

ПРОБЛЕМЫ ПРИМЕНЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА К ПЛАНИРОВАНИЮ МЕРОПРИЯТИЙ ПО КОНТРОЛЮ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА АВТОМОБИЛЬНЫХ ГАЗОЗАПРАВОЧНЫХ СТАНЦИЯХ

**А.В. Фомин, кандидат технических наук, профессор;
Ф.Ф. Шахманов;
Д.В. Савельев, кандидат военных наук, доцент;
В.В. Кутузов, кандидат технических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Анализируются риск-ориентированные подходы к планированию мероприятий органами пожарного надзора в России и за рубежом. Предлагается совершенствование риск-ориентированного подхода в классификации объектов защиты по уровню пожарного риска, на примере автомобильных газозаправочных станций.

Ключевые слова: обеспечение пожарной безопасности, риск-ориентированный подход

PROBLEMS OF APPLICATION OF A RISK-BASED APPROACH TO PLANNING CONTROL MEASURES FOR FIRE SAFETY AT GAS STATIONS

A.V. Fomin; F.F. Shakhmanov; D.V. Savel'ev; V.V. Kutuzov.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Analyzed the risk-oriented approaches to planning activities bodies of fire supervision in Russia and abroad. Proposed improving the risk-based approach to the classification of protection of objects in the level of fire risk, the example of gas stations.

Keywords: fire safety, risk-oriented approaches

Государственная программа по внедрению газомоторной техники, разработанная Правительством Российской Федерации, в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации [1], предусматривает реализацию мер, которые позволят расширить использование сжиженного углеводородного газа (СУГ) в качестве моторного топлива и расширение сети автомобильных газозаправочных станций (АГЗС). В соответствии с государственной политикой, направленной на снятие избыточных административных барьеров [2], в России формируется риск-ориентированный подход к осуществлению контрольно-надзорной деятельности, в том числе и в области пожарной безопасности. Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления надзора, при котором выбор периодичности проведения плановых проверок в рамках мероприятий по контролю определяется отнесением объектов к определенной категории риска (классу опасности) [3].

В настоящее время в Российской Федерации эксплуатируются более 4 000 АГЗС [4], количество которых постоянно увеличивается. В случае аварийных ситуаций, связанных с пожаром или взрывом, они представляют большую угрозу для жизни людей, оказавшихся в зоне воздействия опасных факторов. Взрывопожарная опасность АГЗС определяется наличием оборудования, в котором обращаются СУГ.

Технический регламент о требованиях пожарной безопасности [5] устанавливает основные требования пожарной безопасности к объектам защиты, в том числе к АГЗС. Одной из форм оценки соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности является федеральный государственный пожарный надзор. Исследования в области осуществления федерального государственного пожарного надзора на АГЗС [6, 7] показали, что многие действующие АГЗС не подвергались проверкам со стороны органов Государственного пожарного надзора более восьми лет. Такое стало возможным после введения в действие законодательства о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [2], в соответствии с которым объект не может быть проверен ранее, чем через три года после государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя. На практике АГЗС при сохранении местоположения и вида деятельности может поменять наименование организации, собственника, форму собственности, и в любом из этих случаев начинается новый отсчет трехлетнего срока. Ежегодный план проверок органами Государственного пожарного надзора согласовывается с органами прокуратуры. АГЗС как субъект малого предпринимательства органами прокуратуры из плана проверок, как правило, исключается. Решением указанной проблемы могло бы стать установление строгой зависимости периодичности проведения плановых проверок на АГЗС от степени пожарного риска.

Организация риск-ориентированного подхода при осуществлении федерального государственного пожарного надзора предпринята в системе МЧС России [8]. Методические рекомендации по организации проверок в области пожарной безопасности на объектах защиты предусматривают классификацию объектов защиты по категории опасности. Для отнесения таких объектов защиты, как АГЗС, к определенной категории опасности выбраны критерии, установленные федеральными законами по пожарной и промышленной безопасности [5, 9]. Основными параметрами для классификации АГЗС являются класс функциональной пожарной опасности, категория по взрывопожарной опасности, а также класс опасности как опасного производственного объекта. Таким образом, применительно к АГЗС, риск определяется лишь наличием, свойствами и количеством обращающихся на объекте веществ. Предложенная классификация не учитывает степень опасности для человека или группы людей, то есть степень пожарного риска (индивидуального и социального). Для примера рассмотрим две различные АГЗС.

