

УДК 614.849

S_sharhun@mail.ru

**РЕАЛИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМА ИМУЩЕСТВЕННОГО ПРОТИВОПОЖАРНОГО
СТРАХОВАНИЯ КАК МЕТОД СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЧС РОССИИ**

**IMPLEMENTATION OF THE MECHANISM OF PROPERTY FIRE
INSURANCE AS A METHOD OF IMPROVING THE CONTROL
AND SUPERVISORY ACTIVITIES OF THE MINISTRY OF EMERGENCY
SITUATIONS OF RUSSIA**

*Шархун С.В.¹, кандидат технических наук, доцент,
Горб В.Г.², доктор педагогических наук, профессор
Мокроусова О.А.¹, доктор педагогических наук, доцент,
Пономарев А.В.¹, кандидат психологических наук,
Смольников М.И.¹, Леменков М.Д.¹,
¹Уральский институт ГПС МЧС России, г. Екатеринбург
²Уральский институт управления – Филиал РАНХиГС
при Президенте Российской Федерации*

*Sharhun S.¹, Gorb V.², Mokrousova O.¹,
Ponomarev A.¹, Smolnikov M.¹, Lemenkov M.¹
¹Ural Institute of State Fire Service of EMERCOM of Russia, Yekaterinburg
²Ural Institute of Management - Branch of Russian Presidential Academy of National
Economy and Public Administration*

В статье проанализированы основополагающие нормативные документы, определяющие основы государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года, рассмотрены проблемы в сфере организации федерального государственного пожарного надзора и предложен проект совершенствования деятельности по внедрению механизма противопожарного страхования в рамках реализации риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности. Определены периоды реализации предлагаемого проекта деятельности, для каждого периода определено основное содержание и субъекты деятельности. Предложены модели взаимодействия субъектов деятельности между собой для соответствующего периода. Сформулированы условия, при которых участники экономической деятельности будут заинтересованы в выполнении требований нормативных документов по пожарной безопасности, при этом в качестве основного стимулирующего метода будут выступать экономические механизмы регулирования, а не возможная административная ответственность.

Предложен механизм регулирования отношений в контрольно-надзорной деятельности в области обеспечения пожарной безопасности, который позволит снизить административную и финансовую нагрузку на хозяйствующие субъекты при безусловном выполнении требований пожарной безопасности, а в ряде случаев исключить взаимодействие субъектов экономической деятельности с органами государственного пожарного надзора, тем самым будут созданы условия для использования механизма саморегулирования отношений между субъектами в данной области.

Ключевые слова: противопожарное страхование, пожарная безопасность, модель взаимодействия субъектов, страховая компания, надзорная деятельность, риск-ориентированный подход, государственная политика, государственный пожарный надзор.

In article basic normative documents defining bases of the state policy of the Russian Federation in the field of fire safety for the period till 2030 are analyzed, problems in sphere of the organization of the federal state fire supervision are considered and the project of improvement of activity on introduction of the mechanism of fire protection insurance within the limits of realization of the risk-oriented approach in supervision activity is offered. Periods of realization of the offered project of activity are determined, for each period the basic contents and subjects of activity are determined. Models of interaction of subjects of activity among themselves for the corresponding period are offered. Conditions are formulated, under which participants of economic activity will be interested in fulfillment of requirements of normative documents on fire safety, herewith economic mechanisms of regulation, instead of possible administrative responsibility will act as the basic stimulating method.

The mechanism of regulation of relations in the control and supervisory activities in the field of fire safety is proposed, which will reduce the administrative and financial burden on business entities with unconditional compliance with fire safety requirements, and in some cases exclude the interaction of economic entities with the state fire supervision, thereby creating conditions for the use of self-regulation mechanism of relations between subjects in this area.

Keywords: fire insurance, fire safety, model of interaction of subjects, insurance company, supervisory activities, risk-based approach, public policy, state fire supervision.

