

УДК 614.841.315

DOI: 10.34670/AR.2023.21.51.004

## **Проблемы осуществления федерального государственного пожарного надзора как формы оценки соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности**

**Гапоненко Мария Викторовна**

Старший преподаватель кафедры контрольно-надзорной деятельности,  
Сибирская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России,  
662972, Российская Федерация, Железногорск, ул. Северная, 1;  
e-mail: mariiagaponenko@gmail.com

**Гапоненко Арина Викторовна**

Студент,  
Сибирская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России,  
662972, Российская Федерация, Железногорск, ул. Северная, 1;  
e-mail: gaponenko\_arina@mail.ru

### **Аннотация**

В работе рассматриваются действующие на сегодняшний день условия осуществления государственного контроля (надзора), в частности федерального государственного пожарного надзора, в отношении поднадзорных объектов. Описаны основные две проблемы осуществления контрольной (надзорной) деятельности – риск-ориентированный подход и «надзорные каникулы», которые могут в перспективе привести к необратимым последствиям. Проанализированы официальные статистические данные по результатам осуществления федерального государственного пожарного надзора за выполнением установленных требований пожарной безопасности на объектах защиты по категориям риска, а также данные по пожарам и их последствиям, что в итоге позволило сделать вывод об очевидности обозначенной проблемы и ее укоренении в перспективе применения такого подхода к контролю (надзору) за обеспечением пожарной безопасности, действующего на территории Российской Федерации. Проведенные исследования законодательной базы, научной литературы, официальных статистических данных по осуществлению ФГПН, а также по пожарам и их последствиям за 2021 и 2022 год, позволяют констатировать, что принятый риск-ориентированный подход сам по себе направлен лишь на снижение административной нагрузки в отношении хозяйствующих субъектов, чем на обеспечение пожарной безопасности объектов защиты. Действующие до 01 января 2030 года особенности осуществления государственного контроля (надзора) – «надзорные каникулы», также увеличивают вероятность наступления необратимых трагических последствий в виде роста количества пожаров, погибших, пострадавших. Таким образом, считаем необходимым пересмотреть подход к осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований пожарной безопасности.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Гапоненко М.В., Гапоненко А.В. Проблемы осуществления федерального государственного пожарного надзора как формы оценки соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 6А. С. 30-37. DOI: 10.34670/AR.2023.21.51.004

**Ключевые слова**

Государственный контроль (надзор), федеральный государственный пожарный надзор, пожарная безопасность, поднадзорные объекты, категории риска причинения вреда (ущерба), контрольные (надзорные) мероприятия, надзорные каникулы, пожары.

**Введение**

Обеспечение пожарной безопасности, в т.ч. пожарной, является одной из важнейших функций государства. Однако, в современных реалиях данные функции по обеспечению оказались по факту делегированы собственникам имущества, лицам, уполномоченным владеть, пользоваться или распоряжаться им. Так, Федеральным законом «О пожарной безопасности» установлено, что данные лица несут ответственность за нарушения требований пожарной безопасности, а также за иные правонарушения в этой области и могут быть привлечены к дисциплинарной, административной или уголовной ответственности.

В целях предотвращения пожара, обеспечения безопасности людей и защиты имущества при пожаре каждый объект защиты должен иметь систему обеспечения пожарной безопасности, в составе которой предусматриваются системы предотвращения пожара, противопожарной защиты, а также комплекс организационно-технических мероприятий. Важно, что к данным элементам системы обеспечения пожарной безопасности предъявляются требования, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами по пожарной безопасности.

Оценка соответствия объекта защиты предъявляемым требованиям на сегодняшний день реализуется в девяти формах, установленных статьей 144 Технического регламента. Одной из таких форм оценки соответствия является федеральный государственный пожарный надзор (далее – ФГПН), осуществляемый органами ГПН, находящимися в ведении МЧС России, и подразделениями ГПН, находящимися в ведении других федеральных органов исполнительной власти, в соответствии с законом.

