

УДК 35.083

Основные критерии снижения фактической нагрузки на инспекторский состав отделов надзорной деятельности по пожарному надзору ГПС МЧС России

The main criteria for the actual load reduction on the part of the inspector's department of supervisory activities on the GPS EMERCOM of Russia Fire Supervision

Н.В. Мартинович,

А.В. Антонов

канд. техн. наук,

И.Н. Татаркин

ФГБОУ ВО Сибирская

пожарно-спасательная

академия ГПС МЧС России

test.ntc@sibpsa.ru

N.V. Martinovich,

A.V. Antonov

Candidate of Engineering

Sciences,

I.N. Tatarkin

*FSBEE HE Siberian Fire and
Rescue Academy EMERCOM
of Russia*

Аннотация:

В статье рассмотрены основные задачи и функции личного состава государственного пожарного надзора. Проанализированы, предложены и обоснованы основные пути снижения нагрузки на личный состав государственного пожарного надзора.

Ключевые слова: пожарная безопасность, государственный пожарный надзор, аудит пожарной безопасности.

Abstract:

The article describes the main tasks and functions of the personnel of the state fire supervision. Analyzed, proposed and substantiated the main ways of reducing the burden on the staff of the state fire supervision.

Key words: fire safety, the state fire control, fire safety audit

Государственный пожарный надзор на протяжении более 85 лет осуществляет выполнение основной задачи – это проведение проверок и принятие мер по недопущению нарушений противопожарного законодательства. Конечным итогом деятельности государственного пожарного надзора являлось повышение уровня защищенности населения, организаций, государства от пожаров.

С развитием государства развивался и пожарный надзор. Новые формы и методы работы были одними из основных показателей работы, они отражали развитие промышленности, науки и техники. Появление новых материалов и технологий всегда за собой влекли изменение нормативной базы.

Одной из основных задач органов государственного пожарного надзора является деятельность, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями и гражданами требований, установленных законодательством Российской Федерации о пожарной безопасности, посредством организации и проведения в установленном порядке проверок деятельности организаций и граждан, состояния используемых (эксплуатируемых) ими объектов защиты, а также на систематическое наблюдение за исполнением требований пожарной безопасности, анализ и прогнозирование состояния исполнения указанных требований при осуществлении организациями и гражданами своей деятельности.

Основные функции ГПН:

- проводить мероприятия по государственному пожарному надзору, надзору в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на объектах и в населенных пунктах, расположенных на территории муниципального образования независимо от их ведомственной принадлежности и организационно-правовых форм собственности;
- вести самостоятельно учет объектов контроля (надзора), включая учет особо важных и режимных объектов, организаций, на которых пожарная охрана создается в обязательном порядке;
- осуществлять прием, регистрацию и проверку сообщений о преступлениях и иных происшествиях, производить в соответствии с действующим законодательством дознание по делам о пожарах и по делам о нарушениях требований пожарной безопасности;
- вести в установленном порядке производство по делам об административных правонарушениях в области пожарной безопасности;
- вести учет пожаров и их последствий на территории муниципального образования, другие виды учетов, предусмотренных приказами и указаниями МЧС России, Главного управления;
- информировать органы местного самоуправления, руководителей предприятий и организаций, население муниципального образования о состоянии пожарной безопасности объектов;
- вносить в органы местного самоуправления предложения об установлении особого противопожарного режима на территории муниципального образования и разрабатывать мероприятия по обеспечению пожарной безопасности в условиях особого противопожарного режима и чрезвычайных ситуаций;
- осуществлять контроль за соответствием требованиям пожарной безопасности производства и реализации товаров (работ, услуг), подлежащих обязательной сертификации, а также за изготовителями и поставщиками веществ и материалов, изделий и оборудования, в технической документации на которые в обязательном порядке указываются показатели их пожарной опасности и меры пожарной безопасности при обращении с ними;
- проводить, в установленном законом порядке проверки по заявлениям физических и юридических лиц, граждан о нарушениях требований пожарной безопасности на объектах муниципального образования, готовить ответы заявителям о результатах проверок и принятых мерах;
- организовывать и проводить на объектах надзор в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера расположенных на территории муниципального образования;
- организовывать и проводить мероприятия по контролю за выполнением требований пожарной безопасности на вновь введенных в эксплуатацию объектах строительства, реконструкции и капитального ремонта, а также объектов нового строительства, реконструкции и капитального ремонта, неподконтрольных государственному строительному надзору, принятия мер по пресечению выявленных нарушений;
- информировать органы, выдавшие разрешения на ввод в эксплуатацию законченных строительством объектов, органы прокуратуры о выявленных на вновь введенных в эксплуатацию объектах нарушениях требований пожарной безопасности с предложениями о принятии мер, направленных на их устранение;
- проводить анализ результатов проверок вновь введенных в эксплуатацию объектов, для оценки деятельности проектных, строительных, экспертных и т.д. организаций;
- консультировать по вопросам оценки соответствия объектов требованиям пожарной безопасности при обращениях органов власти и местного самоуправления, юридических и физических лиц.

