

УДК 331.102, 35.085.6, 37.042

КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ В ПРОФИЛАКТИЧЕСКОЙ РАБОТЕ И КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

¹Шемятихина Л.Ю., ²Старицына К.С.

¹ФГБОУ ВО «Уральский институт Государственной противопожарной службы
Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям
и ликвидации последствий стихийных бедствий», Екатеринбург, e-mail: lyshem@mail.ru;

²Национальный центр деловых и образовательных проектов, Екатеринбург,
e-mail: kseniya.shipitsyna@mail.ru

На уровне государственного управления ведется поиск наиболее эффективных моделей управления экономикой, одной из проблемных сфер государственного управления считается контроль и надзор за субъектами контрольно-надзорной деятельности – физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Для экономических субъектов соответствие обязательным требованиям в деятельности становится стратегическим приоритетом обеспечения стабильности и экономической безопасности объекта управления. С целью повышения инвестиционной привлекательности на уровне государства заявлено уменьшение административной нагрузки на физических и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и повышение качества контрольно-надзорных функций и результативности профилактической работы. Акцент делается не на наказание субъекта контроля и надзора, а на профилактику нарушений обязательных требований. Статья посвящена проблеме организации консультирования физических и юридических лиц при проведении профилактической работы и контрольно-надзорной деятельности должностными лицами подразделений МЧС. Обосновывается перечень необходимых компетенций специалистов, осуществляющих государственный контроль и надзор, позволяющих повышать результативность и эффективность профилактики нарушений обязательных требований в форме консультирования. Даются практические рекомендации по подготовке специалистов в обучающих организациях МЧС для ведения консультаций с субъектами профилактики.

Ключевые слова: консультирование, контроль и надзор, реформа контрольно-надзорной деятельности, инструментальные компетенции

COUNSELING IN PREVENTIVE WORK AND CONTROL AND SUPERVISORY ACTIVITIES

¹Shemyatikhina L.Yu., ²Staritsyna K.S.

¹The Ural Institute of State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia,
Yekaterinburg, e-mail: lyshem@mail.ru;

²The National Center for Business and Educational Projects, Yekaterinburg,
e-mail: kseniya.shipitsyna@mail.ru

At the level of public administration is searching for the most effective models of economic management, one of the problem areas of public administration is the control and supervision of the subjects of control and supervisory activities – physical and legal persons, individual entrepreneurs. For economic subjects compliance with mandatory requirements in the activities becomes a strategic priority to ensure the stability and economic security of the object of management. In order to increase investment attractiveness at the level of the state it is declared to reduce the administrative burden on individuals and legal entities, individual entrepreneurs, and to improve the quality of control and supervisory functions and the effectiveness of preventive work. The accent is made not on the punishment of the subject of control and supervision, but on the prevention of violations of mandatory requirements. The article is devoted to the problem of organization of consultation of physical and legal persons in carrying out preventive work and control and supervisory activity by officials of subdivisions of the Ministry of Emergency Situations. The list of necessary competences of specialists carrying out state control and supervision, allowing increasing efficiency and effectiveness of prevention of violations of obligatory requirements in the form of consultation, is substantiated. Practical recommendations on types and technology of consulting, taken into account during preparation of specialists in training organizations of the Ministry of Emergency Situations for consultations with the subjects of prevention, are given.

Keywords: consulting, control and supervision, control and supervision reform, instrumental competencies

Интенсификация и усложнение социально-экономических процессов в экономике актуализирует проблемы управления комплексной безопасности экономических субъектов. Под экономической системой авторы исследования рассматривают современную организацию, которая должна в стратегической перспективе поддержи-

вать свою экономическую устойчивость и физическую защищенность. На уровне государственного управления ведется поиск наиболее эффективных моделей управления экономикой, одной из проблемных сфер государственного управления считается контроль и надзор [1] за субъектами контрольно-надзорной деятельности

(КНД) – физическими и юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. В 2016 г. прошла утверждение приоритетная программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» [2]. Стратегически приоритетом документа заявлено уменьшение административной нагрузки на физических и юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и повышение качества контрольно-надзорных функций и результативности профилактической работы. Акцент делается не на наказание субъекта контроля и надзора, а на профилактику нарушений обязательных требований. Программа, рассчитанная до 2025 г., в результате реализации должна привести к уменьшению количества смертельных случаев, заболеваний и отравлений, пострадавших и травмированных по контролируемым видам рисков – снизить вдвое к концу 2025 г., а уровень материального ущерба – на 30%.

