



## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КАТЕГОРИРОВАНИЯ ОБЪЕКТОВ В РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОМ ПОДХОДЕ В ПРАКТИКЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА

Т.С. Станкевич, канд. техн. наук,  
доц. кафедры «Техносферная безопасность»  
e-mail: [tatiana.stankevich@klgtu.ru](mailto:tatiana.stankevich@klgtu.ru)

ФГБОУ ВО «Калининградский государственный технический  
университет»

В работе выполнен анализ статистических данных по пожарам в Российской Федерации за трехлетний период (2017–2019 гг.). Изучены итоги правоприменительной практики МЧС России в области исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности с момента внедрения риск-ориентированного подхода в деятельность органов государственного пожарного надзора с 2017 по 2019 г. Исследованы особенности подхода к оценке категории риска объекта в рамках риск-ориентированного подхода и сформулированы предложения, направленные на совершенствование методики оценки.

*Ключевые слова:* пожарный надзор, риск-ориентированный подход, пожар, статистические данные, категория риска

### ВВЕДЕНИЕ

В течение последнего десятилетия органы государственной власти уделяют особое внимание обеспечению эффективного исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности (ПБ). Государственная политика в области ПБ в настоящее время направлена на снижение избыточности административных барьеров и высоких издержек юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного надзора.

Так, предложен и внедрен в практику государственного контроля и надзора риск-ориентированный подход. Впервые понятие «риск-ориентированный подход» (РОП) введено Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 246-ФЗ [1], который внес соответствующие изменения в Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ [2]. В 2016 г. утверждено Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 [3], внедрившее РОП в осуществление федерального государственного пожарного надзора (ГПН).

Суть данного подхода заключается в переходе от тотального контроля над всеми объектами к категорированию объектов и осуществлению комплекса надзорных мероприятий исходя из категории опасности. Как указано в приказе МЧС России от 30.11.2016 г. № 644 [4], периодичность плановых проверок (ПП) зависит от присвоенной объекту категории риска. При этом определено, что объекты, которым присвоена низкая категория опасности, не подлежат ПП в области ПБ.

В 2019 г. Постановление Правительства РФ от 09.10.2019 г. № 1303 [5] внесло существенные изменения в РОП. Так, в рамках ГПН появилась новая категория риска – чрезвычайно высокий риск, изменена периодичность ПП объектов (рисунок).

## ОБЪЕКТ ИССЛЕДОВАНИЯ

Объектом исследования является исполнение государственной функции по надзору за выполнением требований ПБ МЧС России.



Рисунок – Зависимость периодичности планирования и организации плановых проверок от категории риска объекта

## ЦЕЛЬ И ЗАДАЧИ ИССЛЕДОВАНИЯ

Цель работы – проведение анализа эффективности применения РОП в служебной деятельности органов ГПН.

В процессе работы решались следующие задачи:

- анализ статистических данных по пожарам;
- анализ правоприменительной практики МЧС России в области исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований ПБ;
- анализ порядка определения категорий риска в рамках РОП и формулирование предложений, направленных на совершенствование рассматриваемой методики.

## МЕТОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В работе применялись следующие методы: статистический анализ; статистический метод оценки категории риска.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Выполнен анализ статистических данных по пожарам за период с 2017 по 2019 г. на территории РФ, данные получены из сборников [6-8]. Результаты распределения значений показателей обстановки с пожарами в зависимости от категории риска объектов пожаров представлены в табл. 1-3.

Таким образом, сделан вывод, что чаще всего пожары возникают на объектах низкого риска и на объектах, которые не подлежат категорированию. Наибольшая относительная частота гибели людей характеризует объекты умеренного и низкого риска, такая же тенденция наблюдается для травмирования людей. При этом необходимо отметить, что категория «чрезвычайно высокий риск» введена впервые в 2019 г., поэтому данные за 2017 и 2018 гг. отсутствуют. Также следует учесть, что с 2019 г. изменен порядок учета пожаров и их последствий [9]. Изменения предусматривают учет всех случаев неконтролируемого горения, в том числе загораний, которые до изменений не подлежали учету. Также установлен тридцатидневный срок для учета травмированных и погибших на пожаре (ранее учету подлежали только погибшие непосредственно на пожаре). С 1 января 2021 г. вступает в действие приказ МЧС России от 17 ноября 2020 г. № 848 [10], вносящий новые изменения в порядок учета пожаров и их последствий.

Выполнен анализ правоприменительной практики МЧС России в области исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований ПБ, данные получены из итоговых отчетов [11-13]. Результаты представлены на табл. 4.