В рамках проводимой научно-исследовательской работы выполненной Сибирским институтом пожарной безопасности – филиала Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России, на тему «Разработка алгоритма оценки фактической нагрузки на инспекторский состав отдела надзорной деятельности», при рассмотрении объемов задач и функций инспекторского состава проанализированы трудозатраты отдела с разбитием их на следующие составляющие:

- организация и осуществление проверок объектов надзора;
- производство в соответствии с законодательством Российской Федерации дознания по делам о пожарах и по делам о нарушениях требований пожарной безопасности;
- организация и проведение противопожарной пропаганды и обучения работников предприятий мерам пожарной безопасности;
- осуществление в установленном порядке производства по делам об административных правонарушениях;

- информирование органов местного самоуправления о состоянии пожарной безопасности населенных пунктов, организаций и объектов защиты на соответствующей территории;
- проведение работы с письмами и обращениями органов власти, организаций и граждан;
- консультирование граждан, руководителей, индивидуальных предпринимателей;
- участие в судебных заседаниях;
- взаимодействие с иными надзорными и правоохранительными органами;
- служебная подготовка;
- самостоятельная подготовка;
- физическая подготовка;
- профилактическая работа;
- строевые смотры.

Законодательством определено максимальное время для проведения проверки, варьирующееся от 20 дней (160 часов) до 15 часов в зависимости от объекта. Для оценки возможности проведения проверки объектов надзора инспекторским составом, авторам, необходимо было определить фактическое время, затрачиваемое на проведение проверки.

Проведенный анализ показал, что в деятельности ГПС отсутствуют алгоритмы и методы оценки нагрузки на инспекторский состав.

Существенным фактором повышения научного уровня управления является применение, при подготовке решений, математических методов и моделей. Однако, полная математическая формализация технико-экономических задач часто неосуществима вследствие их качественной новизны и сложности. В связи с этим все шире используются экспертные методы, под которыми понимают комплекс логических и математико-статистических методов и процедур, направленных на получение от специалистов информации, необходимой для подготовки и выбора рациональных решений. Для того чтобы повысить обоснованность решений и учесть многочисленные факторы, оказывающие влияние на их результаты, необходим разносторонний анализ, основанный как на расчетах, так и на аргументированных суждениях руководителей и специалистов, знакомых с состоянием дел и перспективами развития в различных областях практической деятельности.

Для получения приоритетных показателей в числовом виде был выбран метод экспертных оценок. Рассмотрены трудозатраты одного инспектора на проведение проверки соответствия объекта надзора требованиям пожарной безопасности на примере общественного здания высотой до пяти этажей, ориентировочной площадью 6000 м². Проведен опрос более 50 % инспекторского состава и 38 ин-

спекторов со стажем работы от одного года до 20 лет. Опрос инспекторского состава показал, что на одну среднестатистическую проверку ему необходимо затратить 38,6 часа, то есть 5 полноценных дней – одну рабочую неделю. С целью верификации полученных данных дополнительно в рамках исследования проведена экспертная оценка. Для реализации процедуры экспертной оценки была сформирована группа экспертов. Состав экспертной группы ограничен кругом предъявляемых требований:

- стаж работы на должности связанной с осуществлением государственного пожарного надзора не менее 10 лет;
- исполнение, на момент проведения опроса, обязанностей, связанных с осуществлением государственного пожарного надзора в рамках города.