Однако на текущий момент данная форма оценки соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности является нерабочей, в виду внесенных изменений в законодательство о государственном контроле (надзоре).

**Основная часть**

Органы ГПН МЧС России осуществляют государственный контроль (надзор) за соблюдением обязательных требований пожарной безопасности в отношении поднадзорных им объектов, реализуя свои полномочия на основании положений закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», и актуализированным в соответствии с ним Положением о ФГПН.

Основной проблемой реализации данной формы оценки соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности на настоящее время является с одной стороны – ранее интегрированный в государственный контроль (надзор) риск-ориентированный подход, а с другой стороны – принятые Правительством Российской Федерации особенности по организации и осуществлению государственного контроля (надзора), в т.ч. ФГПН, которые фактически вылились в ограничения на проведение плановых КНМ, в рамках которых и дается оценка соблюдения контролируруемыми лицами требований пожарной безопасности.

Согласно федеральному законодательству можно сформулировать следующее определение риск-ориентированного подхода при осуществлении ФГПН: метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю (надзору) и профилактике нарушений обязательных требований в области пожарной безопасности определяется отнесением деятельности контролируемых лиц и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности объектов защиты к определенной категории риска [Юнцова, 2020].

Аналитике интеграции риск-ориентированного подхода в деятельность ФГПН на текущий момент посвящено немало работ авторов: И.М. Абдурагимова, П.Ю. Князева, О.С. Юнцовой, С.П. Воронова, А.В. Матюшина и др. Изучив их, мы сделали вывод, что отмеченные и другие ученые разделились на три лагеря: одни – активно поддерживают риск-ориентированный подход и указывают лишь положительные аспекты, другие, соответственно, – критикуют, причем зачастую мнения относительно этого явления и его влияния на пожарную безопасность объектов защиты абсолютно полярные, – то, что одними отмечается как преимущество, другими признается обратной стороной. Третья категория авторов видит и положительные моменты от внедрения данного подхода, и возможные в перспективе негативные последствия.

Риск-ориентированный подход, на наш взгляд, уже наносит ущерб обеспечению пожарной безопасности, главным образом за счет существующего на сегодняшний день перечня категорий риска причинения вреда (ущерба) и периодичности проведения плановых КНМ в зависимости от этих категорий.

Невозможно не согласиться с тезисом, что в рамках одного из принципов контрольной (надзорной) деятельности, согласно текущему законодательству, – приоритетности профилактических мероприятий над контрольными (надзорными), данный подход – является неким стимулом для контролируемых лиц соблюдать обязательные требования пожарной безопасности, и в качестве поощрения – иметь более низкую категорию риска, а следовательно – реже встречаться в рамках надзорного взаимодействия с органами ФГПН. С другой стороны, каковы гарантии, что между редкими встречами (один раз в год/два/три/пять/шесть лет) будут выполняться элементарные организационные мероприятия по обеспечению пожарной безопасности, установленные Правилами противопожарного режима? Однозначно ответить на данный вопрос, к сожалению, не представляется возможным, и остается уповать только на ответственность, добросовестность и заинтересованность самих контролируемых лиц к соблюдению обязательных требований пожарной безопасности на их объектах защиты и в рамках осуществления своей деятельности.

Кроме того, важно подчеркнуть наличие еще одного существенного недостатка риск-ориентированного подхода. Основанием для включения планового КНМ в план проведения в соответствии с Положением помимо истечения в году проведения КНМ установленной

