

Научная статья  
УДК 614.841.3  
doi: 10.34987/2712-9233.2022.78.53.010

## Программа мероприятий по совершенствованию государственного регулирования функциональных и территориальных подразделений системы пожарной безопасности Красноярского края

*Илья Алексеевич Михайлов,  
Людмила Валерьевна Юшкова*

*Сибирская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России, Железногорск, Россия  
Автор ответственный за переписку: Людмила Валерьевна Юшкова, Luda210173@mail.ru*

**Аннотация.** Рассмотрены особенности и порядок проведения осмотра места пожара с целью получения информации, необходимой для производства судебных нормативных пожарной-технических экспертиз. Определен перечень запрашиваемой информации, которую потребуется предоставить для проведения исследований по пожару.

**Ключевые слова:** осмотр места пожара, нормативная пожарно-техническая экспертиза, требование пожарной безопасности, анализ

**Для цитирования:** Михайлов И.А., Юшкова Л.В. Программа мероприятий по совершенствованию государственного регулирования функциональных и территориальных подразделений системы пожарной безопасности Красноярского края // Актуальные проблемы безопасности в техносфере. 2022. № 1 (5). С. 54-60. <https://dx.doi.org/10.34987/2712-9233.2022.78.53.010>.

Original article

## The program of measures to improve the state regulation of functional and territorial divisions of the fire safety system of the Krasnoyarsk territory

*Iliya A. Mihailov,  
Lyudmila V. Yushkova*

*Siberian Fire and Rescue Academy EMERCOM of Russia, Zheleznogorsk, Russia  
Corresponding author: Lyudmila V. Yushkova, Luda210173@mail.ru*

**Abstract.** Features and procedure of fire site inspection are considered in order to obtain information necessary for the production of judicial normative fire and technical expertise. A list of requested information to be provided for fire studies has been identified.

**Key words:** inspection of the fire site, standard fire and technical examination, fire safety requirement, analysis

**For citation:** Mihailov I.A., Yushkova L.V. The program of measures to improve the state regulation of functional and territorial divisions of the fire safety system of the Krasnoyarsk territory // Actual problems of safety in the technosphere 2022. № 1 (5). С. 54-60. <https://dx.doi.org/10.34987/2712-9233.2022.78.53.010>.

Совершенствование механизма государственного регулирования системы пожарной безопасности ее функциональных и территориальных подсистем на примере Красноярского края невозможно в современных условиях силами только сотрудников МЧС. Для такого механизма требуется участие общественности, некоммерческих структур, волонтеров, молодежи.

В современных условиях необходима разработка мероприятий, направленных на регулирование функциональных и территориальных подразделений системы пожарной безопасности региона, в связи с чем авторы в разработке программы мероприятий руководствовались научной полемикой таких авторов как: Т.А. Кузьмина, А. В. Сальников, О. М. Маер, А.В. Лупанова, А. В. Калач [2, 3].

Авторами обозначен вектор развития государственного и муниципального контроля в контексте рассмотрения основных положений Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации», вступивший в силу с 1 июля 2021г. Авторы предлагают современную систему контроля и оценки объектов с точки зрения противопожарной безопасности рассмотреть в двух ракурсах: с позиции перехода к единой электронной системе контрольно-надзорной деятельности и в контексте внедрения автоматизированной аналитической системы. Рассматривая систему контроля, необходимо в очередной раз обратить внимание на процессы цифровизации во всех сферах народного хозяйства и государственного управления.

Следует говорить о том, что не все проблемы зависят от руководителей МЧС региона и органов местного самоуправления, в данном случае имеют место проблемы федерального характера. Одним из существенных недостатков, является низкие темпы цифровизации и информатизации. Эта проблема характерна не только для Красноярского края и для других российских регионов. Критически низкий уровень расходов на процессы цифровизации отмечается Счётной палатой Российской Федерации в Аналитической записке о ходе исполнения федерального бюджета: по состоянию на 1 июля 2021 года лимиты бюджетных обязательств доведены в объеме 68 031,1 млн. рублей (63 % показателя сводной росписи с изменениями), на 1 ноября 2019 года - 94 955,2 млн. рублей (87,9 %) и на 1 декабря 2019 года - 100 631,2 млн. рублей (93,1 %), [7].

