

УДК 614.841.31
doi: 10.34987/vestnik.sibpsa.2020.18.3.013

Применение риск-ориентированной модели деятельности в управлении пожарной безопасностью

Якунин А.А.¹; Лобаев И.А.², к. т. н., доцент

¹Главное управление МЧС России по Республике Хакасия

²Академии ГПС МЧС России

Аннотация:

Эффективность применения риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий в области пожарной безопасности зависит от разумного соотношения затрат на противопожарную защиту объектов и размеров вреда, который может быть причинен возможным пожаром, что позволяет существенно сократить и оптимизировать затраты на противопожарную защиту объектов.

Показано, что расчетная оценка пожарных рисков, позволяет определить (выбрать) обязательные требования пожарной безопасности, направленные на безопасность людей и допустимые риски возможного причинения вреда имуществу собственника, который вправе им рисковать.

Оценка эффективности риск-ориентированного подхода отражает состояние (качество) нормативной базы и административно-правовой деятельности надзорных органов, поэтому оказывает влияние на критерии и порядок оценки и контроля надзорной деятельности, которые устанавливаются федеральными органами государственной власти Российской Федерации.

При оценке ущерба, причиненного пожарами необходимо учитывать не только прямой ущерб, но и относительный ущерб от пожаров, отражающий соотношение роста валового внутреннего продукта субъекта Российской Федерации и динамики прямого ущерба от пожаров.

Результаты исследования подтверждают необходимость разработки алгоритма перехода надзорных органов на риск-ориентированную модель деятельности и реализации адресного подхода, проводимых контрольно-надзорных мероприятий, для повышения эффективности и результативности проводимой государством политики, улучшению финансово-экономического климата.

Ключевые слова: риск-ориентированный подход, государственный пожарный надзор, хозяйствующие субъекты, риски, финансовые затраты, система обеспечения пожарной безопасности, относительный показатель, эффективность.

Application of risk-based activity model in fire safety management

Yakunin A.A.¹; Lobaev I.A.², Ph.D. of Engineering Sciences, Docent

¹Main Department of EMERCOM of Russia in the Republic of Khakassia

²SFA of EMERCOM of Russia

Annotation

The effectiveness of the risk-based approach in the implementation of control and Supervisory measures in the field of fire safety depends on a reasonable ratio of costs for fire protection of objects and the amount of damage that can be caused by a possible fire, which allows you to significantly reduce and optimize the cost of fire protection of objects.

It is shown that the estimated assessment of fire risks allows you to determine (select) mandatory fire safety requirements aimed at the safety of people and the acceptable risks of possible damage to the property of the owner, who has the right to risk them.

The assessment of the effectiveness of the risk-based approach reflects the state (quality) of the regulatory framework and administrative and legal activities of Supervisory authorities, so it affects the criteria and procedure for evaluating and monitoring Supervisory activities, which are established by the Federal government authorities of the Russian Federation.

When assessing the damage caused by the fires necessary to consider not only direct damage, but relative damage from fires, reflecting the ratio of growth of the gross domestic product of the Russian Federation and the dynamics of direct damage from fires.

The results of the study confirm the need to develop an algorithm for the transition of Supervisory authorities to a risk-based model of activity and the implementation of a targeted approach, control and Supervisory measures to improve the efficiency and effectiveness of government policies, improve the financial and economic climate.

Keywords: risk- oriented approach, state fire supervision, economic entities, risks, financial costs, fire safety system, relative indicator, efficiency.

Последние два десятилетия государство активно стремится уменьшить нагрузку на бизнес путем минимизации вмешательства надзорных органов в хозяйственную деятельность объектов защиты.

Так, регулирование отношений в области обеспечения пожарной безопасности приобрело форму технического регулирования, целью которого является разумное соотношение затрат на обеспечение пожарной безопасности и причинения вреда с учетом соответствия уровня безопасности - уровню угроз.

С целью реализации принципа технического регулирования необходимо изменить порядок применения контрольно-надзорными органами в области пожарной безопасности требований: от абсолютной безопасности к допустимым рискам [1], в соответствии с которыми собственник вправе рисковать своим имуществом при безусловном выполнении требований пожарной безопасности, направленных на безопасность людей при пожаре.