Основы государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года утверждены Указом Президента Российской Федерации от 1 января 2018 г. № 2 [1] и определяют цель, задачи и приоритетные направления государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года, а также механизмы ее реализации. Среди одной из целей обеспечения пожарной безопасности значится «формирование новых подходов к организации и осуществлению надзорной деятельности». Среди тенденций развития системы обеспечения пожарной безопасности выделяется «применение риск-ориентированного подхода при осуществлении надзорной деятельности».

Основной задачей для реализации вышеуказанных целей значится «совершенствование федерального государственного пожарного надзора путем внедрения принципа приоритетности профилактических мероприятий и риск-ориентированного подхода с учетом индикаторов риска

нарушения обязательных требований пожарной безопасности».

В риск-ориентированной модели в качестве основных установлены следующие формы подтверждения соответствия объекта требованиям нормативных документов: декларирование, пожарный аудит и независимая экспертиза, – которые являются инструментом саморегулирования в области пожарной безопасности.

Несмотря на то, что риск-ориентированная модель технического регулирования была установлена Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [2], она до сих пор совершенствуется исходя из конкретных внутренних и внешних факторов.

Одной из проблем в существующей модели регулирования отношений контрольно-надзорной деятельности в области пожарной безопасности является несовершенство механизма саморегулирования этих отношений.

Так, в своем выступлении на XXV Петербургском международном экономическом форуме в июле 2022 года Президент РФ В. В. Путин отметил необходимость в том, чтобы на постоянной основе отказаться от проведения большинства проверок российского бизнеса, деятельность которого не связана с высокими рисками причинения вреда. Бесспорно, надзор за выполнением требований в области пожарной безопасности на современном этапе развития культуры безопасности нашего общества необходим, однако одновременно также возможно использовать механизм саморегулирования.

Как отмечено в работе И. В. Смирновой «в системе эффективного управления в сфере защиты населения от пожаров важную роль играют экономические механизмы, которые представляют собой набор правовых, организационно-технологических методов, правил и приемов регулирования уровня безопасности, экономических инструментов воздействия на предупреждение и ликвидацию пожаров. При этом, согласно официальной статистике, количество пожаров в целом находится на одном уровне, при этом наблюдается тенденция роста материального ущерба от пожаров, что говорит о возможной значимости экономических механизмов регулирования уровня пожарной безопасности в обществе» [3].

Страхование представляет собой отношения по защите имущественных интересов физических и юридических лиц при наступлении определенных событий (страховых случаев)

Авторами в работе [4] указывается, что «противопожарное страхование обеспечивает защиту от наиболее катастрофических по своему характеру событий и явлений, воздействие которых может поставить вопрос о самом существовании предприятия, несмотря на отлаженный механизм управления компанией, блестящие перспективы развития и благоприятную рыночную конъюнктуру».

Усилия внедрить противопожарное страхование, в том числе и обязательное, в Российской Федерации предпринимались неоднократно. В работах ряда российских исследователей [5–9] подробно описывались как сами попытки внедрения данного инструмента, так и причины, препятствующие его широкому применению.

Для реализации нововведений требуется всесторонняя проработка механизма противопожарного имущественного страхования, а также его широкое обсуждение как на уровне институционально профессиональных объединений страховых компаний, так и на уровне общероссийских общественных организаций, деятельность которых направлена на защиту прав и интересов предпринимателей (РСПП, «Опора России» и др.).

В своем исследовании А. Н. Смертин и В. М. Дашко отмечают, что одна из ключевых проблем существующего механизма противопожарного страхования – это то, что «в условиях развивающегося рынка страховые компании в Российской Федерации в первую очередь ориентированы на привлечение клиентов и извлечение прибыли. Вопросы состояния противопожарной защищенности застрахованных объектов уходят на второй план, когда возникает вероятность ухода потенциального клиента в конкурирующую страховую компанию. Объекты страхуются со значительными нарушениями требований пожарной безопасности. Отсутствуют механизмы, побуждающие страховщиков и страхователей ответственно относиться к противопожарной защищенности страховаемого объекта» [9].

Основной целью механизма противопожарного страхования должно быть создание условий для заинтересованных субъектов, направленных на исключение взаимодействия органа государственного пожарного надзора непосредственно с субъектом экономической деятельности, имущество и ответственность которого застраховано в рамках реализации механизма противопожарного страхования.