АГЗС № 1 – отнесена, согласно предлагаемой классификации, к 1 категории опасности с высокой степенью риска (периодичность проведения плановых проверок не чаще одного раза в три года), при этом срок эксплуатации два года, имеет две раздаточные колонки, применяя автоматизированные процессы, имеет минимальный штат персонала, находится вдали от жилой застройки и в 20 м от автомобильной трассы, ближайшая пожарно-спасательная часть расположена в 1 км.

АГЗС № 2 – отнесена, согласно предлагаемой классификации, к 2 категории опасности со значительной степенью риска (периодичность проведения плановых проверок не чаще одного раза в четыре года), срок эксплуатации 10 лет, четыре раздаточные колонки, находится в границах населенного пункта, в 5 м от оживленной автомобильной магистрали, имеет значительный штат персонала, а также вспомогательные помещения различного назначения (магазин, кафе, шиномонтаж, станция технического обслуживания и т.п.), ближайшая пожарно-спасательная часть расположена в 8 км.

Для АГЗС № 2, несмотря на меньший объем обращающихся в технологическом оборудовании СУГ, риск возникновения аварийной ситуации выше в связи с продолжительным сроком эксплуатации оборудования, близостью автодороги. Количество людей, входящих в зону воздействия опасных факторов взрыва, во втором случае будет значительно больше в связи с близостью жилых домов, автомобильной трассы и наличия персонала и посетителей во вспомогательных помещениях. Приведенный пример наглядно показывает несправедливость предлагаемой в рекомендациях классификации.

Нужно также особо отметить, что данная система классификации не утверждена нормативно-правовым актом и официально не опубликована.

Разработка основ риск-ориентированного регулирования в последнее десятилетие стала одной из наиболее приоритетных направлений совершенствования государственного управления в развитых странах мира. Связано это с избыточным государственным регулированием и необходимостью его ограничения.

Профессор Лондонской школы экономики и политических наук Дж. Блэк предложил модель риск-ориентированного регулирования [10]. В ней предполагается рациональное распределение ограниченных ресурсов службы надзора с учетом результатов балльной оценки рисков. Если процедура оценки рисков эффективна, то количество проверок снижается, а качество надзора улучшается. Соответственно, объем ресурсов, выделяемый на их обследование, будет меньше. Различают два вида риск-ориентированного подхода – динамический и статический. Динамический включает в себя первоначальное отнесение проверяемых объектов к той или иной категории с последующим изменением данной категории в зависимости от наличия или отсутствия нарушений. Статический вид является менее гибким и менее объективным, поскольку не позволяет отслеживать уровень соблюдения обязательных требований на поднадзорных объектах. Однако с организационной точки зрения статический вид является более простым, что обуславливает его широкое применение.

Исследования ученого являются результатом доклада Ф. Хэмптона [11], в котором отмечено, что деятельность надзорных служб должна быть основана на системе оценки риска деятельности поднадзорных объектов, при этом система должна:

- быть открытой, применяться однообразно и беспристрастно;
- учитывать как прошлые результаты деятельности, так и потенциальные будущие риски;
- использовать все доступные достоверные данные и иметь динамический характер;
- влиять на распределение ресурсов надзорных органов;
- предусматривать санкции, в том числе возможность случайной проверки даже организаций, характеризующихся минимальным риском.

Российские ученые в области риск-менеджмента в области пожарной безопасности нацелены, в основном, на разработку методик оценки конкретных рисков и не уделяют должного внимания теоретико-методологическим основаниям риск-ориентированного регулирования как такового. Проблемой взрывопожарной безопасности АГЗС с точки зрения оценки риска занимаются специалисты в области пожарной и промышленной безопасности. Результаты научных работ используются в нормативных документах в области оценки риска. Однако все они, несмотря на допущения и упрощения, остаются слишком сложными для ручного расчета. Применяют их, в основном, высококвалифицированные специалисты организаций, занимающиеся независимой оценкой риска, а не инспекторский состав надзорных органов. Если существующие методики применить к действующей АГЗС, то не будет учтено реальное состояние мер пожарной безопасности на объекте.