Такое изменение порядка применения требований пожарной безопасности повлекло управленческое решение Правительства РФ по реформе контрольно-надзорной деятельности для перехода на риск-ориентированный подход. Однако, реализация такого подхода привела к ограничению периодичности проверок юридических лиц в зависимости от уровня риска объекта защиты. Причем, уровень риска объекта защиты нормируется в нормативно-правовых актах [8, 12] без учета прогноза возможных сценариев, по которым лицо принимающее решение (ЛПР), может предвидеть обстоятельства и принимать адекватные меры по противопожарной защите. Поэтому, решения продолжают приниматься в соответствии со статистическими данными о пожарах, произошедших когда-либо на таких объектах и не имеющих ничего общего с доказательствами вины или невиновности за невыполнение обязательных требований пожарной безопасности.

Таким образом, управление системой обеспечения пожарной безопасности объекта защиты остается без обратной связи (отсутствует оценка риска причинения вреда в виде прогноза события чрезвычайной ситуации) и принимает образ формализованной проверки соответствия статистическим (вероятностным) критериям. Более того, ответственность за невыполнение обязательных требований юридическими лицами, перекладывается на контролирующие органы, поскольку факт невыполнения юридическими лицами обязательных требований, является критерием уровня риска объекта защиты [12].

При реформировании нормативно-правового законодательства в области пожарной безопасности правовое поле разделили на два вида по формальным признакам: обязательного применения, к которым относятся требования федеральных законов, постановлений Правительства и добровольного применения, к которым относятся требования сводов правил, что также не в полной мере отражает применение обязательных требований, направленных на безопасность людей и чужого имущества и допустимые риски по отношению к имуществу собственника, который имеет право им рисковать в соответствии с Конституцией РФ [2]

Вместе с тем, обязательность требований в соответствии с федеральным законодательством закреплена в форме проверочных листов, которые направлены на «оптимизацию использования трудовых, материаль-

ных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора), снижения издержек юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и повышения результативности деятельности органов государственного контроля (надзора) при организации контрольно-надзорных мероприятий (далее КНМ)» [9].

Таким образом, предусмотренный порядок по выбору интенсивности, формы, продолжительности и периодичности проведения мероприятий по надзору, который определяет круг проверяемых вопросов в контрольном листе, с учетом отнесения деятельности юридического лица к определенной категории риска, который должен привести к оптимизации КНМ, не является управляемой системой, поскольку ЛПП без оценки пожарных рисков не может предвидеть сценарии развития чрезвычайных событий на объекте, и поэтому существующий порядок не обладает функциями обратной связи, формой которой является прозрачность и открытость для проверяемых лиц.

В таком случае, для управляемости пожарной безопасностью объекта защиты и создания обратной связи для ЛПП, должна складываться ситуация, в которой хозяйствующий субъект может оценить возможные риски и прийти к выбору необходимых и достаточных мероприятий, адекватных угрозе риска причинения вреда, что в итоге будет способствовать сокращению затрат на пожарную безопасность при безусловном выполнении требований, направленных на безопасность людей при пожаре. Причем, прозрачность оценки соответствия гарантируется нормативными документами в области пожарной безопасности с учетом их расчетных методик, и по результатам реализованных сценариев событий, станет очевидна как ЛПП, так и собственникам объекта защиты.