Кассовое исполнение расходов по федеральным проектам, входящим в состав национальной программы, даёт представление о том, контроль над какими направлениями расходования бюджетных средств необходимо усилить. По федеральному проекту «Нормативное регулирование цифровой среды», который в соответствии с паспортом должен был быть наполовину реализован в 2019 году, кассовое исполнение составляет 48,80 %. При этом речь идёт не об экономном использовании средств бюджета, а о не достижении запланированных результатов, так как по итогам 2019 года было завершено только 5 из 14 запланированных результатов (35,71 %), что является худшим из показателей среди всех федеральных проектов.

Для оценки результативности мероприятий, проводимых в рамках реализации федеральных проектов, необходимо обратиться к установленным Методическим указаниям по разработке национальных проектов, в которых говорится о том, что результативность (промежуточная результативность) программных мероприятий федеральных проектов оценивается с помощью контрольных точек федерального проекта. Так, по данным Счётной палаты, а также данным отчёта Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций, размещённого в ГИИС «Электронный бюджет», по результатам 2019 года наблюдаются критические отклонения в достижении результатов по установленным контрольным точкам: из 184 запланированных контрольных точек достигнуто было лишь 118 (64,1 %). Рассматривая структуру достижения результатов контрольных точек федеральных проектов по итогам 2019 года, необходимо отметить, что ни по одному федеральному проекту не было достигнуто 100 % намеченных результатов контрольных точек [7]. По результатам проведённого анализа можно сделать вывод о том, что реализация федеральных проектов по итогам 2019 года оказалась на низком уровне. Не было достигнуто или не могло быть оценено более трети запланированных результатов, при этом уровень кассового исполнения половины федеральных проектов не превышает 50 %. Анализ достижения контрольных точек даёт представление о результативности реализации федеральных проектов, входящих в состав национальной программы, однако не может в полной мере служить показателем реализации национальной программы в силу того, что цели, зафиксированные в паспорте национальной программы и в паспортах федеральных проектов, имеют ряд отличий.

Необходимо отметить, что проблемы реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» полностью отразились на эффективности региональных органов власти Красноярского края и структурах МЧС. Проблемы, возникающие при реализации национальной программы, объясняются несовершенствами во многих сферах: от законодательной и методологической базы национальной программы до системы отчётности достижения результатов (в том числе промежуточных), не

позволяющей в полной мере контролировать ход её реализации (рисунок 1). Сравнительная новизна такого проектного инструмента, как национальные проекты, отсутствие адекватного опыта, который можно было бы наложить на реалии современной России, применение таких инструментов в зарубежных странах, а также масштабность поставленных целей объясняют возникновение ряда проблем, возникающих в ходе её реализации, в частности – методической непроработанности ряда документов. По данным Росстата методики расчёта показателей утверждены по 5 из 6 федеральных программ национальных проектов (Федеральная программа «Нормативное регулирование цифровой среды» не содержит показателей, которые необходимо измерять с помощью инструментов статистики).