При этом должны быть созданы условия, в том числе и экономического характера, побуждающие всех участников процесса более ответственно относиться к вопросам поддержания высокого уровня пожарной безопасности на объектах.

Предлагаемый проект деятельности по внедрению механизма противопожарного страхования в рамках реализации

риск-ориентированного подхода в надзорной деятельности состоит из трех периодов: подготовительный, организационно-реализующий и контрольно-аналитический, который в свою очередь включает в себя ряд распорядительно-корректирующих функций.

Модель взаимодействия субъектов деятельности в подготовительном периоде представлена на рисунке 1.

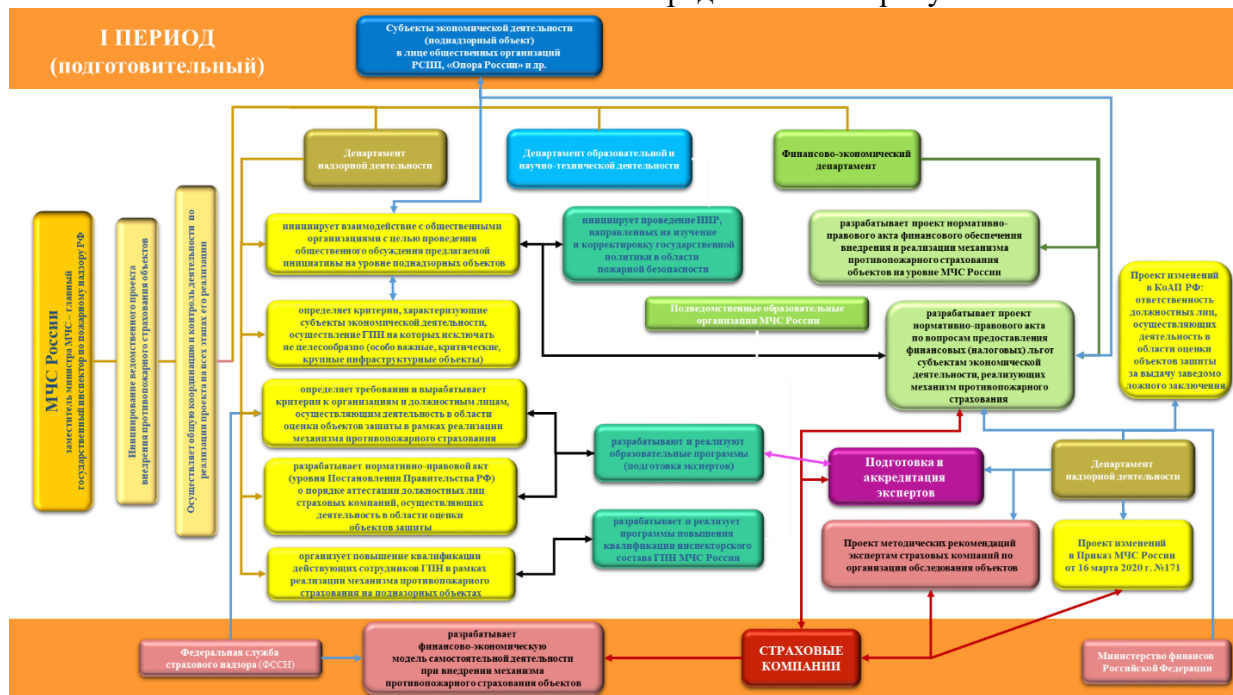


Рисунок 1. Модель взаимодействия субъектов деятельности в подготовительном периоде

При реализации предлагаемой модели взаимодействия ведущая роль по координации и организации деятельности в подготовительном периоде возлагается на МЧС России.

Основным критерием эффективности реализации подготовительного этапа будут являться подготовка, утверждение и введение в действие ряда нормативных актов, регулирующих реализацию полномочий субъектов, выполняющих функции организации и исполнения в рамках реализации механизма противопожарного страхования.

Вторым периодом проекта является организационно-реализующий период, основным содержанием которого является

реализация полномочий субъектов, выполняющих функции организации и исполнения в рамках конкретных задач при реализации механизма противопожарного страхования.