Практически можно говорить о следующем. При проверке выполнения условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности по проверочным листам, в которых содержатся требования федеральных законов и сводов правил, - к хозяйствующим субъектам предъявляется весь объем существующей нормативно-правовой базы в форме обязательных требований и любое нарушение считается возможным влекущим «материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства» [5], без учета сценариев событий, возможных на конкретном объекте защиты и реализуемых посредством расчетных методик национальных стандартов. В итоге, одна часть нормативных документов в виде сводов правил применяется при проведении проверки, а вторая ее часть в виде национальных стандартов, дающих возможность оценить уровень угроз при различных сценариях развития событий чрезвычайных ситуаций, остается не реализованной. В этой связи, типовые требования пожарной безопасности, предъявляемые инспектором ФГПН к объекту защиты, не являются прозрачными для обеих сторон, что способствует отсутствию обратной связи в системе управления пожарной безопасностью объекта защиты при принятии решения и контролем за его исполнением, поскольку в управляющий орган не поступает осведомительная информация о фактическом состоянии управляемого объекта. Значительно более результативными с позиций точности достижения управляемой системой заданных параметров, а значит и с позиций реализации конечной цели управления, являются замкнутые системы управления. Такое отсутствие обратной связи ЛПП с управляемым объектом обязательно влечет за собой конфликт в виде административного барьера в части обязательности выполнения высокочрезвычайных противопожарных мероприятий, направленных на защиту собственного имущества, которым вправе рисковать. Таким образом, административный барьер при проведении оценки соответствия объекта защиты будет сохраняться до тех пор, пока ЛПП не сможет применять все нормативные документы для такой оценки: и своды правил, и национальные стандарты, в которых содержатся методики оценки пожарных рисков, влияющих на предвидение события и принятия адекватных угрозе мер пожарной безопасности без лишних затрат на пожарную безопасность.

Типовая нормативная база фактически не учитывает риск причинения вреда от пожара, а право собственника на риск потери имущества не реализуется в полном объеме.

Остроту обозначенной проблемы можно проследить по анализу соотношения финансовых затрат на обеспечение пожарной безопасности хозяйствующими субъектами Республики Хакасия и величин прямого материального ущерба от произошедших пожаров за последние 10 лет (рис. №1).

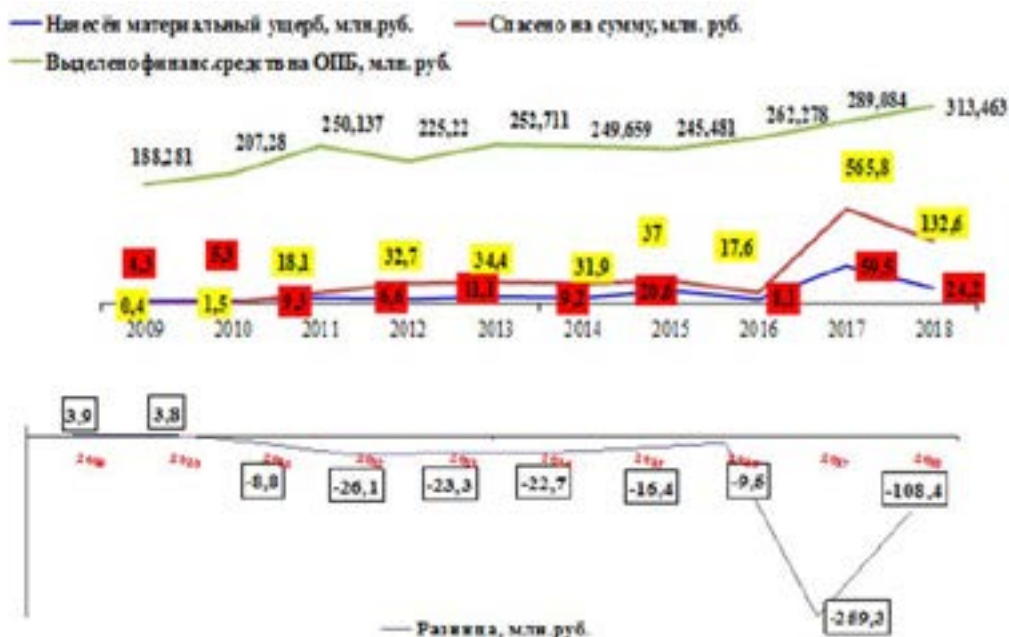


Рис. 1. Динамика материального ущерба от пожаров и выделяемых финансовых средств на выполнение мероприятий в области пожарной безопасности в 2009 – 2018 гг.

Из приведенного графика видно, что финансовые издержки на реализацию мер, предложенных органами федерального государственного пожарного надзора, в десятки раз превышают риски возникновения пожаров и возможные убытки от них. Проводимое дознание по пожарам доказывает, что неизбежное исполнение обязательных требований в области ПБ не снимает риск возникновения пожара до абсолютного нуля, равно как и систематическое нарушение требований однозначно не приводит к пожару.