присвоенной категорией риска периодичности с даты окончания проведения последнего планового КНМ, является еще также истечение установленной в зависимости от присвоенной категории риска периодичности с даты ввода объекта надзора в эксплуатацию. Для вновь введенных в эксплуатацию объектов надзора определение категории риска осуществляется на основании информации, поступающей в органы ГПН из различных источников, а фактическое состояние пожарной безопасности на объекте защиты неизвестно. Автоматизированная аналитическая система поддержки и управления контрольно-надзорными органами МЧС России (далее – ААС КНД) и встроенный в нее «Калькулятор-помощник» на основании внесенных в нее имеющихся у органа ГПН исходных сведений общего характера (без информации о допущенных на объекте нарушениях требований пожарной безопасности) определяет категорию риска, как правило, существенно снижая ее. В последствии это приводит, например, к тому, что в отношении введенных в 2023 году в эксплуатацию объектов надзора, с присвоенной ААС КНД категорией среднего риска, плановые КНМ будут осуществляться не раньше 2028 года. Таким образом, данные положения выставляют ФГПН, как форму оценки соответствия объекта защиты, неэффективной и даже нерабочей.

Усугубляется это еще и введенным мораторием на осуществление государственного контроля (надзора), который официально пролонгирован Правительством Российской Федерации аж до 2030 года. Речь идет об упомянутых выше особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), утвержденных Правительством Российской Федерации в 2022 году.

Особенности главным образом заключаются в том, что на плановой основе органы ГПН могут проводить КНМ в отношении объектов защиты, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска, периодичность проведения которых составляет один раз в год и один раз в два года соответственно, и то, только в отношении таких объектов, как:

- дошкольное и начальное общее образование;
- основное общее и среднее (полное) общее образование;
- деятельность по организации отдыха детей и их оздоровления;
- деятельность детских лагерей на время каникул;
- родильные дома, перинатальные центры;
- социальные услуги с обеспечением проживания.

Отмеченные особенности также были дополнены тем, что в планы до января 2030 года контрольные (надзорные) органы, в т.ч. ФГПН не планируют КНМ в отношении государственных и муниципальных учреждений дошкольного и начального общего образования, основного общего и среднего общего образования, отнесенных к категориям чрезвычайно высокого и высокого риска. В качестве аналога плановых КНМ контрольным (надзорным) органам предлагается проводить профилактический визит, от которого контролируемое лицо не вправе отказаться.

В отношении остальных объектов в целях снижения административного давления на бизнес в текущих экономических и политических условиях продлены так называемые «надзорные каникулы».

Исходя из указанного положения, в случае если, например, торгово-развлекательный центр, как объект бизнеса, относится категории высокого риска с установленной периодичностью осуществления плановых КНМ один раз в два года, проводиться в отношении него такие мероприятия до 2030 года не будут совсем, не говоря уже о тех объектах торговли, которые

относятся к категориям значительного, среднего и умеренного риска.

Рассмотрим, как вышеизложенное реально отражается на пожарной безопасности объектов защиты на основе анализа официальных данных Всероссийского научно-исследовательского института противопожарной обороны МЧС России (далее – ВНИИПО) по пожарам и их последствиям и сведений о результатах осуществления ФГПН за выполнением установленных требований пожарной безопасности в 2021-2022 гг. Выдержки интересующих нас показателей и их числовых значений представлены в таблице 1.

**Таблица 1 - Статистические данные ВНИИПО по пожарам и их последствиям и результатам осуществления ФГПН в зависимости от категорий риска поднадзорных объектов в 2021-2022 гг.**