Основными субъектами деятельности в данном периоде в порядке приоритетности являются:

1. страховые компании.
2. скредитованные эксперты, осуществляющие деятельность в области оценки объектов защиты в рамках противопожарного страхования.
3. субъекты экономической деятельности (поднадзорные объекты).
4. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны,

чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Модель взаимодействия субъектов деятельности в организационно-реализующем периоде представлена на рис. 2.

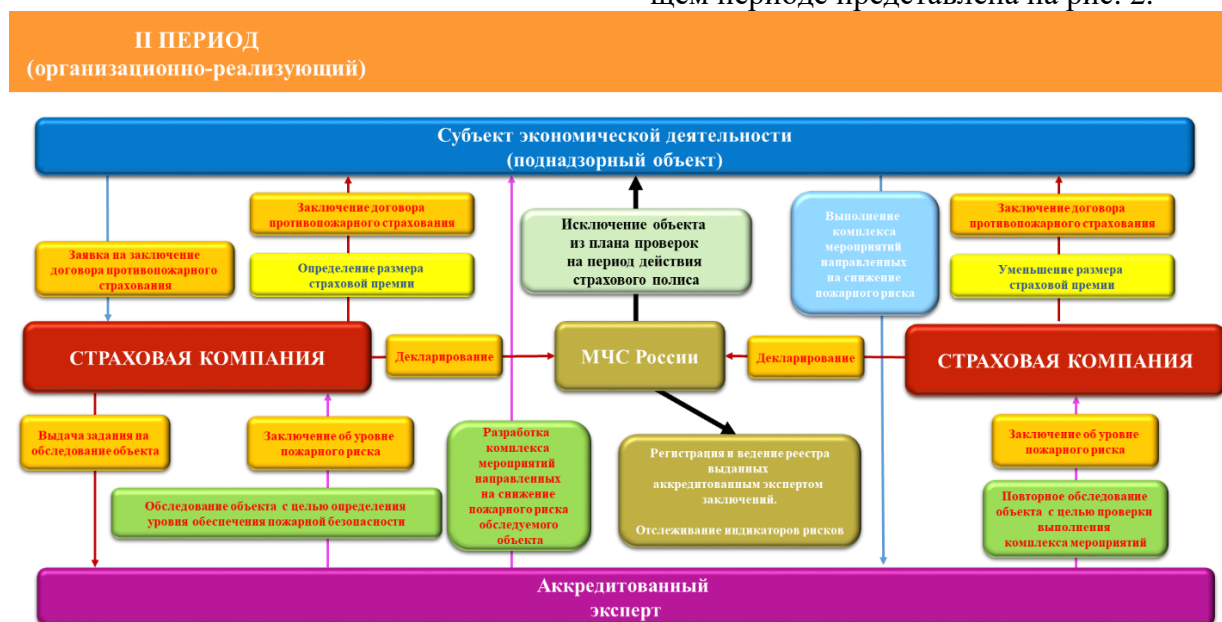


Рисунок 2. Модель взаимодействия субъектов деятельности на организационно-реализующем периоде

При реализации предлагаемой модели взаимодействия ведущая роль по координации и организации деятельности в организационно-реализующем периоде возлагается на страховые компании.

Главной задачей деятельности является исключение взаимодействия субъекта экономической деятельности с органами государственного пожарного надзора.

Субъект экономической деятельности обращается в страховую компанию, участвующую в реализации механизма противопожарного страхования, с запросом на заключение договора страхования используемого им объекта и ответственности перед третьими лицами.

Страховая компания, в свою очередь, для определения размера страховой премии (стоимости страхового полиса) с учетом особенностей объекта, пожарной опасности технологического процесса, уровня обеспечения пожарной безопасности на данном объекте и иных критериев привлекает к оценке пожарного риска объекта аккредитованного в МЧС России эксперта, осуществляющего деятельность в области оценки объектов защиты в рамках

реализации механизма противопожарного страхования.

По результатам обследования объекта аккредитованным экспертом выдается заключение об уровне страхового пожарного риска, а также разрабатывается комплекс мероприятий, направленных на снижение пожарного риска.