Таким образом, затраты на пожарную безопасность в среднем своем значении за 10 лет превышают вред от пожара в 26 раз, как показано на Диаграмме 2.

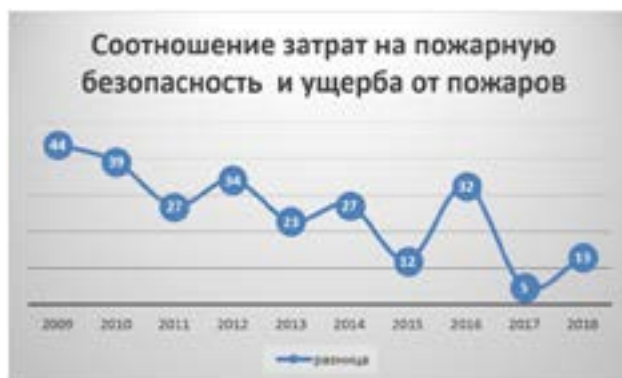


Рис. 2. Соотношение материального ущерба от пожаров и выделяемых финансовых средств на выполнение мероприятий в области пожарной безопасности в 2009 – 2018 гг.

Такое соотношение выступает негативным образом для экономике обеспечения пожарной безопасности, в которой недооценка расчетных сценариев событий чрезвычайных ситуаций на проверяемом объекте, принимается ЛПР как недостаток сведений, который необходимо компенсировать всеми имеющимися СПЗ, что в конечном итоге приводит к неоправданному перерасходу средств на противопожарную защиту имущества собственника, которым он вправе рисковать, и недооценку причинной связи СПЗ с причинением вреда людям при пожаре.

Причем, показатели по гибели людей и имущества от пожаров, представляют собой основную оценку деятельности органов ФГПН со стороны общества и государства. В этой связи введены прямые показатели причинения вреда людям и имуществу, утвержденные нормативными документами, а при наступлении со-

бытий с причинением вреда, напрямую вменяются в вину инспекторам ФГПН. При этом, отсутствует прямая зависимость надзорной деятельности от обеспечения пожарной безопасности хотя бы потому, что контроль за исполнением требований пожарной безопасности регулируется федеральным законодательством со строго определенной периодичностью по [12]: для категории чрезвычайно высокого риска - один раз в год; для категории высокого риска - один раз в 2 года; для категории значительного риска - один раз в 3 года; для категории среднего риска - не чаще чем один раз в 5 лет; для категории умеренного риска - не чаще чем один раз в 6 лет. Кроме того, органы ФГПН не обладают и полномочиями хозяйственно-распорядительной функции по обеспечению пожарной безопасности. Как результат, полномочия ФГПН в рамках административных процедур не достигают должного эффекта, поскольку требования пожарной безопасности, которые вменяются собственникам в вину, не разделены на безопасность людей, которые безусловно необходимо выполнять, и безопасность имущества, которым допускается рисковать.

Авторами был проведен анализ прямых показателей по ущербу от пожаров, относительно Валового регионального продукта Республики Хакасия, на который направлена деятельность ФГПН по организации его пожарной безопасности.

Представленные ниже рисунки 2 и 3 характеризует деятельность органов ФГПН в рассматриваемом регионе по прямым и относительным показателям.

Так, по прямому показателю ущерба от пожара, показанного на рисунке №3 невозможно охарактеризовать деятельность органов ФГПН по защите имущества.

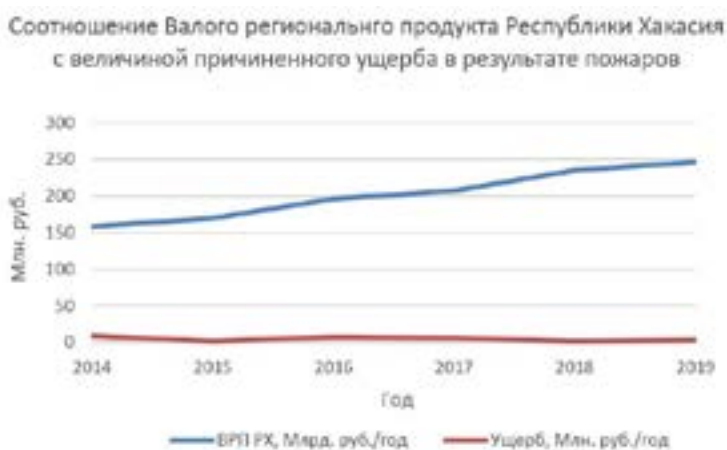


Рис. 3. Динамика ВРП Республики Хакасия и величины материального ущерба, причиненного пожарами в 2014 – 2019 гг