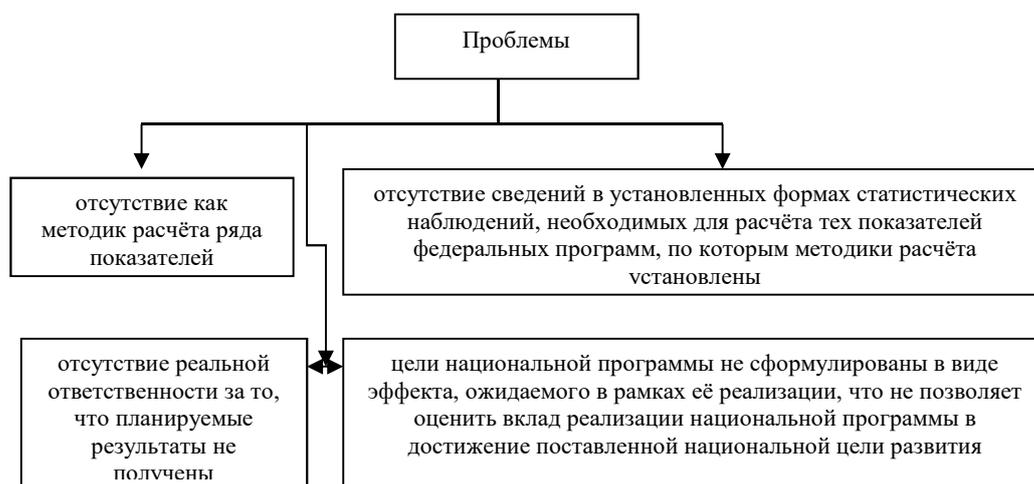


Рис. 1. Проблемы цифровизации органов МЧС региона,  
Составлено авторами

Необходимо отметить, что паспорт разрабатываемой седьмой федеральной программы «Искусственный интеллект» на апрель 2020 года не был внесён на рассмотрение в аппарат Правительства РФ, поэтому показатели по итогам его реализации, а также методики их расчёта установлены не были.

Проблемы реализации национальной программы цифровизации служат доказательством наличия концептуальных недостатков национальной программы. Они тормозят создание экосистемы цифровой экономики в России в ГУ МЧС России по Красноярскому краю и могут служить причиной недостижения одной из целей национального развития. В совокупности выявленные проблемы приводят к возникновению множества рисков. Перейдем к анализу и выработке путей нейтрализации.

Каждая выявленная проблема требует, как можно более быстро выработанного решения, чтобы такой инструмент проектного управления, как национальная программа, мог в полной мере выполнять свои функции и достигать поставленных перед ним целей. Внедрение новых информационных технологий крайне важно особенно в условиях пандемии, когда многие сотрудники уходят на удаленную форму работы. Если развитие цифровых технологий прочно войдет в текущее регулирование ГУ МЧС России по Красноярскому краю, то в кризисных периодах предпринимателей могут перестроить на дистанционные формы работы органов противопожарной безопасности. В настоящее время имеет место проблема, связанная с отсутствием упорядоченной и открытой системы мониторинга достижения целей национальной программы в сфере цифровизации.

Как отмечалось ранее, система управления национальной программой отличается от систем управления национальными проектами. Так, в соответствии с Постановлением Правительства № 234, в ней выделяется такой элемент управления, как автономная некоммерческая организация «Цифровая экономика» (АНО «Цифровая экономика»), которая выступает в роли связующего звена между различными сообществами и органами государственной власти, выявляя потребности первых и оценивая развитие цифровой экономики. Внедрение цифровой экономики не является целью национальной программы, она скорее формирует экосистему цифровой экономики, разрабатывая нормативные правовые акты, регламентирующие функционирование различных цифровых технологий, повышая доступность информационно-коммуникационных технологий для общества (как посредством расширения сети «Интернет» по всей стране, так и путём обучения цифровым компетенциям широкого круга людей, подготовки кадров для цифровой экономики), повышая безопасность внедряемых технологий, а также

повышая доступность ряда государственных услуг путём предоставления их с помощью сети «Интернет». Из этого следует, что АНО «Цифровая экономика» может выступать в роли структуры, которая будет консультировать государственные органы, однако в силу того, что она не входит в структуру федеральных органов исполнительной власти, а также ставит перед собой цели, отличные от целей национальной программы, она не может являться полноценным субъектом системы управления национальной программой. Функции ежегодной оценки эффективности реализации национальной программы, возложенные на АНО «Цифровая экономика» Правительством РФ, ею не выполняются, а Правительство РФ в свою очередь не имеет реальных рычагов воздействия на эту организацию. Необходимо также отметить, что существенным недостатком национальной программы является отсутствие возможности своевременного проведения мониторинга достижения её целей в связи с тем, что ежеквартальный сбор информации и расчет показателей для составления квартальных отчетов по реализации национальной программы не предусмотрен.