До 2025 г. каждому надзорному ведомству предстоит разработать (или актуализировать) и систематизировать обязательные требования по видам экономической деятельности и по видам контроля и надзора.

Согласно Концепции создания единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций [3] в систему надзорной деятельности включены: государственный пожарный надзор; государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; государственный надзор в области гражданской обороны; лицензионный контроль и экспертные структуры в области гражданской обороны, предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности. Перечисленные виды надзоров отнесены к двадцати пяти наиболее «массовым» видам контроля и надзора, в отношении которых применяется риск-ориентированный подход, обязывающий обеспечить онлайн-доступ к исчерпывающим перечням обязательных требований, в соответствии с которыми проводятся проверки субъектов. Также введена норма консультирования по перечням обязательных требований и механизму самодекларирования.

Программа «Реформа контрольной и надзорной деятельности» и Концепция создания единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций реализуются в Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населе-

ния и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 г., утвержденной Указом Президента России от 16.10.2019 г. № 501 [4].

Таким образом, актуализируется необходимость научного обоснования отбора критериев и показателей обязательных требований контрольно-надзорной деятельности, установления причинно-следственных связей соблюдения требований на обеспечение комплексной безопасности экономических субъектов. Заявленное тематическое направление раскрывается в научной специальности «05.13.10 Управление в социальных и экономических системах» и может быть реализовано в рамках основных задач образовательных организаций МЧС России в научной деятельности [5].

Цель исследования – определение содержания и видов консультирования как направления профилактической работы в контрольно-надзорной деятельности и определение перечня компетенций должностных лиц, необходимых для осуществления консультирования как «контактного» профилактического мероприятия с подконтрольными объектами защиты.

Материалы и методы исследования

Информационной базой исследования стали материалы российских статистических ежегодников и докладов о профилактике нарушений обязательных требований в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Нами был проведен анализ влияния интенсивности профилактической работы с субъектами контроля на уменьшение количества событий нарушений обязательных требований. Исследовалось содержание образовательных программ высшего образования по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», где в видах деятельности указывается контрольно-надзорная деятельность.

В качестве методов исследования применены общенаучные методы анализа данных и синтеза информации, изучение и обобщение сведений, формализованный метод разбора и анализа нормативных актов, социально-экономический метод, сравнительный анализ, изучение процесса и продукта деятельности.

Правительством России утверждены положения о видах государственного контроля, в частности о федеральном государственном надзоре в области гражданской обороны, на примере которого рассмотрим перечень компетенций, возложенных

на специалиста (инспектора) как должностное лицо. В соответствии с пп. д п. 8 Постановления от 25.06.2021 № 1007 должностное лицо при проведении контрольных мероприятий при взаимодействии с контролируемыми лицами и в случаях, предусмотренных федеральными законами, обязано осуществлять консультирование. В утвержденной Программе профилактики нарушений обязательных требований в области пожарной безопасности при осуществлении федерального государственного пожарного надзора на 2021 г. определены: 58339 юридических лиц и ИП как объекты категории чрезвычайно высокого риска, 55571 – высокого риска, 131386 – значительного риска, 253082 – среднего риска и 488594 – умеренного риска. Одним из количественных показателей установлено увеличение количества консультаций по разъяснению обязательных требований – с 440068 консультаций (2019) на 4% в 2020 г. и на 6% в 2021 г.

Консультирование давно стало привычным элементом системы управления, однако как элемент контрольно-надзорной деятельности оно используется впервые. Консультирование (ст. 45 № 248-ФЗ) впервые включено в перечень профилактических мероприятий наравне с [6, 7]: информированием, обобщением правоприменительной практики, объявлением предостережения и профилактическим визитом. Направлениями консультирования определены такие вопросы, как организация и проведение федерального государственного надзора (ФГН) и порядок осуществления контрольных (надзорных) мероприятий, установленных положениями, соблюдение обязательных требований (Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1007). В случае регистрации в надзорном органе пяти и более однотипных обращений физических и юридических лиц и их представителей консультирование по обращениям осуществляется в форме письменных разъяснений посредством размещения на официальных сайтах подразделений МЧС в сети Интернет.