Количество членов экспертной группы значительно меньше в сравнении с количеством респондентов, опрашиваемых при массовом опросе. Количество экспертов в группе определено – 10 человек. Форма экспертной оценки выбрана в виде анкетирования по заранее подготовленной форме.

По полученным результатам анализа экспертного опроса были сделаны следующие выводы:

- среднее время на проведение проверки составляет 43,4 часа ± 14,1 часа (верхняя граница 57,5 часа; нижняя граница 29,3 часа);
- значение медианы составляет 37,4 часа;
- значение экспертного опроса коррелируются со значением статистического опроса инспекторского состава (38,6 часа), т.е. попадает в интерпретируемый интервал, что говорит о достоверности полученных значений.

Для проведения этапа структурного планирования была определена нагрузка на инспекторский состав с помощью сетевого графика и построена диаграмма Ганта для отображения структуры перечня работ.

При построении сетевого графика выявлены основные виды работ, проводимые инспектором в течение месяца, а именно:

- изучение приказов - на основании проведенного анализа, принимаем 148 часа в год (12,3 часа в месяц);
- самостоятельная подготовка - на основании проведенного в разделе анализа 4, принимаем 4 часа в месяц;
- служебная подготовка - на основании проведенного в разделе анализа 4 и фактического расписания занятий, принимаем 8 часов в месяц;



Рис. Структура работы по повседневным видам деятельности ОНД по пожарному надзору

- физическая подготовка - на основании проведенного в разделе анализа 4 и фактического расписания занятий, принимаем 2 часа в неделю (всего 100 часов в год);
- проведение консультаций граждан - на основании проведенного анализа и в соответствии с нормативными документами, принимаем 2 раза в неделю по 4 часа;
- проведение планирования деятельности отдела, доведение распоряжений вышестоящего руководства - на основании проведенного анализа и объективного фактического опыта работы, принимаем ежедневно по 1-му часу.

Структура работы по повседневным видам деятельности ОНД по пожарному надзору представлена на рисунке.

На основании данных анализа сетевого графика и диаграммы Ганта установлено:

- фактически, для проведения мероприятий повседневной деятельности в месяц необходимо затратить 79,6 часов, что составляет 51,02 % от общего количества рабочего времени (при 156 часах на работу в исследуемый период времени при 5-и дневной рабочей неделе). Соответственно, временной ресурс для подготовки и проведения мероприятий по контролю составляет 76,4 часа. Учитывая данные проведенного анализа, следует, что в среднем на проведение одной проверки необходимый временной ресурс составляет (по медиане) – 37,4 часов;
- одному инспектору отдела НД целесообразно запланировать проведение не более 2 мероприятий по контролю в месяц. При этом резерв времени составит 2,2 часа. Учитывая данные математического отклонения (верхняя граница 57,5 часа, нижняя граница 29,3 часа), обусловленного сложностью объекта, возможно предположить, что одним инспектором в течение месяца оптимально можно запланировать: 1 проверку крупного объекта (затраты на проверку составят в среднем 57,5 часа при резерве времени 18,9 часов); 2 проверки среднего объекта (затраты на

проверку составят в среднем 37,4 часа при резерве времени 2,2 часа); 2 проверки мелких объектов (затраты на проверку составят в среднем 29,3 часа при резерве времени 17,8 часа).

Резерв времени возможно использовать для подготовки планов, статей, организации работы со СМИ, органами местного самоуправления и т.д.

Проведенные анализы, выполненные в работе, показали, что при существующей ситуации охватить все объекты надзора личным составом ОНД - невозможно. Авторы работы выявили, что для эффективного надзора в области обеспечения ПБ возможны следующие пути оптимизации:

- уменьшение времени на осуществление деятельности не связанной с проведением проверок (при условии, что инспекторский состав будет занят только проведением мероприятий по контролю);
- делегирование части полномочий пожарного надзора путем внедрения обязательного противопожарного страхования.