Таблица 1 – Относительная частота возникновения пожара на объекте в зависимости от категории объекта

Год	Категория объекта						
	чрезвычайно высокий	высокий	значительный	средний	умеренный	низкий	не подлежат категорированию
2017	-	$2,30 \cdot 10^{-3}$	$6,91 \cdot 10^{-3}$	$4,59 \cdot 10^{-2}$	0,20	0,55	0,19
2018	-	$2,77 \cdot 10^{-3}$	$7,06 \cdot 10^{-3}$	$4,71 \cdot 10^{-2}$	0,20	0,56	0,18
2019	$1,06 \cdot 10^{-5}$	$1,13 \cdot 10^{-3}$	$2,21 \cdot 10^{-3}$	$1,95 \cdot 10^{-2}$	0,07	0,21	0,70

Таблица 2 – Относительная частота гибели людей на пожаре на объекте в зависимости от категории объекта

Год	Категория объекта						
	чрезвычайно высокий	высокий	значительный	средний	умеренный	низкий	не подлежат категорированию
2017	-	$7,68 \cdot 10^{-4}$	$3,97 \cdot 10^{-3}$	$3,48 \cdot 10^{-2}$	0,23	0,69	$3,90 \cdot 10^{-2}$
2018	-	$7,71 \cdot 10^{-3}$	$2,78 \cdot 10^{-3}$	$3,28 \cdot 10^{-2}$	0,22	0,70	$3,19 \cdot 10^{-2}$
2019	$1,17 \cdot 10^{-4}$	$1,87 \cdot 10^{-3}$	$4,09 \cdot 10^{-3}$	$4,48 \cdot 10^{-2}$	0,21	0,69	$5,62 \cdot 10^{-2}$

Таблица 3 – Относительная частота травмирования людей на пожаре на объекте в зависимости от категории объекта

Год	Категория объекта						
	чрезвычайно высокий	высокий	значительный	средний	умеренный	низкий	не подлежат категорированию
2017	-	$3,31 \cdot 10^{-3}$	$1,03 \cdot 10^{-2}$	$6,67 \cdot 10^{-2}$	0,30	0,42	0,20
2018	-	$9,96 \cdot 10^{-3}$	$9,85 \cdot 10^{-3}$	$7,77 \cdot 10^{-2}$	0,30	0,43	0,18
2019	$6,34 \cdot 10^{-4}$	$1,80 \cdot 10^{-3}$	$9,51 \cdot 10^{-3}$	$6,97 \cdot 10^{-2}$	0,27	0,43	0,22

Таблица 4 – Динамика правоприменительной практики МЧС России в области исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности

Год	Количество объектов	Количество проверок / количество плановых проверок	Количество выявленных нарушений требований пожарной безопасности
2017	3978677	176096 / 78058	755742
2018	227867	225808 / 76282	981899

2019	2855055	267478 / 114388	1121021
------	---------	-----------------	---------

На основании данных, представленных в табл. 4, можно сделать вывод, что хотя введение РОП предполагало сокращение количества объектов надзора, снижение надзорной нагрузки и исключения чрезмерных штрафных санкций в области ПБ, в настоящее время наблюдается рост количества объектов надзора и проверок, в том числе ПП.

С 2021 г., как указано в [14], внесены значительные изменения в порядок категорирования объектов в области ПБ. Так, определение категории риска только исходя из функциональной принадлежности объекта отменено, введен в действие статистический метод оценки риска, использующий сведения единой государственной системы статистического учета пожаров и их последствий и сведения статистической отчетности Федеральной службы государственной статистики.

Выполнен анализ порядка определения категорий риска в рамках РОП. В ходе анализа методики категорирования объектов предложены следующие мероприятия, направленные на совершенствование рассматриваемого подхода категорирования:

- использовать многолетний статистический ряд значений, не ограничиваясь пятилетним временным отрезком для определения параметров  $Q_C$ ,  $Q_{C\text{доп}}$  и  $K_{г.т.}$ ;
- формировать многолетние статистические ряды для всех значений, а не только для параметров  $Q_C$ ,  $Q_{C\text{доп}}$  и  $K_{г.т.}$ ;
- при реализации федерального государственного пожарного надзора федеральными органами исполнительной власти в сфере обороны, войск национальной гвардии РФ, внутренних дел, государственной охраны, внешней разведки, мобилизационной подготовки и мобилизации перейти от метода оценки риска по функциональному назначению объектов к статистическому;
- отсутствие сведений об установке системы противопожарной защиты более 10 лет назад и капитальном ремонте трактовать как «да»;
- отсутствие сведений о монтаже электропроводки более 10 лет назад и капитальном ремонте трактовать как «да».

Также предлагается выполнить автоматизацию расчета категорий риска объектов посредством разработки программного продукта. В качестве алгоритма программы следует использовать методику категорирования объектов из [14]. Для анализа статистических данных предлагается использовать возможности языка программирования Python.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В работе выполнен анализ статистических данных по пожарам (2017-2019 гг.), анализ правоприменительной практики МЧС России в области исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований ПБ за трехлетний период (2017-2019 гг.).