Согласно ст. 50 № 248-ФЗ в ходе консультационной деятельности должностным лицом не предоставляется информация, содержащая оценку конкретного контрольного (надзорного) мероприятия, решений и (или) действий должностных лиц подразделений МЧС, а также результаты проведенных в рамках мероприятия экспертиз и испытаний. Информация, ставшая известной должностному лицу подразделения МЧС в ходе консультирования, не может использоваться в целях оценки субъекта контроля и надзора по вопросам соблюдения обязательных требований.

Профилактические мероприятия, в ходе которых осуществляется взаимодействие с субъектами контроля и надзора, проводятся только с согласия самих субъектов либо по их инициативе. Профилактические мероприятия в КНД вводились поэтапно. Последними мероприятиями стали обобщение правоприменительной практики и консультирование. Введение обобщения правоприменительной практики потребовало расширения знаниевой и деятельностной составляющей компетентности должностных лиц в части: нормативной практики (обязательные требования), управленческой практики (действия субъектов контроля и надзора, которые не регламентированы и не конкретизированы нормативной практикой на уровне нормативных правовых актов, но признаются надзорным органом в спорных ситуациях) и судебной практики (прецеденты, которые имеют судебное решение, что позволяет минимизировать спорные ситуации между контролируемыми лицами и надзорными органами, переводя их в управленческую практику). Введенный новый вид профилактических мероприятий – консультирование требует освоения слушателями обучающих структур МЧС иных, новых компетенций в рамках человековедческой компетентности и требует профессионального развития уже действующих должностных лиц подразделений МЧС.

Человековедческая компетентность в первую очередь рассматривалась в теории и практике менеджмента [8, 9] как подготовленность личности к использованию систематизированных и адаптированных к управленческой деятельности антропологических знаний. Следует отметить, что ощущается острая потребность в подготовке специалистов МЧС, формировании у них мотивации к собственному профессиональному развитию, человековедческой компетентности, ориентированности на личность при взаимодействии с представителями субъектов контроля и надзора.

Определим перечень компетенций, необходимых для осуществления консультирования как «контактного» профилактического мероприятия. Подготовка слушателей в обучающих структурах МЧС (профессиональное образование и дополнительное профессиональное образование) ориентирована на преобладание отраслевого подхода [10] служащих, это позволяет формировать специализированные и предметно-отраслевые компетенции. Однако от научных школ научных и образовательных учреждений МЧС России и других образовательных организаций, реализующих программы

подготовки в области гражданской обороны и безопасности в ЧС, требуется оценка и целенаправленный отбор технологий профессионального развития у слушателей и служащих инструментальных (технологических) и социально-личностных компетенций.

Развитие социально-личностной компетенции отнесем к компетентности научно-педагогических кадров, работающих в области гражданской обороны и безопасности в ЧС, отвечающих за психолого-педагогические аспекты профессиональной подготовки специалистов экстремального профиля [10].

Результаты исследования и их обсуждение

В методологическую основу исследования включены компетентностный [9–11] и риск-ориентированный [12] подходы, а также положения научных исследований по изучению особенностей организации и осуществлению профилактической и контрольной (надзорной) деятельности органов ГПН: Е.Г. Антипова [13], В.П. Белобратовой [14], А.С. Евдокимова [15], К.В. Карелина [16] и др.

Остановимся на обсуждении инструментальных (техничко-технологических) компетенций специалиста, среди которых владение видами и технологией консультирования, их прикладное применение с учетом вида контроля и надзора. Современными видами консультирования, востребованными служащими в процессе профилактической работы, являются:

1) экспертное консультирование, под которым подразумевается предоставление разъяснений в решении профессиональных проблем по обращениям представителей контролируемых лиц, связанным с правоприменительной практикой по конкретным видам экономической деятельности, его направленность на решение задач и улучшение ситуации и его трехсторонний характер (государство, надзорное ведомство и субъект контроля и надзора). Среди факторов, сдерживающих рост и развитие экспертного консультирования, можно перечислить:

- трудности с определением переменных и с получением разрешения для научных школ, реализующих подготовку научно-педагогических кадров в области гражданской обороны и безопасности в ЧС на проведение специализированных исследований;

