

К вопросу организации надзорной деятельности в области пожарной безопасности с учетом принципа диверсификации

ISSN 1996-8493
DOI:10.54234/CST.19968493.2023.20.1.75
© Технологии гражданской безопасности, 2023

Т.А. Делибалтян, А.Б. Ичмелян, Л.В. Краснова, Д.С. Пикуш

Аннотация

В статье предложено решение вопроса организации надзорной деятельности с учетом диверсификации функций по обеспечению пожарной безопасности. Авторами сформулированы предложения по совершенствованию структуры органов государственного пожарного надзора.

Ключевые слова: техническое регулирование; подтверждение соответствия; государственный пожарный надзор; диверсификация; клиентоориентированность.

On the Issue of the Supervisory Activities Organization in the Field of Fire Safety, Taking into Account the Principle of Diversification

ISSN 1996-8493
DOI:10.54234/CST.19968493.2023.20.1.75
© Civil Security Technology, 2023

T. Delibaltyan, A. Ichmelyan, L. Krasnova, D. Pikush

Abstract

The article proposes solution to the issue of the supervisory activities organization, taking into account the diversification of functions to ensure fire safety. The authors formulated proposals to improve the structure of the state fire supervision bodies.

Key words: technical regulation; conformity assessment; state fire supervision; diversification; customer orientation.

18.12.2023

Продолжающаяся в настоящее время реформа контрольно-надзорной деятельности требует разработки новых механизмов контроля, направленных на достижение результата, то есть снижение риска причинения вреда. В такой ситуации одними из основных современных требований к работе контрольно-надзорных органов являются прозрачность их деятельности, а также простота и понятность обязательных требований.

С другой стороны, усложнение технологических процессов, развитие архитектурных форм ведут к неизбежному росту и повышению сложности нормативных требований и увеличению временных затрат на проведение контрольно-надзорных мероприятий. В целях разрешения указанного противоречия становится актуальной разработка новых форм контроля.

В соответствии со статьей 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими [1]. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. На современном этапе развития этот принцип раскрывается, в том числе, через понятия «клиентоориентированность» и «клиентоцентричность».

Коммерческие компании, внедряя принципы клиентоориентированности, нацеливаются на дополнительную прибыль. Так, под «клиентоориентированность» понимается «способность компании создавать дополнительную прибыль за счет глубокого понимания и удовлетворения потребностей клиентов в качестве, доступности и сроках предоставления услуг во всех видах деятельности» [2].

Кроме того, в понятие «клиентоориентированности» включают «готовность отстаивать интересы клиентов реального сектора экономики перед государственными органами» [3].

В отдельных источниках отмечается, что термин «клиентоцентричность» используется как синоним термина «клиентоориентированность» [4]. Кроме указанных терминов в работе [5] раскрываются понятия «гражданскоцентричность» и «человекоцентричность», при реализации которых «граждане представляются как участники совместной с органами власти деятельности по достижению общественных благ».

Среди показателей человекоцентричности контрольно-надзорных органов (КНО) отмечаются [5]:
наличие прямой демократии и возможность участия;
безопасность жизни, свободы, собственности;
управление рисками;
концентрация на достижении результатов.

Однако в показатели оценки клиентоцентричности КНО с позиции граждан они не вошли [5], что подчеркивает различие между терминами «клиентоцентричность» и «гражданскоцентричность».

Результаты проведенных опросов [6] показывают, что вклад КНО в минимизацию рисков «весьма ограничен». Так, влияние КНО на снижение рисков

причинения вреда жизни и здоровью граждан отметило 42,4% хозяйствующих субъектов из числа опрошенных, а влияние на риски причинения ущерба имуществу — 26,6%. Этот показатель последовательно падает с 2020 года.

Причину такого снижения можно видеть в том, что «профилактические мероприятия зачастую носят формальный характер, не находят своего отражения диверсифицированный подход к профилактическим мероприятиям в зависимости от особенностей подконтрольной среды» [7]. При этом частота и «серьезность» нарушений вызывается ростом сложности обязательных требований [8].

Общей тенденцией «клиентоориентированного» и «клиентоцентричного» подходов является оценка деятельности КНО подконтрольными (хозяйствующими) субъектами и гражданами. В работе [9] в качестве характеристик для групп риска «технической» и пожарной безопасности, в отношении которых граждане оценивают свою защищенность, выделен риск (угроза) жизни и здоровью, имуществу, в том числе памятникам истории и культуры, от пожаров и иных аварий в жилых и производственных зданиях, сооружениях, на объектах инфраструктуры.