В этой связи, авторами разработан относительный показатель оценки деятельности органов ФГПН по защите имущества ($\mathcal{E}_{\text{фгпн}_i}$) Республики Хакасия, показанный на рисунке 4:

$$\mathcal{E}_{\text{фгпн}_i} = \frac{y_i}{\text{ВРП}_i} \tag{1}$$

где y_i - величина ущерба от пожаров в i -м периоде, руб.;

ВРП_i – величина валового регионального продукта в i -м периоде, руб.;

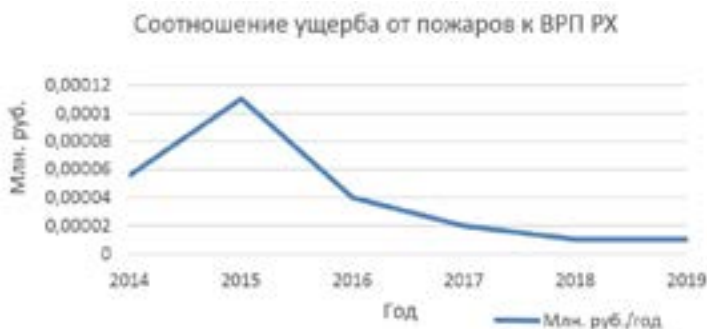


Рис. 4. Относительный показатель деятельности органов по ущербу от пожаров

Такой относительный показатель можно применять к оценке деятельности органов ФГПН в 3-х различных вариантах:

1-й вариант (как в нашем случае) – снижение относительного показателя положительно влияет на рост ВРП, а значит оценка деятельности ФГПН – положительная.

2-й вариант – горизонтальный график, также говорит о стабильности роста ВРП республики и деятельности органов ФГПН, однако, такая стабильность может привести к росту относительного показателя, поэтому оценка деятельности органов ФГПН может быть ниже, чем в первом варианте.

3-й вариант – увеличение относительного показателя влияет на снижение ВРП республики, поэтому оценка органов ФГПН негативная, и требуются рекомендации по изменению ситуации с пожарной безопасностью в Республике.

Согласно графикам реализуемые мероприятия по реформированию надзорной деятельности начиная с 2015 года имели положительные результаты, и осуществляемая деятельность органами ФГПН в Республике Хакасия была направлена на сбережение ВРП. Вместе с тем, наблюдаем и то, что инструмент реформирования, состоящий в снижении количества проверок, исчерпал свой потенциал уже в 2018 году и более не приносит ожидаемого эффекта. Это позволяет утверждать, что реализуемый с 2016 года национальный проект «Реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации», целью которого является «снижение к 2025 году уровня ущерба охраняемым законом ценностям (жизнь и здоровье человека) на 50%, снижение уровня материального ущерба по контролируемым видам риска на 30%, ослабление административной нагрузки на организации и граждан, осуществляющих предпринимательскую деятельность, на 50% и рост индекса качества администрирования контрольно-надзорных функций в два раза»[4, с. 47-51] может быть успешно реализован только при внедрении выверенной системы планирования, мониторинга и оценки результативности и эффективности предпринимаемых усилий.

Одним из показателей такой оценки и может стать Относительный показатель деятельности органов ФГПН по ущербу от пожаров. Он, как показатель результативности проводимых мероприятий органами надзора (контроля), может являться основой для управленческих решений и выбора направлений политики, проводимой органами исполнительной власти.

С целью реализации контрольно-надзорной функции по управлению пожарной безопасностью в условиях риск-ориентированной модели, который должен привести к разумному соотношению затрат на пожарную безопасность и вреда от пожаров с учетом уровня безопасности и уровня угроз, авторами предлагается Алгоритм контрольно-надзорной деятельности в условиях риск-ориентированной модели.