- трудности в понимании изменяющегося характера целей в процессе консультирования субъектов контроля и надзора с учетом вида экономической деятельности

(например, производство, торговля, образование). Данный вид консультирования рассматривался МЧС еще в 1996 г. (Приказ МЧС от 10.06.1996 г. № 383 «О совершенствовании экспертной деятельности в интересах предупреждения чрезвычайных ситуаций»), в котором обращалось внимание на «...трудности с укомплектованием экспертных органов высококвалифицированными специалистами»;

2) процессное консультирование, связанное с разъяснениями по процедурам проверок и представлением документов при планируемых изменениях в организации деятельности самих надзорных органов и субъектов контроля и надзора. Например, с 01.01.2021 г. деятельность субъектов по получению заключения о соответствии объектов защиты требованиям пожарной безопасности осуществляется через оценку соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем оценки соответствия объекта защиты (продукции) требованиям пожарной безопасности и проверки соблюдения организациями и гражданами противопожарного режима, проводимой не заинтересованным в результатах оценки или проверки экспертом (Постановление Правительства РФ от 31.08.2020 г. № 1325);

3) обучающее консультирование, осуществляемое в процессе обязательного обучения субъектов контроля и надзора в области ГО и ЧС, пожарно-технического минимума и др.;

4) проектное консультирование, которое может осуществляться в рамках реализации ст. 6 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», когда при строительстве или реконструкции объектов капитального строительства предусмотрено осуществление оценки соблюдения требований пожарной безопасности в рамках государственного строительного надзора. Ранее по этому вопросу в подразделения МЧС направлялось «Информационное письмо об участии надзорных органов МЧС России в рассмотрении проектной документации» от 01.04.2013 г. № 19-16-563 (не опубликовано).

«Технология управленческого консультирования представляет собой совокупность знаний о способах и средствах проведения процессов, а также сами эти процессы, при которых происходят решение проблем и осуществление изменений в организации деятельности» [17] субъекта контроля и надзора и контролируемых объектов совместными усилиями служащих и контролируемых лиц. В связи с этим ключевым становится рассмотрение управлен-

ческого консультирования как процесса, состоящего из следующих стадий:

1) предпроектная, на которой надзорный орган и должностные лица по результатам проверок, анализа инструментов контроля (например, проверочных чек-листов, утвержденных Приказом МЧС от 17.02.2021 г. № 88 «Об утверждении форм проверочных листов (списков контрольных вопросов), используемых должностными лицами федерального государственного пожарного надзора МЧС России при проведении плановых проверок по контролю за соблюдением требований пожарной безопасности») определяет (прогнозирует обращения) потенциальных субъектов консультирования и готовит письменные разъяснения для размещения на официальных сайтах подразделений МЧС. На этой стадии эффективно дополнять консультирование таким профилактическим мероприятием, как информирование;

2) проектная – определение и реализация графика и форм консультирования в структуре профилактической работы подразделений МЧС, фиксация обращений;

3) послепроектная – предполагает реализацию комплекса профилактических мероприятий, когда консультирование дополняется обобщением правоприменительной практики, объявлением предостережения и профилактическим визитом на объекты контроля и надзора.

Консультирование как профилактическое мероприятие требует специальной подготовки государственного гражданского служащего, так как это постоянное переключение с контрольно-надзорной функции на профилактическую, имеющие разное назначение в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. Авторы считают возможным рассматривать данную статью как постановку проблемы, требующую сбора первичных эмпирических данных и их качественного и количественного анализа, и аналитическую обработку вторичных данных по планированию и проведению консультирования в профилактической работе и КНД подразделениями МЧС и оценке экономического эффекта.

Консультирование, осуществляемое в рамках профилактической работы и КНД, становится обязательным элементом деятельности должностного лица. Для качественного и эффективного взаимодействия с субъектами контроля и надзора государственному гражданскому служащему необходимо ов-

ладение новыми компетенциями – инструментальными и социально-личностными, что требует своевременного корректирования образовательных программ профессионального образования и дополнительного профессионального образования на основе ФГОС нового поколения и профессиональных стандартов, а также современных технологий обучения взрослых.

