

УДК 614.841.31
doi: 10.34987/vestnik.sibpsa.2020.18.3.014

Управление пожарной безопасностью в условиях риск-ориентированной модели деятельности

Шахов Д.В.

Главное управление МЧС России по Республике Тыва

Аннотация:

В статье описывается проблематика эффективности финансовых затрат на обеспечение пожарной безопасности объектов с учётом наличия угроз гибели и травмирования людей на объектах и нанесения вреда имуществу хозяйствующего субъекта, который обладает полным правом им рисковать.

Поиск разумного соотношения между финансовыми затратами на обеспечение пожарной безопасности и видами угроз гибели имущества собственника и чужого имущества при безусловном выполнении мер, направленных на безопасность людей, можно реализовать путем разработки адресных систем пожарной безопасности.

Оценка соотношения уровня угроз и поиск мер, адекватных уровню пожарной безопасности является основой для разработки алгоритма контрольно-надзорной функции по управлению пожарной безопасностью, что в свою очередь повысит эффективность риск-ориентированной контрольно-надзорной деятельности.

Ключевые слова: имущество, требования пожарной безопасности, контрольно-надзорная деятельность, алгоритм, риск-ориентированная модель, угроза, ущерб

Fire safety management in the conditions of risk-based business model

Shakhov D.V.

Main Department of EMERCOM of Russia in the Republic of Tyva

Annotation:

The article describes the problem of the effectiveness of financial costs for ensuring fire safety of objects, taking into account the presence of threats of death and injury to people at the objects and damage to the property of an economic entity that has the full right to risk them.

The search for a reasonable balance between the financial cost of providing fire protection and threats of death of the property owner and another property with unconditional implementation of measures aimed at human security, can be implemented through the development of targeted fire safety systems.

The ratio of the level of threats and search of measures, an adequate level of fire safety is the basis for algorithm development of control and Supervisory functions for the management of fire safety, which in turn will increase the efficiency of risk-based Supervisory activities.

Keywords: property, fire safety requirements, control and supervision activities, algorithm, risk-oriented model, threat, damage

Человечество в процессе своего существования, в том числе в ходе развития технологических процессов сталкивается с различными видами опасностей, одной из которых является пожарная опасность, устанавливающая свои правила, которые общество должно соблюдать.

Контрольно-надзорная деятельность (далее КНД) – неотъемлемый элемент государственного управления позволяет оценить результативность воздействия государства на общественные отношения. От того, насколько эффективна и продуктивна система государственного контроля (надзора), муниципального контроля в стране, зависят предпринимательский климат, степень свободы реализации конституционного права на свободу предпринимательской деятельности» [1].

Федеральный государственный пожарный надзор (далее – ФГПН), как и другие виды государственного надзора (контроля) в последние годы находится в стадии активного реформирования. Государство пытается найти баланс между неизбежной обязанностью соблюдения требований пожарной безопасности хозяйствующими субъектами и их правом рисковать своим имуществом.

Такой баланс нарушен типовыми требованиями пожарной безопасности, не учитывающими риск причинения вреда от реального пожара, но предусматривающих какую-то «условную модель пожара», требования к которой предлагается предусмотреть на всех зданиях и сооружениях, без учета динамики опасных факторов пожара.

Прямое применение требований пожарной безопасности, включенных в существующий Перечень, при разработке проектных решений вводит в заблуждение проектировщиков и заказчиков, полагающих, что безопасность людей при пожаре обеспечена посредством выполнения этих требований. Однако, при проверках объектов, проводимых надзорными органами, выявляется наличие угрозы людям в случае возникновения пожара, для чего применяются расчетные методы оценки пожарных рисков, доказывающие наличие такой угрозы.

Именно применение типовых, а не адресных требований пожарной безопасности в свою очередь создает серьезную экономическую проблему, причиняя необоснованными и высокими затратами на противопожарную защиту значительный вред в форме упущенной выгоды.

В ежегодных анализах Минэкономразвития [2] по применению типовой модели деятельности органов федерального государственного пожарного надзора было указано на то, что затраты на противопожарную защиту в 4-5 раз превышают ущерб от пожара, что в свою очередь говорит о неэффективности, высокозатратности и избыточности применяемых типовых требований пожарной безопасности, обязательное применение которых представляет собой административные барьеры для объектов защиты.