Основываясь на заключении эксперта об уровне страхового пожарного риска, страховой компанией определяется размер базовой страховой премии, а также страховой премии с учетом выполнения субъектом экономической деятельности комплекса мероприятий, направленных на снижение пожарного риска.

После заключения субъектом экономической деятельности договора противопожарного страхования, страховой компанией осуществляется информирование территориальных надзорных органов МЧС России путем декларирования наличия и размера страховой защиты конкретного объекта.

Должностные лица надзорного органа МЧС России на основании получен-

ных от страховой компании данных осуществляют исключение данного субъекта экономической деятельности из календарного плана проверок на период действия страхового полиса, как следствие, надзорное мероприятие в отношении застрахованного субъекта органами ГПН МЧС России не осуществляется. При этом на МЧС России возлагается обязанность по регистрации страховых полюсов и ведению реестра выданных аккредитованным экспертом заключений, а также отслеживание соответствующих индикаторов рисков.

Третий период реализации проекта представляет собой сочетание контрольно-аналитического и распорядительно-корректирующего периодов; основная задача – определение результативности, эффективности и качества реализации задач во время организационно-реализующего периода.

Основными субъектами в заключительном периоде в порядке приоритетности являются:

1) Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

2) Министерство финансов Российской Федерации;

3) Федеральная служба страхового надзора;

4) Центральный банк Российской Федерации;

5) общероссийские общественные организации, деятельность которых направлена на защиту прав и интересов предпринимателей («Опора России», РСПП и др.);

6) органы законодательной власти Российской Федерации;

7) страховые компании, осуществляющие деятельность в области противопожарного страхования.

8) аккредитованные МЧС России эксперты, осуществляющие деятельность в области оценки объектов защиты в рамках реализации механизма противопожарного страхования.

Модель взаимодействия субъектов деятельности в заключительном периоде представлена на рис. 3.