Здесь следует отметить, что мнение общества и даже отдельных специалистов о значимости выполнения отдельных противопожарных мероприятий может существенно отличаться от фактического влияния таких мероприятий на риски причинения вреда [10].

Клиентоцентричный подход внедряется также в деятельность МЧС России. Основу такого подхода составляют выявление и изучение потребностей физических и юридических лиц в постоянном улучшении взаимодействия МЧС России с ними для гарантированного удовлетворения их потребностей.

Приказом МЧС России от 25 августа 2022 г. № 816 утверждена Концепция внедрения принципов клиентоцентричности в деятельности Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — Концепция). Одним из принципов Концепции [11] является разумность регулирования, при которой обеспечиваются:

- рациональная связь между преследуемой целью и избранными средствами регулирования;
- контроль направлен не на применение санкций, а на стимулирование правомерного применения.

По нашему мнению, при организации деятельности государственного пожарного надзора целесообразно говорить не о клиентоцентричности, а о диверсификации контрольных и надзорных функций.

Учитывая вышеизложенное, в целях повышения влияния КНО на минимизацию рисков [6] необходимо сформировать такую структуру контрольно-надзорной деятельности государственного пожарного надзора (ГПН), при которой:

- неизбежный с развитием техники и технологии рост числа и сложности требований не приводил к формальному отношению к их исполнению [8];

реализовывался «диверсифицированный подход к профилактическим мероприятиям в зависимости от особенностей подконтрольной среды [7];

существовала рациональная связь между преследуемой целью и избранными средствами регулирования [11];

контроль выполнения был направлен не на применение санкций, а на стимулирование правомерного применения [11].

Вхождение ГПН в систему оценки соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности, как того требует ст. 144 Технического регламента о требованиях пожарной безопасности*, включает ГПН в систему гражданских правоотношений.

Предписание ГПН, становясь документом об оценке соответствия требованиям пожарной безопасности, возлагает на должностное лицо, выдавшее такое предписание, ответственность не только за выявленные нарушения обязательных требований пожарной безопасности, которые разрабатываются не инспектором, а специалистами объекта защиты, но и за результат, то есть снижение риска причинения вреда.

Диверсификация, по мнению авторов, означает уход от контроля отдельных требований пожарной безопасности, при этом сосредоточиваясь на контроле системы организации выполнения таких требований.

Для реализации этих положений следует вывести ГПН из системы оценки соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности, что в настоящее время реализовано в проекте Технического регламента о требованиях пожарной безопасности Республики Абхазия.

Рассматривая концептуальный модуль деятельности по обеспечению пожарной безопасности (рис. 1), предложенный в [12], можно отметить, что деятельность по обеспечению пожарной безопасности не ограничивается надзором. Более того, надзор не является основным элементом такой деятельности. Это позволяет разделить функции по разработке и контролю разработки мер пожарной безопасности (рис. 2).

В представленной на рис. 2 схеме орган по обязательной сертификации осуществляет процедуру подтверждения соответствия требованиям пожарной безопасности как объекта защиты в целом (здание, сооружение), так и продукции пожарно-технического назначения. То есть, объекты защиты, такие как здания и сооружения, имеют сертификат соответствия требованиям пожарной безопасности, выданный органом по сертификации, в котором указываются меры пожарной безопасности, выполнение которых обязательно на этом объекте защиты.

В такой постановке вопроса объекты защиты разделяются на те, в которых отсутствуют инженерно-технический персонал и объекты с наличием такого персонала, в обязанности которых входят разработка и выполнение требований пожарной безопасности.

Структура ГПН имеет два функциональных элемента:

инспекторский состав, в задачу которого входит надзор за выполнением разработанных мер пожарной безопасности и правил пожарной безопасности;

инженерно-технический состав, в задачу которого входит надзор за деятельностью органа по сертификации.

Таким образом, орган по сертификации частично аналогичен организациям, проводящим оценку пожарного риска на объекте защиты. Но, поскольку результат (документ о подтверждении соответствия) носит одну и ту же функциональную нагрузку как при сертификации, так и при оценке пожарного риска, создавать отдельную ветвь организаций по оценке пожарного риска нецелесообразно.

Предложенная схема организации надзорной деятельности позволяет:

разделить функции по разработке мер пожарной безопасности и по надзору за соблюдением таких мер (диверсификация);

проводить «адресную» разработку мер по обеспечению пожарной безопасности специалистами органов по сертификации;

исключить множественность документов и организаций, осуществляющих функции по подтверждению соответствия (сертификация, декларирование, оценка риска), заменяя их органами по сертификации и выданными сертификатами соответствия.

Выводы.