Для упрощения и сокращения времени необходима разработка компьютерных программ, которые позволят специалисту надзорного органа лишь собрать и внести необходимые сведения об объекте в компьютер, а программа выдаст результат либо разработку на основе существующих методов, экспресс-методов оценки пожарного риска. Также, в целях исключения подгонки под необходимый результат, необходима разработка контрольной карты объекта, куда бы вносились все необходимые для оценки пожарного риска достоверные данные.

За рубежом оценка риска в рамках исполнения надзорных функций активно применяется в США, Канаде, в странах Европейского союза, а также в ряде других стран.

Интересен опыт США, где активно и на протяжении многих лет используют риск-ориентированные подходы в области пожарного надзора. В стране нет единого государственного нормативно-правового акта, закрепляющего общие принципы применения

риск-ориентированного подхода. Надзор в сфере противопожарной безопасности осуществляется муниципальными органами. Например, противопожарный департамент г. Нью-Йорка в целях применения риск-ориентированного подхода в 2013 г. начал применять новую программу, использующую информационную систему, позволяющую осуществлять отбор приоритетных объектов для проверки [12]. Создана база данных с информацией по каждому поднадзорному объекту, которая подключена к базам данных, содержащим сведения о проектировании объектов в городе, об экологической обстановке, и даже к банку данных финансового департамента. Информационная система, получающая данные из перечисленных источников, рассчитывает степень риска каждого объекта и автоматически ранжирует проверки. При этом основными критериями являются:

- функциональное назначение объекта, объем и вместимость, этажность, год постройки, материал строительных конструкций;
- наличие противопожарных систем, дата предыдущей проверки и наличие нарушений требований пожарной безопасности.

Компьютерная программа использует статистический анализ и математические методы прогнозирования.

Оценка пожарного риска должна опираться на статистические данные об авариях, взрывах, пожарах и других нештатных ситуациях, происходивших на схожих объектах, без них оценка риска может быть искаженной и неверной. Однако в настоящее время в Российской Федерации отсутствует единая система сбора статистической информации такого характера. Авария на АГЗС, в зависимости от размера, ущерба, жертв и т.д., может квалифицироваться как чрезвычайная ситуация, пожар (учет ведется МЧС России) и как авария (учет ведется Ростехнадзором). Данные статистических учетов отсутствуют в открытом доступе.

Таким образом, риск-ориентированный подход в организации планирования мероприятий по осуществлению федерального государственного пожарного надзора в Российской Федерации нуждается в совершенствовании.

На рисунке показан предлагаемый вариант совершенствования риск-ориентированного подхода при планировании мероприятий по надзору в области пожарной безопасности за счет введения дополнительных показателей, учитывающих степень пожарного риска. Использование при этом математических моделей обеспечит возможность внедрения автоматизированной информационно-аналитической системы анализа рисков, что повысит эффективность и сократит время расчета. В целях исключения субъективности и повышения достоверности результатов необходима разработка контрольной карты объекта защиты, куда бы вносились все необходимые для оценки пожарного риска данные. Мероприятия позволят создать справедливые критерии включения объектов защиты в планы проведения проверок, а также снизить затраты, связанные с отвлечением ограниченных ресурсов на проведение проверок как у бизнеса, так и у государства, и в тоже время повысить безопасность АГЗС.