Проведенный предварительный SWOT-анализ показывает (таблица), что развитие пожарного аудита в России будет способствовать снижению нагрузки на органы пожарного надзора и повышению ответственности собственника за эксплуатацию объекта недвижимости. Страхование от пожаров выступает как механизм экономического регулирования уровня пожарного риска. Разработанная система льгот и санкций является мощным экономическим рычагом, стимулирующим проведение превентивных мероприятий, которые, в конечном итоге, минимизируют пожарный риск. Замещение хотя бы части финансовых государственных резервов страховыми выплатами поможет не только создать реальную систему компенсации расходов на ликвидацию чрезвычайных ситуаций, но и повысить уровень возмещаемого вреда, поскольку размер ответственности страховых организаций может быть значительно больше средств создаваемых в настоящее время резервов за счет бюджетов всех уровней. Передача части надзорных полно-

мочий от государства независимым экспертам-аудиторам, которые должны проверять пожарную безопасность на предприятиях и оказывать услуги по анализу качества, надежности и эффективности

системы пожарной безопасности, а также давать рекомендации по ее повышению, позволит не только снизить административную нагрузку на бизнес и достаточно высокую нагрузку на государственный

	<p>Opportunities (возможности)</p> <ul style="list-style-type: none"> -Снизить административную нагрузку и уменьшить предпосылки для коррупции в государственных надзорных органах - Стимулировать проведение превентивных мероприятий, которые, в конечном итоге, минимизируют пожарный риск - Снизить затраты бюджетов всех уровней на ликвидацию последствий стихийных бедствий и повысить уровень защищенности потерпевших, в том числе путем возмещения вреда в размере реального ущерба - Возможность финансирования на мероприятия в области пожарной безопасности путем отчислений от страховых взносов <ul style="list-style-type: none"> - Возникновение конкуренции между аудиторскими компаниями. Консалтинговые фирмы имеют коммерческий интерес в демонстрации собственной компетентности 	<p>Threats (угрозы)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Некоторые организации могут быть не готовы к финансовой нагрузке, связанной с обязательным страхованием <ul style="list-style-type: none"> - Слишком сложная и совершенно непонятная для большинства граждан система исчисления страховых сборов может привести к ряду злоупотреблений -- Потенциал страховых организаций при проведении независимой оценки риска в области пожарной безопасности не сможет обеспечить функционирование системы
<p>Strengths (сильные стороны)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Передача части надзорных полномочий от государства независимым экспертам-аудиторам - Появление мощного экономического стимула для снижения или минимизации пожарного риска - Повышение ответственности организаций за соблюдение обязательных требований пожарной безопасности - Формирование рыночных механизмов контроля за деятельностью хозяйствующих субъектов в области пожарной безопасности - Создание нормативно-правовой базы отвечающей современным требованиям - Сохранение государственного надзора за аудиторскими компаниями 	<p>Как воспользоваться открывающимися возможностями, используя сильные стороны?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Снижение затрат бюджетов всех уровней на ликвидацию последствий стихийных бедствий и мероприятия в области обеспечения пожарной безопасности - Противопожарное страхование, помимо основной своей функции - компенсации ущерба, причиненного огнем, выполняет важные функции предупреждения пожаров <ul style="list-style-type: none"> - Возникновение конкуренции между аудиторскими компаниями повысит качество проведения проверки за соблюдением требований пожарной безопасности на объектах контроля аудиторскими компаниями - Финансовая поддержка страховыми организациями научно-технического прогресса в области обеспечения пожарной безопасности 	<p>За счет, каких сильных сторон можно нейтрализовать существующие угрозы?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Возникновение конкуренции, как между аудиторскими, так и страховыми компаниями повысит не только качество проведения проверки за соблюдением требований пожарной безопасности на объектах, но и будет способствовать формированию оптимальных тарифов страхования и проведения независимой оценки - Создание нормативно-правовой базы отвечающей современным требованиям сохранения государственного надзора за аудиторскими компаниями позволит минимизировать злоупотреблениями в системе
<p>Weaknesses (слабые стороны)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Финансовая нагрузка на объекты, подлежащие обязательному страхованию - Отсутствие необходимого количества специалистов в области аудита пожарной безопасности - Отсутствие отработанного механизма контроля за компетентностью экспертов по аудиту - Отсутствие отработанного механизма дифференциации страховых тарифов в зависимости от уровня защищенности объектов в области пожарной безопасности <ul style="list-style-type: none"> - Малое количество аудиторских и страховых компаний в системе противопожарного страхования и независимой оценки - Слабое развитие профессиональных объединений аудиторских компаний в области обеспечения пожарной безопасности 	<p>Какие слабые стороны могут помешать воспользоваться возможностями?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Малое количество аудиторских и страховых компаний в системе и малое количество компетентных специалистов в условиях повышенного спроса ведет к неоправданному завышению стоимости оценки <ul style="list-style-type: none"> - Отсутствие отработанного механизма контроля за компетентностью экспертов по аудиту и слабое развитие профессиональных объединений аудиторских компаний в области обеспечения пожарной безопасности может отразиться на качестве проведения проверки за соблюдением требований пожарной безопасности аудиторскими компаниями 	<p>Каких угроз, усугубленных слабыми сторонами, нужно больше всего опасаться?</p> <ul style="list-style-type: none"> - Отсутствие необходимого количества специалистов в области аудита пожарной безопасности <ul style="list-style-type: none"> - Отсутствие единого механизма дифференциации страховых тарифов в зависимости от уровня защищенности объектов создает условия для злоупотреблений

