

И.В. Сосунов

**О СИСТЕМЕ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ РИСКОВ
В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ГРАЖДАНСКОЙ
ОБОРОНЫ И ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ
ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО
И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Раскрываются концептуальные основы создания в Российской Федерации межотраслевой системы независимой оценки рисков в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Ключевые слова: аудит безопасности, безопасность, гражданская оборона, объект защиты, пожарная безопасность, риск, система независимой оценки рисков, чрезвычайная ситуация.

В настоящее время на территории РФ эксплуатируется около 8 *тыс.* взрывопожароопасных объектов, более 1,5 *тыс.* ядерно- и радиационно опасных объектов, свыше 2,5 *тыс.* химически опасных объектов, более 29 *тыс.* напорных гидротехнических сооружений. В зонах вероятного воздействия поражающих факторов аварий, которые могут произойти на потенциально опасных объектах, проживает свыше 100 *млн.* граждан России. Положения Государственного доклада "О состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2006 г." свидетельствуют о том, что на территории РФ только в 2006 г. произошло более 2,5 *тыс.* чрезвычайных ситуаций техногенного характера, в результате которых погибли около 6 *тыс.* и пострадали более 3 *тыс.* человек. В связи с указанным является очевидной необходимость всемерного повышения эффективности мероприятий, направленных на защиту населения и территорий России от аварий и катастроф, снижение рисков и смягчение их последствий.

С конца 90-х годов XX века органы государственной власти РФ обратили свой взор на проблемы обеспечения безопасности граждан и их защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в результате чего были приняты федеральные законы от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности", от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", от 21.7.1997 г. № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", от 21.7.1997 г. № 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений". Указанные законы и до настоящего времени являются основательным фундаментом всей деятельности по обеспечению безопасности России в условиях природных и техногенных угроз.

Государственная система противодействия различного рода опасно-

стям, как и любая другая система, нуждается в постоянном развитии, совершенствовании форм и методов решения возложенных на нее задач.

К сожалению, следует отметить, что в настоящее время надзорная деятельность в области пожарной, промышленной безопасности, охраны окружающей среды, защиты населения и территорий от ЧС, гражданской обороны (ГО) и др., осуществляемая федеральными органами исполнительной власти в целях обеспечения безопасности, в ряде случаев стала иррациональной, теряет свою эффективность, и, в свою очередь, приобрела черты коррупционной неустойчивости. Одной из основных причин сложившегося положения дел является отсутствие у владельцев потенциально опасных объектов персональной заинтересованности (мотивации) в повышении уровня безопасности как производственного персонала объектов, так и населения, проживающего (временно пребывающего) вблизи указанных объектов.

Решению данной проблемы посвящен подготовленный и рассматриваемый Государственной Думой РФ законопроект "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте", устанавливающий единые условия, порядок, правовые и экономические основы страхования гражданской ответственности в обязательной форме с целью защиты имущественных интересов физических, юридических лиц, а также природной среды. Принятие данного закона позволит оценивать возможный ущерб, наносимый третьим лицам при авариях на опасных объектах, и перераспределить ответственность за нанесение вреда между государством и владельцами аварийных объектов.

В сложившихся условиях усилия МЧС России как федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области ГО, защиты населения и территорий от ЧС и обеспечения пожарной безопасности и осуществляющего соответствующие надзорные функции, направлены на подготовку (совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, организациями и профессиональными объединениями) проектов нормативных правовых актов и методических документов, позволяющих в полной мере реализовать положения ожидаемого закона "Об обязательном страховании...". В частности, на завершающей стадии находится процесс создания такой новой формы обеспечения безопасности граждан, как независимая оценка рисков в области пожарной безопасности, ГО и защиты населения и территорий от ЧС, известной среди специалистов как "аудит безопасности" и призванной повысить уровень безопасности опасных объектов при общем снижении административного давления на них.

Начало созданию Системы независимой оценки рисков в области

пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации (далее – Система независимой оценки рисков) было положено поручением Президента РФ от 6.07.2006 г. № Пр-954, во исполнение которого специалисты МЧС России разработали Концепцию создания Системы независимой оценки рисков, поддержанную Правительством РФ.