Для объектов защиты, изъявивших желание избирательного применения требований ЛПР должно провести анализ необходимости и достаточности СПЗ. Данный анализ может базироваться на предоставленном расчете НОР, анализе обстановки с пожарами для данной категории объектов защиты и по конкретному объекту, а также «добросовестности» проверяемого субъекта. «Добросовестность» подразумевает под собой: наличие выданных актов по результатам ранее проведенных КНМ без нарушений; отсутствие привлечения к административной ответственности по ст. 20.4 КоАП РФ в определённом временном периоде.

Далее на основе результатов проведенного анализа определяется перечень обязательных требований в области ПБ, направленных на обеспечение безопасности людей, и возможный круг мероприятий, направленных на защиту имущества собственника, которые могут быть им исполнены в добровольном порядке.

Затем ЛПР принимается управленческое решение о применении адресной системы обеспечения ПБ (т.е. необходимых и достаточных мер в области ПБ в отношении конкретного объекта защиты), которое должно позволить: экономить финансовые ресурсы за счет концентрации на необходимых и достаточных мероприятиях по обеспечению ПБ; снизить административные барьеры за счет достижения прозрачности предъявляемых требований к объекту защиты; улучшение предпринимательского климата, т.к. снижается величина упущенной выгоды; рост ВВП на фоне повышения ликвидности финансовых ресурсов предпринимательского сектора.

Эффективность деятельности ФГПН при реализации адресной системы определяется расчетом относительного показателя деятельности органов ФГПН по ущербу от пожаров.

Представленный Алгоритм деятельности органов ФГПН в условиях риск-ориентированной модели обеспечит достижение целей технического регулирования и основ государственной политики в области пожарной безопасности в части принятия управленческого решения в отношении конкретного объекта защиты, затраты на которые будут соразмерны риску причинения вреда, что позволит избежать избыточных мер пожарной безопасности, снизить административные барьеры и адекватно оценивать деятельность органов ФГПН.