№ п/п	Наименование показателя	Год	Всего, ед.	В том числе по категориям риска, ед.					
				ЧВР <sup>1</sup>	ВР <sup>2</sup>	ЗР <sup>3</sup>	СР <sup>4</sup>	УР <sup>5</sup>	НР <sup>6</sup>
1.	Количество поднадзорных объектов защиты	2021	2320411	19032	118558	396190	315333	799234	672064
		2022	1937531	9054	116186	450034	267625	727323	367309
		↓/↑ <sup>7</sup>	↓382880	↓9978	↓2372	↑53844	↓47708	↓71911	↓304755
2.	Всего запланировано КНМ на текущий год	2021	117754	34405	29470	31628	13985	8203	63
		2022	36454	5362	15028	11566	2569	1929	0
		↓/↑ <sup>7</sup>	↓81300	↓29043	↓14442	↓20062	↓11416	↓6274	↓63
3.	Всего проведено плановых КНМ	2021	111889	32222	28705	30376	13049	7474	63
		2022	31844	5155	13727	9745	2001	1216	0
		↓/↑ <sup>7</sup>	↓80045	↓27067	↓14978	↓20631	↓11048	↓6258	↓63
4.	Выдано предписаний об устранении нарушений ТПБ <sup>8</sup> по результатам плановых КНМ	2021	68154	18098	18715	19645	7424	4206	66
		2022	216142	29424	103769	61712	14893	6344	0
		↓/↑ <sup>7</sup>	↑147988	↑11326	↑85054	↑42067	↑7469	↑2138	↓66
5.	Количество пожаров	2021	139746	78	549	1831	7449	20220	109619
		2022	134598	76	569	3074	7137	28148	95594
		↓/↑ <sup>7</sup>	↓5148	↓2	↑20	↑1243	↓312	↑7928	↓14025
6.	Количество погибших людей в результате пожаров	2021	8036	1	27	79	347	1242	6340
		2022	4559	7	13	54	277	1861	4022
		↓/↑ <sup>7</sup>	↓3477	↑6	↓14	↓24	↓70	↑619	↓2318
7.	Количество травмированных людей в результате пожаров	2021	6832	1	73	132	604	1433	4589
		2022	6033	0	39	157	474	2331	3032
		↓/↑ <sup>7</sup>	↓799	↓1	↓34	↑25	↓130	↑898	↓1557

Примечания: <sup>1</sup> – категория чрезвычайно высокого риска; <sup>2</sup> – категория высокого риска; <sup>3</sup> – категория значительного риска; <sup>4</sup> – категория среднего риска; <sup>5</sup> – категория умеренного риска; <sup>6</sup> – категория низкого риска; ↓/↑<sup>7</sup> – динамика показателей, ед.; <sup>8</sup> – требования пожарной безопасности

На основании изученных данных выявлена следующая тенденция, заставляющая задуматься о дальнейших перспективах применения в рамках ФГПН риск-ориентированного подхода и действующих до 2030 года «надзорных каникул». Несмотря на то, что общее количество поднадзорных объектов в 2022 году относительно 2021 года снизилось в 1,2 раза (на 16,5%), количество происходящих пожаров с учетом этого в процентном соотношении возросло с 6,02% до 6,95%. Причем, рост количества пожаров (при сравнении процентных соотношений

количества пожаров на объектах, отнесенных к определенной категории риска, к количеству таких объектов) отмечается по всем поднадзорным объектам, но в особенности на объектах, относящихся к категории низкого риска (рост составил 9,72%), в отношении которых плановые КНМ не осуществляются в соответствии с законодательством.

С учетом описанных ранее особенностей осуществления государственного контроля (надзора), касающихся тотального моратория на проведение плановых, и фактическую невозможность проведения внеплановых КНМ, особый интерес возникает в проведении подобного анализа по данным по пожарам и их последствиям и результатам осуществления ФГПН в 2023 году.

## Заключение

Проведенные исследования законодательной базы, научной литературы, официальных статистических данных по осуществлению ФГПН, а также по пожарам и их последствиям за 2021 и 2022 год, позволяют констатировать, что принятый риск-ориентированный подход сам по себе направлен лишь на снижение административной нагрузки в отношении хозяйствующих субъектов, чем на обеспечение пожарной безопасности объектов защиты, о чем свидетельствует рост количества пожаров именно на тех поднадзорных объектах, на которых с учетом присвоенной ранее категории риска периодичность проведения плановых КНМ составляет 5-6 лет, или таковые не проводятся вообще (объекты с категорией низкого риска). Важно отметить, что действующие до 01 января 2030 года особенности осуществления государственного контроля (надзора) – «надзорные каникулы», также увеличивают вероятность наступления необратимых трагических последствий в виде роста количества пожаров, погибших, пострадавших.