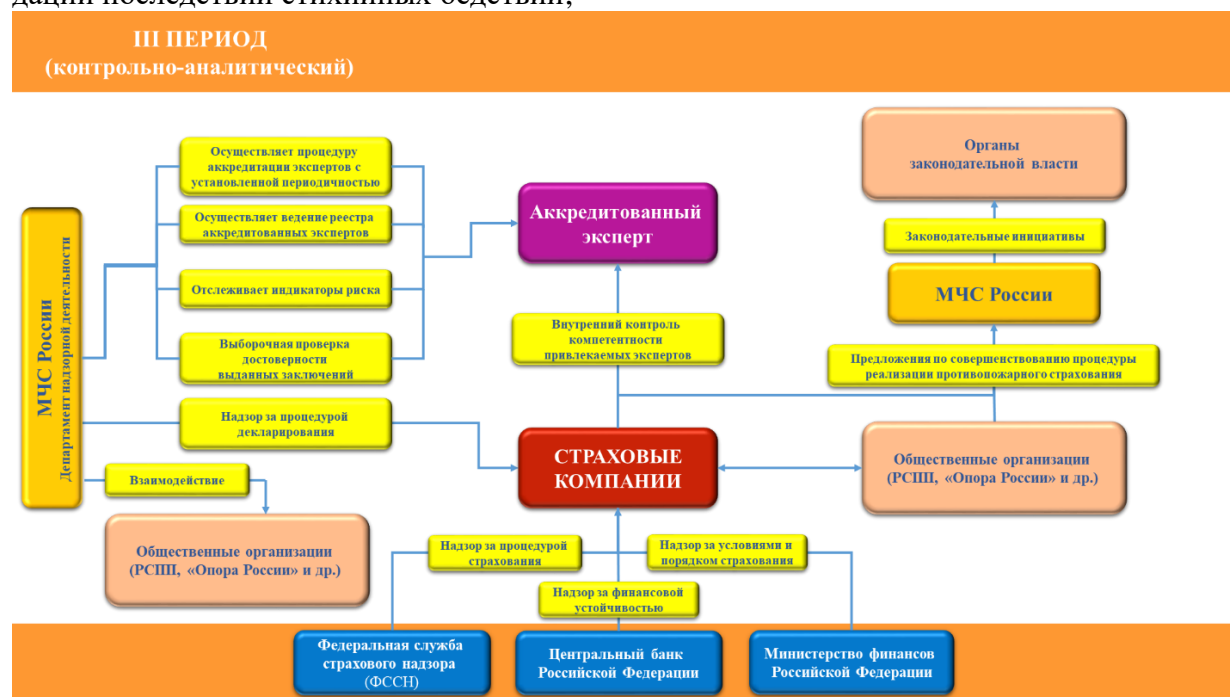


Рисунок 3. Модель взаимодействия субъектов деятельности в контрольно-аналитическом периоде

В контрольно-аналитические функции на данном периоде осуществляются с учетом выполняемой государственным органом функции и распределяются примерно в равных пропорциях.

Так, по линии МЧС России осуществляются следующие функции:

- аккредитация экспертов, осуществляющих деятельность в области оценки объектов защиты в рамках реализации механизма противопожарного страхования в сроки, установленные Правительством РФ;

- ведение реестра аккредитованных экспертов, осуществляющих деятельность в области оценки объектов защиты;

- отслеживание индикаторов риска. Одним из таких индикаторов риска может быть привлечение к административной ответственности аттестованного эксперта за нарушение порядка оценки объектов или выдачу заведомо ложного заключения о соответствии объекта требованиям пожарной безопасности;

- выборочная проверка достоверности выданных экспертами заключений;

- надзор за ведением страховыми компаниями процедуры декларирования факта осуществления противопожарного страхования и своевременностью информирования надзорных органов МЧС России.

Федеральная служба страхового надзора, в свою очередь, осуществляет надзор за страховыми компаниями в части соблюдения процедуры страхования объектов. Министерство финансов Российской Федерации осуществляет надзор за условиями и порядком страхования.

Центральный банк Российской Федерации осуществляет надзор за финансовой устойчивостью страховых компаний, ведущих деятельность в рамках реализации механизма противопожарного страхования.

Общероссийские общественные организации, деятельность которых направ-

лена на защиту прав и интересов предпринимателей («Опора России», РСПП и др.), в свою очередь, осуществляют общественный контроль за соблюдением прав и свобод субъектов экономической деятельности в рамках реализации механизма противопожарного страхования.

Страховые компании как субъекты, которые, в первую очередь, заинтересованы в качестве проведенного экспертом обследования объекта с целью определения уровня обеспечения пожарной безопасности, осуществляют внутренний контроль за уровнем профессиональных знаний и компетентности привлекаемых экспертов, осуществляющих деятельность в области оценки объектов защиты в рамках реализации механизма противопожарного страхования.

Страховые компании совместно с общественными организациями, деятельность которых направлена на защиту прав и интересов предпринимателей, при необходимости готовят предложения по совершенствованию процедуры реализации противопожарного страхования и направляют их в МЧС России для дальнейшего совершенствования данной процедуры.

Внедрение этого механизма устранит сплошные проверки подконтрольных субъектов и создаст систему эффективного расходования ресурсов. Произойдет полное распределение объектов контроля по категориям риска при осуществлении плановых мероприятий по контролю, а часть объектов будет полностью выведена из под надзора со стороны федерального государственного надзора. Совершенствование методики оценки риска в целях снижения общей административной нагрузки на субъекты хозяйственной деятельности с одновременным повышением уровня эффективности контрольно-надзорной деятельности, в том числе при внеплановых мероприятиях по контролю предварительно позволит снизить их число не менее чем на 30 – 50 %, а отдельные категории

объектов и вовсе освободятся от надзорных мероприятий.

Внедрение в систему управления в сфере защиты населения от пожаров экономических механизмов позволит создать условия, когда субъекты экономической деятельности будут сами заинтересованы в выполнении требований норм, а будут делать это под угрозой административной ответственности. Система противопожарного страхования позволяет значительно снизить финансовую и административную нагрузку на субъекты экономической деятельности.

Повышенные страховые тарифы, применяемые страховыми компаниями к объектам с низким уровнем обеспечения пожарной безопасности, будут стимулировать собственников объектов к соблюдению требований нормативных документов по пожарной безопасности и повышению качества противопожарной защиты своих объектов, тем самым становится возможным использование механизма саморегулирования отношений между субъектами в данной области.