К примеру, на территории Республики Тыва в 2018 году суммарные расходы на содержание пожарной охраны, на выполнение мероприятий по противопожарной защите объектов социальной защиты республики, а также на тушение пожаров превысили прямой материальный ущерб, причиненный пожарами более чем в 44 раза (рис. 1) [3].



Рис. 1 Соотношение расходов финансовых средств на обеспечение пожарной безопасности к прямому материальному ущербу, причиненному пожарами в 2014 – 2018 гг. на территории Республики Тыва

При этом, сумма понесённых финансовых затрат на обеспечение пожарной безопасности на объектах социальной защиты Республики Тыва превысило сумму прямого материального ущерба, причиненного пожарами на них за последние 10 лет в среднем в 12,5 раз, а в 2018 году более чем в 32 раза (рис. 2) [4].



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

В настоящее время около 80% требований пожарной безопасности направлены на защиту имущества, а оставшаяся часть требований пожарной безопасности направлена на обеспечение эвакуации людей и защиту чужого имущества, которые в соответствии с требованиями Конституции Российской Федерации являются обязательными к применению. При этом, все требования пожарной безопасности при их применении специалистами надзорной деятельности признаются обязательными, поскольку не кодифицированы по безопасности людей, имущества или чужого имущества, а каждое требование вводится в предписание органов ФГПН, как универсальное.

Собственники, имеющие незыблемое право рисковать своим имуществом, недоумевают при обязательном исполнении систем противопожарной защиты, направленных на защиту собственного имущества, что приводит к напряжённым отношениям с государственными органами, осуществляющими надзор за требованиями пожарной безопасности. Применение именно адресного подхода к выбору системы обеспечения пожарной безопасности позволило бы избежать подобных разногласий, при этом, с большей степенью вероятности, привело бы к сокращению излишне затрачиваемых финансовых затрат на выполнение минимально необходимого уровня безопасности.

Обращая внимание на социально-экономические аспекты развития Республики Тыва в последние годы, опираясь на показатели валового регионального продукта (далее - ВРП) [5] с привязкой к нанесённому материальному ущербу от пожаров на территории субъекта РФ за тот же период (рис. 3) просматривается следующая зависимость. Постоянный и стабильный рост ВРП за последние десять лет увеличился более чем в 2,1 раза (с 26,9 млрд. руб. в 2009 году до 57,8 млрд. руб. в 2018 году), при том, что динамика изменения величины материального ущерба от пожаров достаточно не постоянна, и увеличилась за этот период лишь на 38% (с 9,4 млн. руб. в 2009 году до 13,04 млн. руб. в 2018 году). Данный факт подтверждает, что работа органов федерального государственного пожарного надзора в целом должна оцениваться положительно, т.к. темпы среднего роста наносимого пожарами материального ущерба значительно уступают ежегодным темпам увеличения валового регионального продукта в пользу доходов республики.



Рис. 3 Динамика изменения валового регионального продукта Республики Тыва и материального ущерба от пожаров в 2009 – 2018 гг.

Такая зависимость дает возможность оценить относительный показатель деятельности органов ГПН по ущербу от пожаров (рис. 4), поскольку прямой показатель по ущербу от пожаров не является характеристикой деятельности органов ГПН в современных условиях, когда:

- собственникам разрешено рисковать своим имуществом на законодательном уровне (ст.34 Конституции РФ [6], ст.ст. 1,2 Гражданского кодекса РФ [7], ст.ст.6, 79, 93 ФЗ-123 [8]);
- органы ФГПН и органы противопожарной службы не осуществляют единый подход к оценке рисков ситуации на объектах защиты по обеспечению пожарной безопасности, а также тушению пожара на объекте защиты с системами противопожарной защиты (далее - ППЗ) и тушению пожаров без систем ППЗ;
- изменение показателей статистических оценок по пожарам и загораниям, ведомственным принадлежностям объектов защиты не всегда соответствуют истинному положению дел.



Рис. 4. Динамика изменения относительного показателя деятельности органов ГПН Республики Тыва по материальному ущербу от пожаров в 2009 – 2018 гг.

В этой связи, предлагается относительный показатель оценки деятельности органов ФГПН по защите имущества ($\mathcal{E}_{фгпн}$) Республики Тыва:

$$\mathcal{E}_{фгпн} = \frac{y_i}{ВРП_i} \quad (1)$$

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

ВРП $_i$ – величина валового регионального продукта в i -м периоде, руб.