Таким образом, считаем необходимым пересмотреть подход к осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований пожарной безопасности.

## Библиография

1. Государственный надзор МЧС России в 2021 г.: информационный сборник. Балашиха, 2022. 263 с.
2. Государственный надзор МЧС России в 2022 г.: информационно-аналитический сборник. Балашиха, 2023. 262 с.
3. О вводе в эксплуатацию информационной системы «Автоматизированная аналитическая система поддержки и управления контрольно-надзорными органами МЧС России»: приказ МЧС России от 25.03.2022 № 262.
4. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ (с изм. и доп.).
5. О пожарной безопасности: федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (с изм. и доп.).
6. О федеральном государственном пожарном надзоре (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре»): постановление Правительства Рос. Федерации от 12.04.2012 № 290 (с изм. и доп.).
7. Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля: постановление Правительства Рос. Федерации от 10.03.2022 № 336 (с изм. и доп.).
8. Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 16.09.2020 № 1479 (с изм. и доп.).
9. Пожары и пожарная безопасность в 2021 году: статистический сборник. Балашиха, 2022. 114 с.
10. Пожары и пожарная безопасность в 2022 году: информационно-аналитический сборник. Балашиха, 2023. 80 с.
11. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (с изм. и доп.).
12. Юнцова О.С. Достоинства и недостатки риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного пожарного надзора // Надзорная деятельность и судебная экспертиза в системе безопасности. 2020. № 2. С. 5-8.

## **Problems of implementation of federal state fire supervision in relation to commercial facilities in the aspect of a risk-based approach and current features of the implementation of state control (supervision)**

**Mariya V. Gaponenko**

Senior Lecturer of the Department of Control and Supervision Activities,  
Siberian Fire and Rescue Academy EMERCOM of Russia,  
662972, 1, Severnaya str., Zheleznogorsk, Russian Federation;  
e-mail: mariiagaponenko@gmail.com

**Arina V. Gaponenko**

Student,  
Siberian Fire and Rescue Academy EMERCOM of Russia,  
662972, 1, Severnaya str., Zheleznogorsk, Russian Federation;  
e-mail: gaponenko\_arina@mail.ru

### **Abstract**

The paper considers the current conditions for the implementation of state control (supervision), in particular the federal state fire supervision, in relation to supervised objects. The main two problems in the implementation of control (supervisory) activities are described – a risk-based approach and "supervisory holidays", which can lead to irreversible consequences in the future. The official statistical data on the results of the implementation of the federal state fire supervision over the implementation of the established fire safety requirements at the objects of protection by risk categories, as well as data on fires and their consequences, were analyzed, which ultimately led to the conclusion that the identified problem was obvious and rooted in the prospect of applying such approach to the control (supervision) of ensuring fire safety, operating on the territory of the Russian Federation. The conducted studies of the legislative framework, scientific literature, official statistics on the implementation of the FSIF, as well as on fires and their consequences for 2021 and 2022, allow to state that the adopted risk-based approach in itself is aimed only at reducing the administrative burden on business entities than to ensure the fire safety of protected objects. The peculiarities of state control (supervision) in force until 2030 – “supervisory holidays”, also increase the likelihood of irreversible tragic consequences in the form of an increase in the number of fires, deaths, and injuries. Thus, we consider it necessary to reconsider the approach to the implementation of state control (supervision) over compliance with mandatory fire safety requirements.

### **For citation**

Gaponenko M.V., Gaponenko A.V. (2023) Problems of Implementation of the Federal State Fire Supervision as a Form of Compliance Assessment of Protection Objects with Fire Safety Requirements [Problems of implementation of federal state fire supervision in relation to commercial facilities in the aspect of a risk-based approach and current features of the implementation of state control (supervision)]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (6A), pp. 30-37. DOI: 10.34670/AR.2023.21.51.004

## Keywords

State control (supervision), federal state fire supervision, fire safety, supervised objects, categories of risk of causing harm (damage), control (supervisory) measures, supervisory holidays, fires.