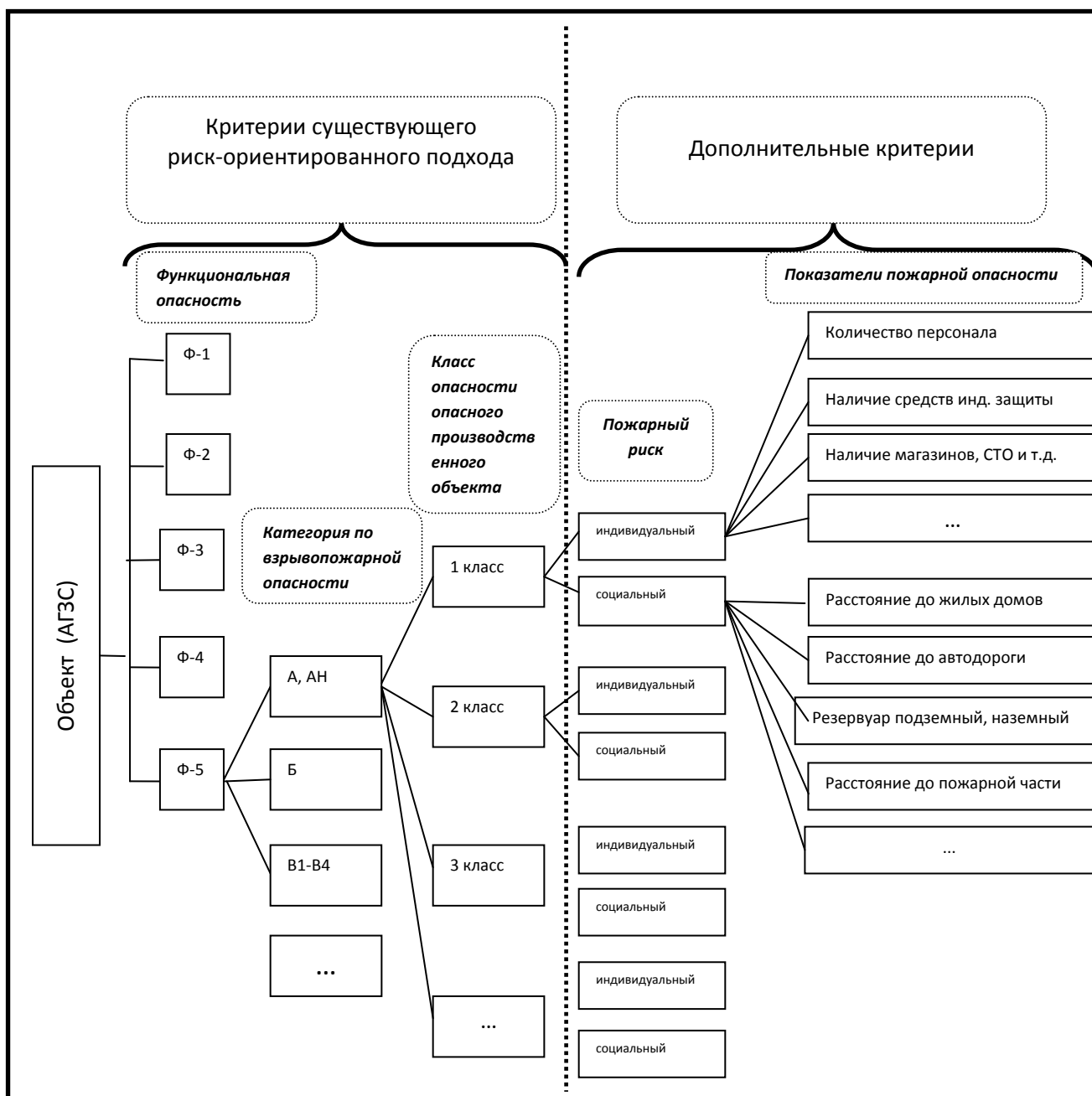


Рис. Предлагаемые мероприятия по совершенствованию риск-ориентированного подхода

Литература

1. О регулировании отношений в сфере использования газового моторного топлива, в том числе природного газа в качестве моторного топлива: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 13 мая 2013 г. № 767-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 20. Ст. 2 551.
2. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федер. закон Рос. Федерации от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 9 марта 2016 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 09.04.2016).
3. О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: Федер. закон от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ // Рос. газ. 2015. 17 июля. № 156.