Таким образом, в целях реформирования органов ГПН с учетом принципа диверсификации предлагается:

исключить ГПН из системы оценки соответствия объектов защиты обязательным требованиям пожарной безопасности, обозначив только контрольные и надзорные функции;

оценку соответствия объектов защиты обязательным требованиям пожарной безопасности, в том числе зданий и сооружений, возложить на органы по сертификации. Это позволит исключить множественность форм, таких как оценка риска, декларирование, которые влекут за собой необходимость создания соответствующих организаций. Область действия органа по сертификации (продукция, здание и т.д.) будет определяться областью аккредитации органа по сертификации;

в органе ГПН необходимо предусмотреть две структуры:

1) инспекторский состав, осуществляющий выборочный надзор за соблюдением требований пожарной безопасности, разработанных органом по сертификации, на объектах защиты;

2) инженерно-технический состав, осуществляющий надзор за деятельностью органов по сертификации.

Такой подход позволит диверсифицировать функции по разработке требований пожарной безопасности и надзор за их выполнением, а также предоставит возможность объекту защиты адресно разрабатывать меры пожарной безопасности с участием специалистов органов по сертификации.

* Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» // «Российская газета» от 1 августа 2008 г. № 163.

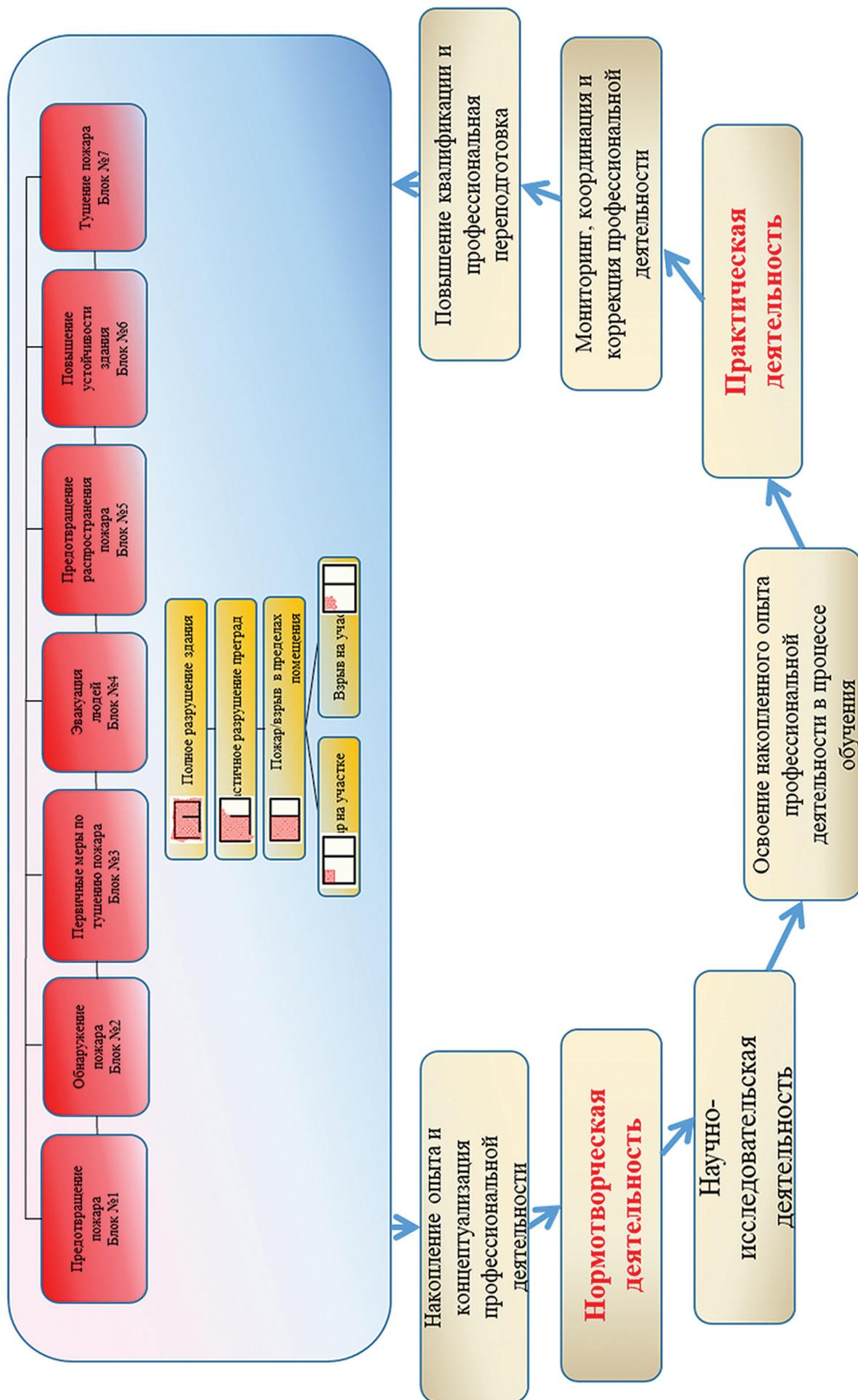


Рис. 1. Концептуальный модуль деятельности по обеспечению пожарной безопасности



Рис. 2. Схема организации надзорной деятельности с учетом принципа диверсификации

Литература

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] // Сайт Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации. URL: <http://duma.gov.ru/legislative/documents/constitution/> (дата обращения: 10.12.2022).
2. Распоряжение ОАО «РЖД» от 26 июля 2016 г. № 1489р «Об утверждении Политики клиентоориентированности холдинга «РЖД» в области грузовых перевозок» // Экономика железных дорог. ноябрь 2016. № 11.
3. Каратаев М. Дерискинг в системе комплаенс-контроля: как обеспечить соразмерность принятых мер по уровню риска // Внутренний контроль в кредитной организации. 2020. № 1. I квартал.
4. Семерникова Е. А. Клиентоориентированность: понятие, критерии // Концепт. 2014. Спецвыпуск № 17.
5. Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Покида А. Н., Зыбуновская Н. В. Клиентоцентричность государственного контроля: оценка граждан // Вопросы государственного и муниципального управления. 2022. № 3. С. 38–60.