## References

1. (2022) *Gosudarstvennyi nadzor MChS Rossii v 2021 g.: informatsionnyi sbornik* [State supervision of the EMERCOM of Russia in 2021: information collection]. Balashikha.
2. (2023) *Gosudarstvennyi nadzor MChS Rossii v 2022 g.: informatsionno-analitieskii sbornik* [State supervision of the Ministry of Emergency Situations of Russia in 2022: information and analytical collection]. Balashikha.
3. *O federal'nom gosudarstvennom pozharnom nadzore (vmeste s «Polozheniem o federal'nom gosudarstvennom pozharnom nadzore»): postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 12.04.2012 № 290 (s izm. i dop.)* [On the federal state fire supervision (together with the "Regulations on the federal state fire supervision"): Decree of the Government of Ros. Federation of April 12, 2012 No. 290 (as amended and supplemented)].
4. *O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i munitsipal'nom kontrole v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon ot 31 iyulya 2020 g. № 248-FZ (s izm. i dop.)* [On state control (supervision) and municipal control in the Russian Federation: Federal Law of July 31, 2020 No. 248-FZ (as amended and supplemented)].
5. *O pozharnoi bezopasnosti: federal'nyi zakon ot 21 dekabrya 1994 g. № 69-FZ (s izm. i dop.)* [On fire safety: federal law of December 21, 1994 No. 69-FZ (as amended and supplemented)].
6. *O vvode v ekspluatatsiyu informatsionnoi sistemy «Avtomatizirovannaya analiticheskaya sistema podderzhki i upravleniya kontrol'no-nadzornymi organami MChS Rossii»: prikaz MChS Rossii ot 25.03.2022 № 262* [On the commissioning of the information system "Automated analytical system for support and management of the control and supervisory authorities of the EMERCOM of Russia": order of the EMERCOM of Russia dated March 25, 2022 No. 262].
7. *Ob osobennostyakh organizatsii i osushchestvleniya gosudarstvennogo kontrolya (nadzora), munitsipal'nogo kontrolya: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 10.03.2022 № 336 (s izm. i dop.)* [On the features of the organization and implementation of state control (supervision), municipal control: Decree of the Government of Ros. Federation dated March 10, 2022 No. 336 (as amended and supplemented)].
8. *Ob utverzhenii Pravil protivopozharnogo rezhima v Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 16.09.2020 № 1479 (s izm. i dop.)* [On the approval of the Rules of the fire regime in the Russian Federation: Decree of the Government of Ros. Federation of September 16, 2020 No. 1479 (as amended and supplemented)].
9. (2022) *Pozhary i pozharnaya bezopasnost' v 2021 godu: statisticheskii sbornik* [Fires and fire safety in 2021: statistical compendium]. Balashikha.
10. (2023) *Pozhary i pozharnaya bezopasnost' v 2022 godu: informatsionno-analiticheskii sbornik* [Fires and fire safety in 2022: information and analytical collection]. Balashikha.
11. *Tekhnicheskii reglament o trebovaniyakh pozharnoi bezopasnosti: feder. zakon ot 22 iyulya 2008 g. № 123-FZ (s izm. i dop.)* [Technical regulations on fire safety requirements: Feder. Law of July 22, 2008 No. 123-FZ (as amended and supplemented)].
12. Yuntsova O.S. (2020) Dostoinstva i nedostatki risk-orientirovannogo podkhoda pri osushchestvlenii gosudarstvennogo pozharnogo nadzora [Advantages and disadvantages of a risk-based approach in the implementation of state fire supervision]. *Nadzornaya deyatel'nost' i sudebnaya ekspertiza v sisteme bezopasnosti* [Surveillance activities and forensic expertise in the security system], 2, pp. 5-8.