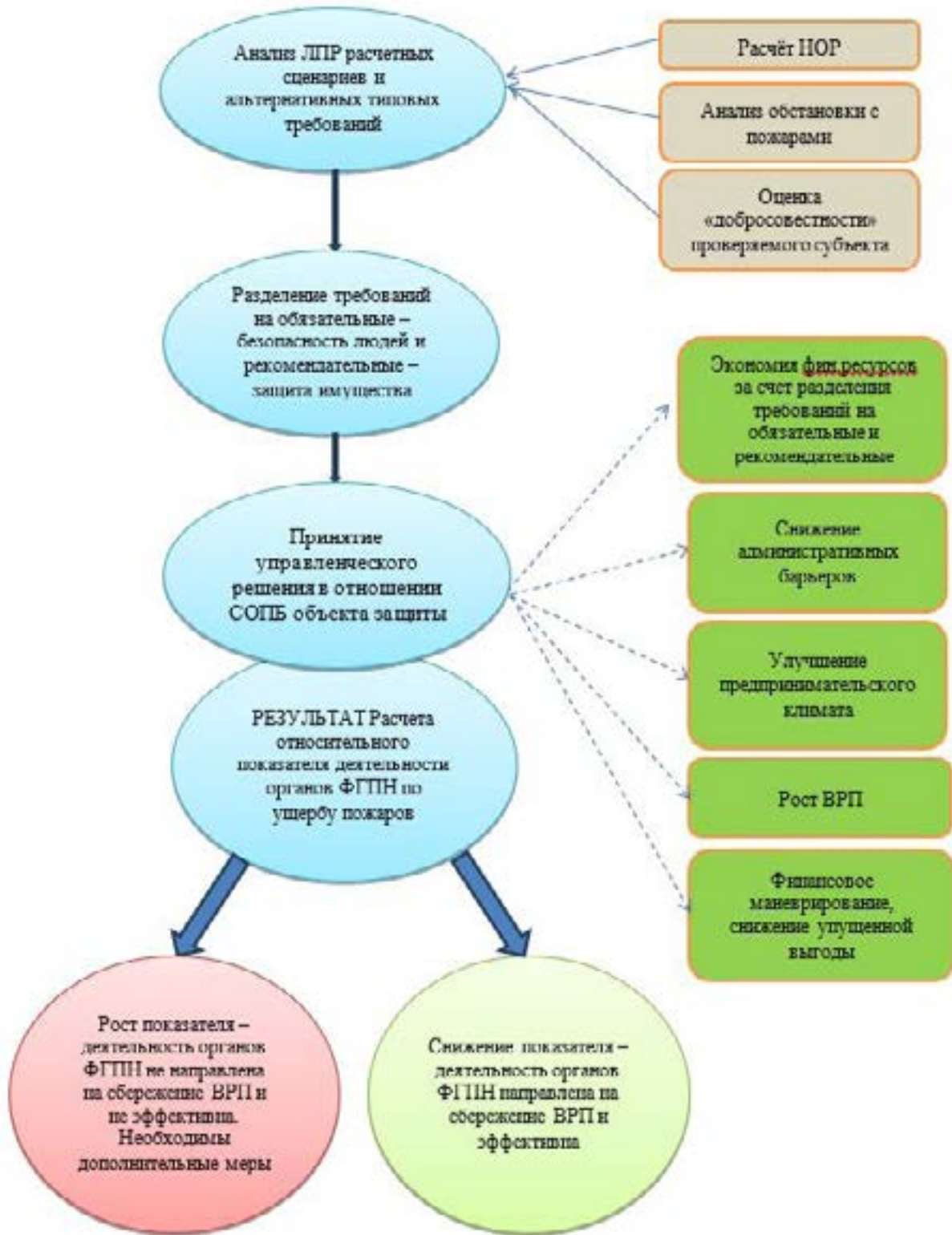


Рис. 5. Алгоритм деятельности органов ФГПН в условиях риск-ориентированной модели

Литература

1. Козлачков В.И. Техническое регулирование в области пожарной безопасности. – М. : Академия ГПС МЧС России, 2011. – 217 с.
2. Козлачков В.И. Типовая и риск-ориентированная модели надзорной деятельности в области обеспечения пожарной безопасности. Сравнительный анализ. М.: Академия ГПС МЧС России, 2016. Деп. в ВИНТИ РАН 10.02.2016 № 31-В2016.
3. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2015, № 4. – С. 41-64.
4. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н., Покида А.Н., Зыбуновская Н.В. Оценка результативности и эффективности контрольно-надзорной деятельности с точки зрения бизнеса // Экономическое развитие России. – 2018, № 8. – Т. 25. – с. 47-51.
5. «О пожарной безопасности»: федер. закон Рос. Федерации от 21.12.1994 № 69-ФЗ (ред. от 27.12.2019) // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5438/bb9e97fad9d14ac66df4b6e67c453d1be3b77b4c/ (дата обращения 18.08.2020).
6. «О техническом регулировании»: федер. закон Рос. Федерации от 27.12.2002 № 184-ФЗ // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40241/ (дата обращения 18.08.2020).
7. «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»: федер. закон Рос. Федерации от 22.07.2008 № 123-ФЗ: URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78699/6e24082b0e98e57a0d005f9c20016b1393e16380/(дата обращения 18.08.2020).
8. «Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности»: приказ МЧС России от 30 ноября 2016 г. № 644.
9. «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: федер. закон Рос. Федерации от 26 декабря 2008 г. №294-ФЗ // URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_83079/ (дата обращения 02.02.2020).
10. «Об утверждении Основ государственной политики в области пожарной безопасности на период до 2030 года»: Указ Президента Рос. Федерации №2 от 1 января 2018 года.
11. «Об утверждении Перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»: приказ Росстандарта от 14 июля 2020 года № 1190 // URL: <http://docs.cntd.ru/document/565314055> (дата обращения 18.08.2020).
12. «Положение о федеральном государственном пожарном надзоре»: пост. Правит. Рос. Федерации от 12.04.2012 №290.
13. Анализ деятельности управление надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Республике Хакасия за 2018 год, г. Абакан, 2019г.
14. Анализ пожаров на территории Республики Хакасия в 2009-2018 г.г., Управление надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Республике Хакасия, г. Абакан, 2019г.