6. Добролюбова Е. И. Качество государственного контроля и регулирования с позиции граждан и бизнеса // Государственная служба. 2022. Т. 24. № 1. С. 29–38.
7. Липунцова А. В. Государственный контроль на современном этапе реформирования // Государственно-правовые исследования. 2020. № 3.
8. Добролюбова Е. И. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности на основе оценки мотивации бизнеса к соблюдению требований регулирования // Управленец. 2021. Т. 12. № 2. С. 63–73.
9. Южаков В. Н., Добролюбова Е. И., Спиридонов А. А. Методические подходы к оценке контрольно-надзорной деятельности с позиции граждан как конечных бенефициаров // Вестник РУДН. Серия: Социология. 2019. № 2.
10. Ичмелян А. Б., Краснова Л. В., Вечтомов Д. А. Моделирование процесса принятия решения о соответствии объекта защиты требованиям пожарной безопасности // Технологии гражданской безопасности. 2022. № 3.
11. Концепция внедрения принципов клиентоцентричности в деятельности Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», утверждена приказом МЧС России от 25 августа 2022 г. № 816.
12. Козлачков В. И. Типовая и риск-ориентированная модель надзорной деятельности в области обеспечения пожарной безопасности. Сравнительный анализ. М.: Академия ГПС МЧС России, 2016.

Сведения об авторах

Делибалтян Тигран Андроникович: МЧС Республики Абхазия, первый заместитель министра, генерал-майор. Сухум, Республика Абхазия.

Ичмелян Артур Борисович: МЧС Республики Абхазия, зам. нач. Управления гос. пож. надзора Республики Абхазия, подполковник. Сухум, Республика Абхазия. SPIN-код: 2662-8660.

Краснова Любовь Викторовна: к. э. н., ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), с. н. с. науч.-исслед. отдела. Москва, Россия. SPIN-код: 6524-6195.

Пикуш Денис Сергеевич: АГПС МЧС России, ст. инсп., с. н. с., подполковник внутр. службы. Москва, Россия. SPIN-код: 3264-5273.

Information about the authors

Delibaltyan Tigran A.: Ministry of Emergency Situations of the Republic of Abkhazia, First Deputy Minister, Major General. Sukhum, Republic of Abkhazia.

Ichmelyan Artur B.: Ministry of Emergency Situations of the Republic of Abkhazia, Deputy Head of the Department of State Fire Supervision of the Republic of Abkhazia, Lieutenant Colonel. Sukhum, Republic of Abkhazia. SPIN-scientific: 2662-8660.

Krasnova Lyubov V.: PhD (Economic Sc.), All-Russian Research Institute for Civil Defense and Emergencies, Senior Researcher, Research Department. Moscow, Russia. SPIN-scientific: 6524-6195.

Pikush Denis S.: Academy of the State Fire Service EMERCOM of Russia, Senior Researcher, Lieutenant Colonel of Internal Service. Moscow, Russia. SPIN-scientific: 3264-5273.