Таким образом, в рамках системы управления национальной программой не предусмотрен ежеквартальный сбор информации и расчет показателей для составления квартальных отчетов по реализации национальной программы, не происходит ежегодная оценка эффективности реализации национальной программы, что в совокупности не позволяет как своевременно вносить изменения в паспорта национальных проектов и федеральных программ, так и объективно оценить ход реализации национальной программы.

Для совершенствования деятельности МЧС по Красноярскому краю необходимо предусмотреть взаимодействие сотрудников МЧС и общественности на добровольной, постоянной основе. В связи с чем, особое внимание следует уделить разработке мероприятий совместно с волонтерами. Деятельность волонтеров может быть связана как с профилактикой пожарной опасности, так с мониторингом состояния объектов. А.Г. Нестеренко предлагает общую схему мониторинга и предотвращения ЧС [4]. Эта схема представлена на рис. 2.

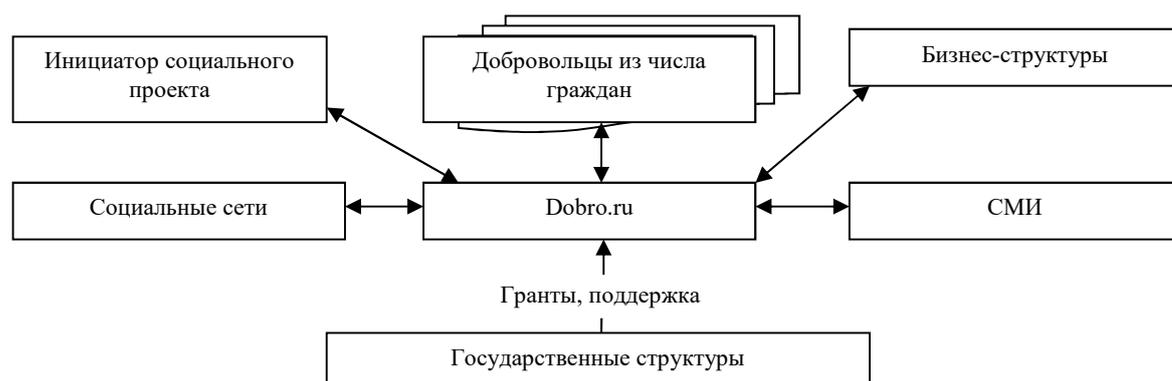


Рис. 2. Институциональная среда волонтерского движения

Предлагается привлечение общественности на этапе «Наблюдения, сбора информации об обстановке, обработки информации о состоянии объектов». Привлечение волонтеров к процессу мониторинга пожароопасных ситуаций в регионе позволит расширить возможности ГУ МЧС России по Красноярскому краю и сделать информацию достоверной и своевременной. В современных условиях формируется цифровая среда волонтерского движения. Такую тенденцию отмечают специалисты [5]. С.И. Аксенов анализирует особенности развития волонтерского движения в современных условиях [1]. Авторами анализируется коммуникативная среда волонтерского движения. Проанализируем возможность привлечения волонтеров к наблюдению, сбору информации об обстановке в регионе. Для этого обратимся к специализированному информационному portalу. Dobro.ru – крупнейшая платформа добрых дел в России.

Благодаря portalу DOBRO.RU любой россиянин может выступить как организатор волонтерского проекта, привлечь добровольцев, продвинуть уже имеющийся социальный проект, участвовать в конкурсах и получать информационную и грантовую поддержку на развитие инициатив. Анализ наиболее крупного волонтерского portalа <https://dobro.ru/> позволил проанализировать динамику общественных инициатив за последние несколько лет [6]. Как показывают данные таблицы 1, за исследуемый период число организаторов, заявивших об инициативе на portalе DOBRO.RU выросло на 8073 человек (общее число волонтеров более 600 тысяч человек).