Литература

1. Указ Президента Российской Федерации от 01 января 2018 № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации от 8 января 2018 г. № 2 Ст. 411. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
2. Федеральный закон Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Собрание законодательства Российской Федерации от 30 декабря 2002 г. № 52. Ч. I. Ст. 5140. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Смирнова И. В., Бардулин Е. Н. Развитие экономических механизмов управления в системе МЧС России // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России». 2018. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-ekonomicheskikh-mehanizmov-upravleniya-v-sisteme-mchs-rossii>.
4. Шмырева М. Б., Калач А. В., Зенин А. Ю. Проблемы противопожарного страхования в России // Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. 2015. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-protivopozharnogo-strahovaniya-v-rossii>.
5. Арсланбекова А. З., Алдеров И. С. Основные направления совершенствования деятельности государственного пожарного надзора // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2016. № 2. С. 64–68
6. Калач Е. В. Из истории противопожарного страхования в Российской империи 1867–1915 гг.: на материалах Воронежской губернии // Вестник Воронежского института ГПС МЧС России. 2014. № 3 (12). С. 27–77.
7. Ковзель М. В., Сметанкина Г. И. Основные направления совершенствования деятельности надзорных органов МЧС России // Экономика и социум. 2018. № 6 (49). С. 1438–1441.
8. Макаревич А., Козлов В. О противопожарном страховании. URL: <http://ria.ru/oNeli№e/20100205/208238596.html>
9. Смертин А. Н., Дашко В. М. Историко-правовые аспекты противопожарного страхования // Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России. 2013. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriko-pravovye-aspekty-protivopozharnogo-strahovaniya>

References

1. Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 01 janvarja 2018 № 2 «Ob utverzhdenii Osnov gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v oblasti pozharnoj bezopasnosti na period do 2030 goda» // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii ot 8 janvarja 2018 g. № 2 st. 411. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Garant».
2. O tehničeskom regulirovanii: Federal'nyj zakon Rossijskoj Federacii ot 27 dekabrja 2002 g. № 184-FZ // Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii ot 30 dekabrja 2002 g. № 52 (chast' I) st. 5140. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Garant».
3. Smirnova I. V., Bardulin E. N. Razvitie jekonomicheskikh mehanizmov upravlenija v sisteme MChS Rossii // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta GPS MChS Rossii». 2018. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-ekonomicheskikh-mehanizmov-upravleniya-v-sisteme-mchs-rossii>
4. Shmyreva M. B., Kalach A. V., Zenin A. Ju. Problemy protivopozharnogo strahovaniya v Rossii // Problemy obespechenija bezopasnosti pri likvidacii posledstvij chrezvychajnyh situacij. 2015. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-protivopozharnogo-strahovaniya-v-rossii>

5. Arslanbekova A. Z., Alderov I. S. Osnovnye napravlenija sovershenstvovanija dejatel'nosti gosudarstvennogo pozhnogo nadzora // Juridicheskij vestnik Dagestanskogo gosudarstvennogo universiteta. 2016. № 2. S. 64–68
6. Kalach E. V. Iz istorii protivopozhnogo strahovanija v Rossijskoj imperii 1867–1915 gg.: na materialah Voronezhskoj gubernii // Vestnik Voronezhskogo instituta GPS MChS Rossii. 2014. № 3 (12). S. 27–77.
7. Kovzel' M. V., Smetankina G. I. Osnovnye napravlenija sovershenstvovanija dejatel'nosti nadzornyh organov MChS Rossii // Jekonomika i socium. 2018. № 6 (49). S. 1438–1441.
8. Makarevich A., Kozlov V. O protivopozhnom strahovanii. URL: <http://ria.ru/oNeli№e/20100205/208238596.html>
9. Smertin A. N., Dashko V. M. Istoriko-pravovye aspekty protivopozhnogo strahovanija // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta GPS MChS Rossii. 2013. № 4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoriko-pravovye-aspekty-protivopozhnogo-strahovaniya>