4. Gazmap. URL: <http://gazmap.ru/karti/gazovie-zapravki-propan-na-karte> (дата обращения: 14.04.2016).
5. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.) // Рос. газ. 2008. 1 авг. № 163.
6. Фомин А.В., Шахманов Ф.Ф. О необходимости расчетного обоснования периодичности плановых проверок систем противопожарной защиты АГЗС // Сервис безопасности в России: опыт, проблемы, перспективы: материалы VII Междунар. науч.-практ. конф. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2015. 200 с.
7. Фомин А.В., Шахманов Ф.Ф. Анализ нормативного правового регулирования пожаровзрывобезопасности АГЗС // Сервис безопасности в России: опыт, проблемы, перспективы. Вопросы обеспечения комплексной безопасности деятельности в Арктическом регионе: материалы Междунар. науч.-практ. конф. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2014. 186 с.
8. Методические рекомендации по организации проверок в области пожарной безопасности на объектах защиты (утв. Гл. гос. инспектором по пожарному надзору Б.А. Борзовым от 10 янв. 2016 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: Федер. закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (в ред. от 13 июля 2015 г.). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 13.04.2016).
10. Black J. Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt // Risk and regulatory policy. Im-proving the governance of risk. Paris: OECD Publishing, 2010.
11. Hampton P. Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. L.: HM Treasury, 2005. 140 p.
12. GCH. URL: <https://gcn.com/Articles/2013/08/01/FDNY-data-analytics.aspx?> (дата обращения: 14.04.2016.).

References

1. O regulirovaniy otnosheniy sfere ispolzovaniya gazovogo motornogo topliva, v tom chisle prirodnogo gaza v kachestve motornogo topliva: Rasporyazhenie Pravitelstva RF ot 13 maya 2013 g. № 767-r // Sobr. zakonodatelstva RF. 2013. № 20. St. 2 551.
2. O zaschite prav yuridicheskikh lits i individualnykh predprinimateley pri osuschestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipalnogo kontrolya: Feder. zakon RF ot 26 dek. 2008 g. № 294-FZ (v red. ot 9 marta 2016 g.). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (data obrascheniya: 09.04.2016).
3. O vnesenii izmeneniy v Federalnyiy zakon «O zaschite prav yuridicheskikh lits i individualnykh predprinimateley pri osuschestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipalnogo kontrolya»: Feder. zakon ot 13 iyulya 2015 g. № 246-FZ // Ros. gaz. 2015. 17 iyulya. № 156.
4. Gazmap. URL: <http://gazmap.ru/karti/gazovie-zapravki-propan-na-karte> (data obrascheniya: 14.04.2016).
5. Tehnicheskiiy reglament o trebovaniyakh pozharnoy bezopasnosti: Feder. zakon ot 22 iyulya 2008 g. № 123-FZ (v red. ot 13 iyulya 2015 g.) // Ros. gaz. 2008. 1 avg. № 163.
6. Fomin A.V., Shahmanov F.F. O neobhodimosti raschetnogo obosnovaniya periodichnosti planovykh proverok sistem protivopozharnoy zaschityi AGZS // Servis bezopasnosti v Rossii: opyt, problemy, perspektivy: materialy VII Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. // SPb.: S.-Peterb. un-t GPS MChS Rossii, 2015. 200 s.
7. Fomin A.V., Shahmanov F.F. Analiz normativnogo pravovogo regulirovaniya pozharovzryivobezopasnosti AGZS // Servis bezopasnosti v Rossii: opyt, problemy, perspektivy. Voprosy obespecheniya kompleksnoy bezopasnosti deyatel'nosti v Arkticheskom regione: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. SPb.: S.-Peterb. un-t GPS MChS Rossii, 2014. 186 s.

8. Metodicheskie rekomendatsii po organizatsii proverok v oblasti pozharnoy bezopasnosti na ob'ektah zaschityi. (utv. Gl. gos. inspektorom po pozharnomu nadzoru B.A. Borzovym ot 10 yanv. 2016 g.).

9. O promyishlennoy bezopasnosti opasnyih proizvodstvennyih ob'ektov: Feder. zakon ot 21 iulya 1997 g. № 116-FZ (v red. ot 13 iulya 2015 g.). URL: <http://www.pravo.gov.ru> (data obrascheniya: 13.04.2016).

10. Black J. Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt // Risk and regulatory policy. Im-proving the governance of risk. Paris: OECD Publishing, 2010.

11. Hampton P. Reducing administrative burdens: effective inspection and enforcement. L.: HM Treasury, 2005. 140 p.

12. GCH. URL: <https://gcn.com/Articles/2013/08/01/FDNY-data-analytics.aspx?> (data obrascheniya: 14.04.2016).