Подробно изучен порядок определения категорий риска в рамках РОП. На основании анализа методики категорирования объектов разработаны предложения, направленные на совершенствование рассматриваемой методики, а именно:

- использовать многолетний статистический ряд значений, не ограничиваясь пятилетним временным отрезком для определения параметров  $Q_C$ ,  $Q_{C\text{доп}}$  и  $K_{г.т.}$ ;
- формировать многолетние статистические ряды для всех значений, а не только для параметров  $Q_C$ ,  $Q_{C\text{доп}}$  и  $K_{г.т.}$ ;
- при реализации федерального государственного пожарного надзора федеральными органами исполнительной власти в сфере обороны, войск национальной гвардии РФ, внутренних дел, государственной охраны, внешней разведки, мобилизационной подготовки и мобилизации перейти от метода оценки риска по функциональному назначению объектов к статистическому;
- отсутствие сведений об установке системы противопожарной защиты более 10 лет назад и капитальном ремонте трактовать как «да»;

– отсутствие сведений о монтаже электропроводки более 10 лет назад и капитальном ремонте трактовать как «да».

Для оптимизации процесса категорирования объектов защиты с целью сокращения временных затрат предложено разработать программный продукт, выполняющий расчет категории.

Совершенствование РОП позволит достигнуть тех целей, для которых указанный подход был разработан: снизить бремя административной ответственности на бизнес; усилить контроль над объектами, характеризующимися высоким риском.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 13.07.2015 № 246-ФЗ [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_182622/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182622/) (дата обращения: 31.01.2021).

2. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ» [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_83079/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/) (дата обращения: 31.01.2021).

3. Постановление Правительства РФ от 17.08.2016 N 806 (ред. от 05.11.2020) «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с «Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности») [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_203819/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203819/) (дата обращения).

4. Приказ МЧС России от 30.11.2016 № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_211005/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_211005/) (дата обращения: 31.01.2021).

5. Постановление Правительства РФ от 09.10.2019 № 1303 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_335261/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_335261/) (дата обращения: 31.01.2021).

6. Пожары и пожарная безопасность в 2017 году: стат. сб. / под общ.ред.Д.М. Гордиенко. – Москва: ВНИИПО, 2018. – 125 с.

7. Пожары и пожарная безопасность в 2018 году: стат. сб. / под общ.ред.Д. М. Гордиенко. – Москва: ВНИИПО, 2019. – 125 с.

8. Пожары и пожарная безопасность в 2019 году: стат. сб. / под общ.ред. Д. М. Гордиенко. – Москва: ВНИИПО, 2020. – 80 с.

9. Приказ МЧС России от 8 октября 2018 г. № 431 «О внесении изменений в Порядок учета пожаров и их последствий, утвержденный приказом МЧС России от 21 ноября 2008 г. № 714» [Электронный ресурс]. – URL: <http://base.garant.ru/72125364/> (дата обращения: 31.01.2021).

10. Приказ МЧС России от 17 ноября 2020 г. № 848 «О внесении изменений в Порядок учета пожаров и их последствий, утвержденный приказом МЧС России от 21 ноября 2008 г. № 714» [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_372160/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_372160/) (дата обращения: 31.01.2021).

11. Доклады с обобщением и анализом правоприменительной практики, типовых и массовых нарушений обязательных требований (утв. МЧС России 17.04.2019)[Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_330030/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_330030/) (дата обращения: 31.01.2021).

12. Доклады с обобщением и анализом правоприменительной практики, типовых и массовых нарушений обязательных требований (утв. МЧС России 17.04.2020) [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_355636/#dst0](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_355636/#dst0) (дата обращения: 31.01.2021).

13. Доклады по результатам обобщения правоприменительной практики органов государственного надзора МЧС России с руководством по соблюдению обязательных требований за 2017 год (утв. МЧС России 20 апреля 2018 г.) [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71836954/> (дата обращения: 31.01.2021).

14. Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре» (вместе с «Положением о федеральном государственном пожарном надзоре») [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_128492/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_128492/) (дата обращения: 31.01.2021).

## IMPROVEMENT OF THE CATEGORATION OF FACILITIES IN THE RISK-BASED APPROACH IN THE PRACTICE OF STATE FIRE SUPERVISION

T.S. Stankevich,  
PhD, Associate Professor of Technosphere Safety Department  
e-mail: [tatiana.stankevich@klgtu.ru](mailto:tatiana.stankevich@klgtu.ru)  
Kaliningrad State Technical University

This article analyzes statistical data on fires in the Russian Federation for a three-year period (2017-2019). The results of the law enforcement practice of the Ministry of Emergency Situations of Russia in the field of state fire supervision since the introduction of the risk-based approach in 2017 to 2019 have been studied. The features of the approach to assessing the risk category of a facility within the framework of the risk-oriented approach were investigated and proposals were formulated aimed at improving the assessment method.

***Key words:*** *fire supervision, risk-based approach, fire, statistical data, risk category*