**Таблица 1. Основные показатели волонтерской деятельности в Российской Федерации с 2017-2021 гг. [6]**

Наименование	Годы					Отклонение
	2017	2018	2019	2020	2021	
Организаторы	775	9030	8567	5115	8848	8073
Волонтеры	44084	480715	715241	911192	679272	635188
Мероприятия	721	23909	54250	42386	59346	58625
Вакансии	866	32263	81889	66397	82391	81525
Проекты	0	14853	12411	17870	10157	10157
Количество обученных в университете Добро.ру	0	7806	35625	173413	84931	84931

Проектная деятельность волонтеров была начата в 2016 году, однако, в связи с пандемией рост числа проектов замедлился (рис. 3).

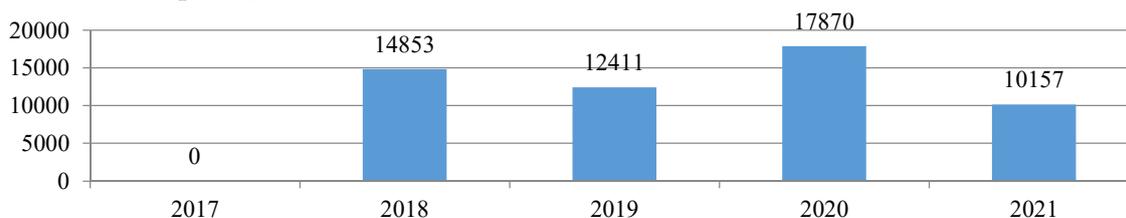


Рис. 3. Динамика численности волонтерских проектов на территории России в 2017-2021 гг., ед. [6]

Некоторые проекты были приостановлены по причинам финансовых проблем, однако, значительно выросло число мероприятий волонтеров, организованных за счет средств добровольцев (рис. 4).

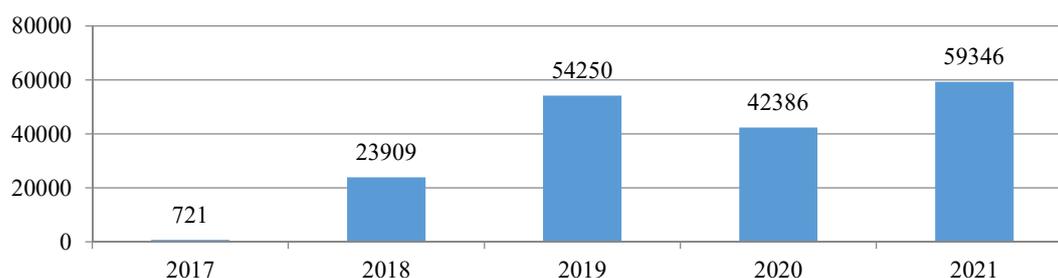


Рис. 4. Динамика числа волонтерских мероприятий, ед. [6]

Особо следует отметить такую деятельность как работа университета волонтерства. На рисунке 5 представлена динамика числа обучающихся в Добро.Университете.