Заключение

Выводы исследования актуальны, с одной стороны, для менеджмента экономических субъектов, для которых соблюдение обязательных требований в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций обеспечивает физическую защиту объекта и экономическую безопасность (снижение штрафов и риска приостановки деятельности), с другой стороны, это новое в культуре отношений контролируемых лиц и надзорных органов, когда цель объединяет.

Кроме того, учитывая наличие заказа на проведение изысканий в научном обосновании контрольно-надзорной и профилактической деятельности и практической значимости применения результатов исследования в государственном и муниципальном управлении, следует отметить, что наиболее приемлемой формой интеграции образовательной и научной деятельности при подготовке научно-педагогических кадров могут стать лаборатории, осуществляющие научно-исследовательскую деятельность на базе образовательных организаций МЧС России, в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

В процессе исследования определены перспективы продолжения работы по выявлению возможностей консультирования субъектов в контрольно-надзорной деятельности в управлении комплексной безопасностью организаций и определению особенностей подготовки государственных гражданских служащих к осуществлению консультирования как направления профилактической работы.

Список литературы

1. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902135756> (дата обращения: 08.08.2021).

2. Утверждён паспорт приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/25930/> (дата обращения: 08.08.2021).
3. Приказ МЧС России от 29.12.2006 № 804 «О Концепции создания единой системы государственных надзоров в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/902210158> (дата обращения: 08.08.2021).
4. Указ Президента России от 16.10.2019 г. № 501 «О Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/563493863> (дата обращения: 08.08.2021).
5. Приказ МЧС России от 22 декабря 2020 г. № 982 «Об утверждении Особенности организации и осуществления образовательной, методической и научной (научно-исследовательской) деятельности в области подготовки кадров в интересах обороны и безопасности государства, а также деятельности образовательных организаций МЧС России» (зарегистрирован 19.02.2021 № 62564) [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202102190030> (дата обращения: 03.11.2021).
6. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/565415215?section=text> (дата обращения: 08.08.2021).
7. Постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1007 «О федеральном государственном надзоре в области гражданской обороны» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/607124047> (дата обращения: 08.08.2021).
8. Практическая андрагогика: методическое пособие. Кн. 1. Современные адаптивные системы и технологии образования взрослых / Под ред. докт. пед. наук, проф. В.И. Подобеда, докт. пед. наук, проф. А.Е. Марона. СПб.: ГНУ «ИОВ РАО», 2003. 406 с.
9. Шепель В.М. Управленческая антропология: Человеческая компетентность менеджера: энциклопедия. М.: Дом педагогики, 2000. 543 с.
10. Синякова М.Г. Психолого-педагогические аспекты профессиональной подготовки специалистов экстремального профиля // Актуальные проблемы экстремальной и кризисной психологии. Уральский форум психологов государственных структур и силовых ведомств. МОиН РФ, УрФУ им. первого Президента России Б.Н. Ельцина; отв. ред. И.А. Ершова. Екатеринбург, 2018. С. 113–116.
11. Сыманюк Э.Э., Шемятихина Л.Ю., Синякова М.Г. Компетентностный подход в подготовке отраслевых специалистов // Фундаментальные исследования. 2009. № 5. С. 141–146.
12. Жемчугова О.В. Применение риск-ориентированного подхода в системах менеджмента качества организаций: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. Красноярск, 2019. 133 с.
13. Антипов Е.Г. Административно-правовое регулирование государственного пожарного надзора, осуществляемого МЧС России, в отношении объектов защиты с массовым пребыванием людей: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Нижний Новгород, 2020. 31 с.
14. Белобратова В.П. Обеспечение пожарной безопасности при осуществлении уголовно-процессуальной функции органами государственного пожарного надзора: дис. ... канд. юрид. наук: 05.26.03. Санкт-Петербург, 2006. 156 с.
15. Евдокимов А.С. Федеральный государственный пожарный надзор за обеспечением пожарной безопасности населенных пунктов: состояние и пути совершенствования: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Нижний Новгород, 2017. 218 с.
16. Карелин К.В. Административно-правовой статус государственного пожарного надзора Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2012. 146 с.
17. Синякова М.Г., Сыманюк Э.Э., Печеркина А.А., Шемятихина Л.Ю. Основы управленческого консультирования: учебное пособие. Ростов-н/Д: Феникс, 2015. 397 с.