Реализация Концепции создания Системы независимой оценки рисков предусматривает разработку целого ряда нормативных правовых и методических документов, основным из которых является Положение о Системе независимой оценки рисков. Указанное Положение в настоящее время уже подготовлено при непосредственном участии автора настоящей статьи, являющегося ответственным разработчиком Положения, и находится на согласовании в Правительстве РФ.

В связи с указанным и в преддверии широкомасштабной деятельности по внедрению Системы независимой оценки рисков в РФ полагаю необходимым осветить задачи, общий порядок функционирования Системы независимой оценки рисков, цели, принципы, правила и процедуры организации и проведения независимой оценки рисков, состав Системы, а также функции, права и обязанности ее участников.

Следует отметить, что действие разработанного Положения о системе независимой оценки рисков предполагается распространить на органы государственного пожарного надзора, государственного надзора в области ГО, а также государственного надзора в области защиты населения и территорий от ЧС, экспертные организации и экспертов, осуществляющих независимую оценку рисков, органы по аттестации экспертов и аккредитации экспертных организаций, страховые организации, а также на организации, подлежащие независимой оценке рисков.

Положение содержит ряд новых терминов, необходимых для понимания сущности создаваемой системы, основными из которых являются следующие:

- **безопасность объекта защиты** - состояние объекта защиты, характеризующее возможность предотвращения возникновения и развития ЧС, в т.ч. обусловленных пожарами, а также воздействия их опасных факторов на людей и материальные ценности;

- **заключение о независимой оценке рисков** – документ, содержащий сведения о выполненной экспертной организацией оценке соответствия объекта защиты установленным требованиям в области обеспечения пожарной безопасности, ГО и защиты населения и территорий от ЧС, а также оформленные в установленном порядке обоснованные выводы о соответствии (или несоответствии) объекта защиты предъявляемым требованиям;

- **независимая оценка рисков** – осуществляемая соответствующими субъектами предпринимательская деятельность по оценке соответствия установленным требованиям систем пожарной безопасности, ГО и защиты населения и территорий от ЧС на объектах защиты;

- **объект защиты** - имущественный комплекс (или его часть) юридического или индивидуального предпринимателя (включая территорию, здания, сооружения, транспортные средства, технологические установки, оборудование, агрегаты, изделия и иное имущество), в отношении которого установлены требования в области пожарной безопасности, ГО и защиты населения и территорий от ЧС;

- **система независимой оценки рисков** – совокупность участников независимой оценки рисков в области пожарной безопасности, ГО и защиты населения и территорий от ЧС в РФ, а также норм, правил, методик, условий, критериев и процедур, в рамках которых организуется и осуществляется независимая оценка рисков;

- **эксперт** - физическое лицо, аттестованное в установленном порядке на осуществление деятельности по независимой оценке рисков;

- **экспертная организация** - организация, аккредитованная в установленном порядке на осуществление деятельности по независимой оценке рисков.

Положением о Системе независимой оценки рисков предусмотрены следующие цели ее создания:

- повышение уровня безопасности объектов защиты путем включения в сферу оценки состояния их безопасности наряду с органами государственного надзора (контроля) независимых экспертных организаций и экспертов по независимой оценке рисков;

- снижение административной нагрузки на объекты защиты за счет сокращения количества проверок, осуществляемых органами государственного пожарного надзора, государственного надзора в области ГО и государственного надзора в области защиты населения и территорий от ЧС, а также за счет изменения форм и методов надзорной деятельности;

- получение объективной и полной информации о соответствии объектов защиты установленным требованиям в области обеспечения пожарной безопасности, ГО и защиты населения и территорий от ЧС;

- выдача заключений, содержащих необходимые и достаточные сведения для заключения договора страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии при эксплуатации опасного объекта.