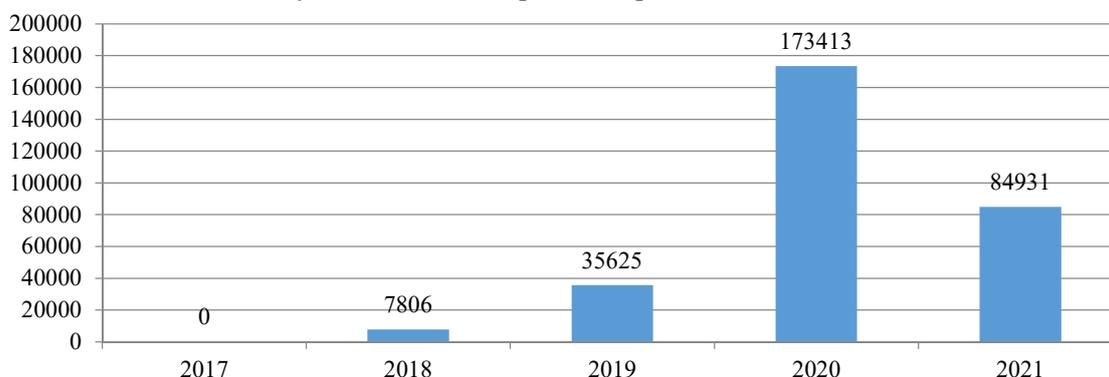


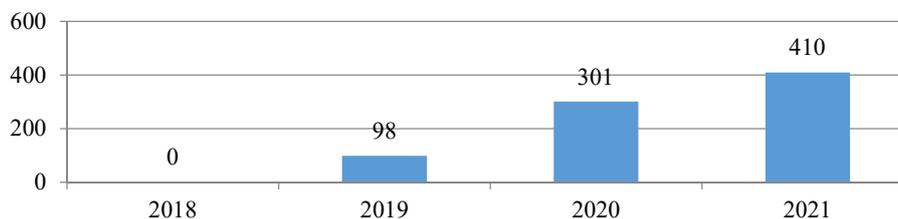
Рис. 5. Динамика числа обучающихся в Добро.Университете, человек [6]

Работать Добро.Университет начал в 2017 году и число обученных в университете в 2021 году по направлениям представлено в таблице 2.

**Таблица 2. Направления обучения в Добро.Университет в 2021 году [6].**

Направления обучения	Число учащихся
Основы волонтерства для начинающих	40159
Волонтерство в сфере культуры. Базовый курс	12364
Событийное волонтерство. Базовый курс	6865
Обучающий курс для волонтеров по оказанию помощи пожилым людям в экстренной ситуации (коронавирус)	5073
Комьюнити-менеджмент	3498
Онлайн-курс по основам волонтерства для нынешних и будущих волонтеров	1360
Онлайн-курс для волонтеров, руководителей и специалистов, работающих с детьми	1336
Онлайн-курс для педагогов	1219
Волонтерство в сфере культуры. Продвинутый курс	1201
Теоретический курс обучения навыкам оказания первой помощи	1191
«Серебряное» волонтерство: ключевые аспекты развития	1148
Профориентация в медицину. Подготовка школьников от 14 до 18 лет к добровольческой деятельности в медицинской организации	1027
Событийное волонтерство для тим-лидеров	1008
Интеллектуальное волонтерство. Вводная лекция	1006
Школа ответственных доноров 2.0	841
Культурное волонтерство: помощь в музее и восстановление культурно-исторических объектов. Вводная лекция	584
Управление командой социального проекта	549
Управление рисками социального проекта	419
Подготовка добровольного лесного пожарного	410
Управление ресурсами социального проекта	338

Как видно, обучение по специальности «Подготовка добровольного лесного пожарного» проходит достаточно эффективно. Обучение о этой программе начато в 2018 году (рис. 6).



*Рис. 6. Динамика обучающихся по специальности «Добровольный лесной пожарный» [6]*

Предлагается организовать взаимодействие ГУ МЧС России по Красноярскому краю с волонтерскими организациями Красноярска и края и предложить пройти онлайн обучение по специальности «Добровольный лесной пожарный» 50 добровольцам, проживающим на территории региона. Из числа учеников впоследствии предлагается сформировать отряд волонтеров при ГУ МЧС России по Красноярскому краю. Проведенный анализ позволяет говорить о том, что волонтерская деятельность – это живые реальные проекты, организованные как быстрая реакция на изменения внешней среды здесь и сейчас, что особенно важно для быстрого регулирования противопожарной безопасности. Подразделения ГУ МЧС России по Красноярскому краю проводят профилактическую работу среди населения, производят подворовой обход домовладений жилого сектора, распространяют памятки (листочки) на противопожарную тематику, и инструктируют население о том, как вести себя в быту и на природе. Данные мероприятия проводятся естественным образом в тех населенных пунктах где имеются подразделения ГУ МЧС России по Красноярскому краю и проживают сотрудники МЧС. Населенные пункты, в которых не проживает ни одного сотрудника, и такая работа не производится, вполне могли проводить привлеченные местные волонтеры этих населенных пунктов. Данная профилактическая работа имеет огромное значение, так как основной причиной возникновения пожаров является человек. На основе анализа разделов сайта Dobro.ru и других сайтов волонтерских организаций авторами настоящей работы сформирована цепочка последовательности действий по реализации идеи общественно-полезного (добровольного, волонтерского)

мероприятия по противопожарной безопасности в регионе. Цепочка волонтерской деятельности представлена на рис. 7.