Таким образом, относительный показатель, разработанный автором, может послужить основой для разработки оценки деятельности инспекторского состава для ГУ МЧС России по Республике Тыва.

Данный показатель можно применять к оценке деятельности органов ФГПН в различных вариантах:

- увеличение ВРП республики в соотношении с величиной ущерба от пожаров оказывает влияние на снижение относительного показателя, а значит оценка деятельности ФГПН – положительная;
- горизонтальный график, который также говорит о стабильности роста ВРП республики и деятельности органов ФГПН, при этом, такая стабильность может привести и к росту относительного показателя, поэтому оценка деятельности органов ФГПН может быть ниже, чем в первом варианте;
- снижение ВРП республики в соотношении с величиной ущерба от пожаров приводит к увеличению относительного показателя, в связи, с чем оценка для органов ФГПН будет негативной, при этом, требуются определённые вмешательства по изменению ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности в субъекте.

Сегодняшние основы государственной политики в области пожарной безопасности [9] содержат положения о переработке нормативной базы, содержащей требования пожарной безопасности.

Рекомендации Минэкономразвития стали причиной принятия управленческого решения по проведению реформирования типовой модели деятельности органов ФГПН и перехода на риск-ориентированную модель деятельности, ориентированную на снижение административного давления на бизнес и государственные предприятия. При этом, существующая риск-ориентированная модель представляет собой лишь разделение объектов защиты по категориям рисков и установление для каждой категории объектов периодичности их проверок [10].

Решить обозначенную проблему позволяет переход на риск-ориентированную модель обеспечения пожарной безопасности, позволяющую исключить необоснованные затраты на противопожарную защиту [7], поскольку методика оценки пожарных рисков позволяет осуществить адресный подход к системе пожарной безопасности, оценить уровень угрозы именно с учетом динамики опасных факторов пожара и применить адекватный уровень противопожарной защиты без дополнительных затрат.

Для реализации поддержки принятия управленческого решения, направленного на выбор из множества альтернативных требований пожарной безопасности, только минимально-необходимые, направленные на безопасность людей при пожаре, необходима разработка Алгоритма перехода надзорных органов на риск-ориентированную модель деятельности. Данная модель позволит лицу, принимающему управленческое решение по оценке соответствия объекта защиты достичь результата по обеспечению безопасности людей при пожаре обоснованным методом.

Основное значение в риск-ориентированной модели имеют допустимые риски, предоставляющие возможность крупные средства, вкладываемые в противопожарную защиту имущества, которым собственник наделен полномочиями рисковать, обращать в реальный сектор экономики. Оборот указанных средств может принести доход, на порядок превышающий ущерб от предполагаемого пожара.

Для разрешения описываемых проблем предлагается внедрение планового перехода на риск-ориентированную модель надзорной деятельности в области обеспечения пожарной безопасности (рис. №4).



Рис. 4 Алгоритм перехода надзорных органов на риск-ориентированную модель деятельности

Контрольно-надзорную деятельность необходимо гармонизировать на основе сбалансированного управления пожарными, информационными, исследовательскими, нормативными, квалификационными и исполнительскими рисками в пределах допустимых рисков, предотвращающих саморазрушение социальных систем.

Литература

1. Зырянов С.М., Калмыкова А.В. Подходы к оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов по предупреждению нарушений обязательных требований // Вопросы государственного и муниципального управления. - 2019. - № 3 – С. 32.
2. Министерство экономического развития Российской Федерации «Контрольно-надзорная деятельность», 2015, 2016, 2017 г.г.
3. Анализ пожаров на территории Республики Тыва в 2014-2018 г.г., Управление надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Республике Тыва, г.Кызыл, 2019г.

4. Анализ деятельности управление надзорной деятельности и профилактической работы Главного управления МЧС России по Республике Тыва за 2018 год, г.Кызыл, 2019г.
5. [Электронный ресурс] Режим доступа: http://gov.tuva.ru/press_center/news/economy/38205/ (дата обращения 09.08.2020).
6. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
7. Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ. (Часть первая) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. - № 32, ст. 3301.
8. Федеральный закон от 22.07.2008 N 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».
9. Указ Президента Российской Федерации №2 от 1 января 2018 года «Об утверждении Основ государственной политики в области пожарной безопасности на период до 2030 года».
10. Постановление Правительства РФ от 12.04.2012 N 290 «Об утверждении положения о федеральном государственном пожарном надзоре».