Таблица. SWOT-анализ

пожарный надзор, но и уменьшить предпосылки для коррупции в государственных надзорных органах. Появление «здоровой» конкуренции, заинтересованности аудиторских и страховых организаций в демонстрации собственной компетентности, должно качественно повысить уровень проведения проверок соответствия объекта защиты установленным требованиям пожарной безопасности. Наряду со всем очевидными достоинствами рассматриваемой системы, исходя из проведенного анализа, можно предположить, что малое количество аудиторских и страховых компаний в системе и малое количество компетентных специалистов на начальных этапах формирования рынка независимой оценки рисков в области пожарной безопасности и обязательного противопожарного страхования в условиях повышенного спроса может привести к неоправданному завышению стоимости работ. Отсутствие отработанного механизма контроля за компетентностью экспертов по аудиту и слабое развитие профессиональных объединений аудиторов в области обеспечения пожарной безопасности может отразиться на качестве проведения проверок за соблюдением требований пожарной безопасности аудиторскими компаниями. Отсутствие единого механизма дифференциации страховых тарифов в зависимости от уровня защищенности объектов создает условия для злоупотреблений в данной сфере. Данные выявленные угрозы, безусловно, должны нивелироваться государством. Разработка и реализация в нормативных документах способов и методов оценки, ответственности, дифференциации страховых тарифов, в зависимости от уровня защищенности объектов, позволит избежать неразберихи и двусмысленного толкования противопожарного состояния объекта защиты, тем самым ликвидировав условия для злоупотребления нечестными игроками на рынке. Создание и поддержка системы подготовки специалистов и условий для развития профессиональных объединений страховых компаний, аудиторов в области обеспечения пожарной безопасности позволит избежать нехватки кадров в данном сегменте рынка. Появление профессиональных объединений позволит оптимально организовать не только осуществление государственного контроля за деятельностью консалтинговых и страховых фирм, но и увеличить ответственность данных фирм перед всеми участниками отношений.

Литература:

1. Федеральный закон от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ «Кодекс РФ об административных правонарушениях».
2. Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».
3. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера».
4. Федеральный закон от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».
5. Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 г. № 290 «О государственном пожарном надзоре».
6. Постановление Правительства РФ от 01.12.2005 г. № 712 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством РФ по делам ГО, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий».
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 20.06.2005 г. № 385 «О федеральной противопожарной службе».
8. Приказ МЧС России от 28.06.2012 г. № 375 «Об утверждении Административного регламента Министерства РФ по делам ГО, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности».
9. Государственный пожарный надзор. Курс лекций для начальников (заместителей начальников) отделов организации ГПС УГПН региональных центров и Главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации. – М.: АГПС МЧС России, 2010 г.
10. Материалы к практическим занятиям по курсу «ГПН» для начальников (заместителей начальников) отделов организации ГПС УГПН региональных центров и ГУ МЧС России по субъектам РФ. – М.: АГПС МЧС России, 2010.
11. В.И. Козлачков, Д.Г. Карпенко. Организация проверок противопожарного состояния объектов при осуществлении государственного пожарного надзора в современных условиях. - М.: АГПС МЧС России, 2008 г.
12. Д.Г. Карпенко, И.Н. Шаров. Аспекты оценки соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности в форме ГПН. - М.: АГПС МЧС России, 2010 г.
13. Карпенко Д.Г. Организация проверок противопожарного состояния объектов при осуществлении ГПН. - Москва, 2007. - 373 с.