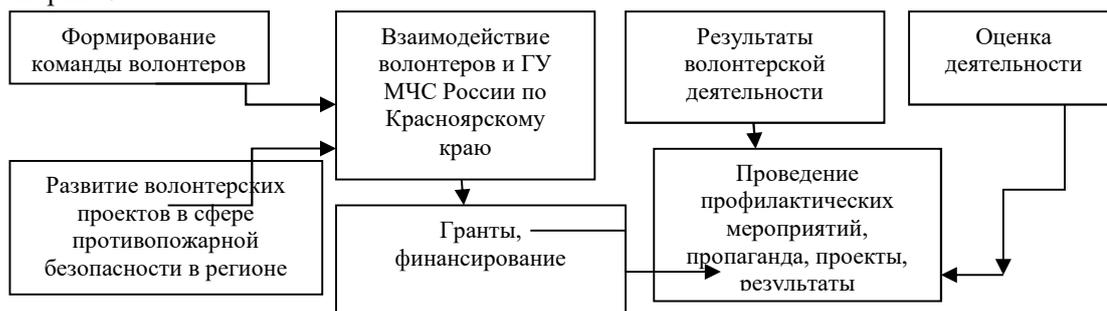


Рис. 7. Цепочка волонтерской деятельности по повышению уровня противопожарной безопасности по Красноярскому краю. Составлено авторами

Итак, обобщим все описанные мероприятия в виде программы, деятельность которой предлагается в рамках настоящего диссертационного исследования планируется в предстоящем периоде таблица 3.

**Таблица 3. Программа предлагаемых мероприятий в ГУ МЧС России по Красноярскому краю на 2022 год. (составлено авторами)**

№	Мероприятие	Ответственный	Период
1	Разработка методологии контроля в сфере пожарной безопасности с использованием цифровых технологий	ГУ МЧС региона	В течение года
2	Формирование команды волонтеров (КВ) «Добровольный пожарный» при ГУ МЧС России по Красноярскому краю	Органы местного самоуправления региона	Январь-март
3	Проведение опроса «Противопожарная безопасность в регионе» на сайте ГУ МЧС региона	ГУ МЧС региона	Март, сентябрь (2 раза в год)
4	Развитие волонтерских инициатив	ГУ МЧС региона	В течение года
5	Обучение отряда волонтеров в Добро.Университете	Органы местного самоуправления региона	Март-июнь
6	Проведение профилактических мероприятий волонтерами	Руководитель КВ	ежемесячно
7	Создание на сайте ГУ МЧС региона страницы «Опрос общественности»	ГУ МЧС региона	постоянно

Предлагаемые мероприятия будут, несомненно, способствовать заинтересованности жителей региона в профилактических мероприятиях, повысят эффективность государственного регулирования, повысят ответственность граждан за правильное поведение в быту, на природе, на рабочих местах. Особое значение при разработке каких бы то ни было мероприятий отводится оценке их эффективности.

#### Список источников

1. Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности: приказ МЧС РФ от 30 июня 2009 г. № 382. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/12169057/>.
2. Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах: приказ МЧС РФ от 10 июля 2009 г. № 404. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/196118/>.
3. Оформление фототаблицы при осмотре места пожара: метод. рекомендации. М.: ВНИИПО, 2013. 44с

#### Информация об авторах

Л.В. Юшкова - доктор экономических наук

#### Information about the author

L.V. Yushkova - Holder of an Advanced Doctorate (Doctor of Science) in Economic Sciences

Статья поступила в редакция 18.02.2022; одобрена после рецензирования 20.03.2022; принята к публикации 21.03.2022.

The article was submitted 18.02.2022, approved after reviewing 20.03.2022, accepted for publication 21.03.2022.