Для достижения поставленных перед Системой целей предусмотрено решение следующих задач:

- установление правил и процедур проведения независимой оценки

рисков, а также контроль за их соблюдением;

- аттестация экспертов и аккредитация организаций, осуществляющих независимую оценку рисков;
- проведение независимой оценки рисков на объектах защиты;
- проведение работ по совершенствованию методологических и правовых основ независимой оценки рисков.

При осуществлении независимой оценки рисков на объектах защиты, с учетом возможного причинения вреда третьим лицам, предусмотрена оценка соответствия установленным требованиям:

- системы пожарной безопасности объектов защиты, а также организационно-технических мероприятий в области пожарной безопасности;
- объектов ГО, системы управления и оповещения ГО, а также организационных и инженерно-технических мероприятий ГО объектов защиты;
- системы предупреждения и ликвидации ЧС объектов защиты, а также организационных и инженерно-технических мероприятий, направленных на снижение рисков и смягчение последствий ЧС.

Проектом Положения о Системе независимой оценке рисков установлен следующий состав её участников:

- МЧС России;
- организации, в отношении которых проводится независимая оценка рисков;
- экспертные организации и эксперты по независимой оценке рисков, в том числе их профессиональные объединения;
- органы по аттестации экспертов и аккредитации организаций, осуществляющих независимую оценку рисков;
- страховые организации.

Функционирование Системы независимой оценки рисков предусматривается на основе следующих основных принципов:

- доступность информации о порядке функционирования Системы для заинтересованных организаций и физических лиц;
- независимость экспертных организаций и экспертов, осуществляющих независимую оценку рисков, от интересов владельцев объекта защиты, третьих лиц, органов государственной власти и органов местного самоуправления;
- профессионализм и компетентность экспертных организаций и экспертов в вопросах пожарной безопасности, ГО и защиты населения и территорий от ЧС, специфики проверяемого объекта защиты;
- достоверность и полнота информации, на которой базируются выводы независимой оценки рисков (заключение);
- исключение возможности участия в Системе в качестве экспертных

техорганизаций, которые осуществляют монтаж, ремонт, обслуживание систем и средств пожарной безопасности зданий и сооружений, объектов ГО и систем управления, оповещения ГО, а также систем и средств предупреждения и ликвидации ЧС;

- обеспечение ответственности экспертных организаций и экспертов за выводы о соответствии (несоответствии) объектов защиты установленным требованиям пожарной безопасности, ГО и защиты населения и территорий от ЧС, в т.ч. путем страхования их профессиональной ответственности;

- конфиденциальность информации, полученной в ходе проведения независимой оценки рисков.

В рамках функционирования Системы независимой оценки рисков подлежат оценке следующие риски (в соответствии с компетенцией МЧС России):

- риск возникновения пожара и причинения в результате этого вреда третьим лицам;

- риск возникновения ЧС и причинения в результате этого вреда третьим лицам.

Система также предусматривает оценку соответствия объектов, подлежащих независимой оценке рисков, установленным требованиям по защите населения и территорий от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Независимую оценку рисков предусматривается проводить в обязательном порядке на объектах вне зависимости от их принадлежности и организационно-правовых форм, использующих, производящих, перерабатывающих, хранящих или транспортирующих пожаровзрывоопасные, опасные химические (биологические) вещества, и гидротехнических сооружениях, подлежащих обязательному страхованию гражданской ответственности за причинение вреда третьим лицам в соответствии с законодательством РФ, а также на объектах обеспечения жизнедеятельности населения, включая здания и сооружения с массовым пребыванием людей, аварии на которых могут привести к ЧС, в т.ч. обусловленных пожарами.

Исключением из приведенного перечня будут являться: критически важные для национальной безопасности страны объекты; особо важные пожароопасные объекты; особо ценные объекты культурного наследия России, перечень которых утверждается Правительством РФ; организации, в которых создаются объектовые, специальные и воинские подразделения Федеральной противопожарной службы; объекты оборонного комплекса, а также бюджетные организации, в том числе эксплуатирующие здания и сооружения с массовым пребыванием людей. На указанных объектах, ввиду их значимости, мероприятия по надзору за соблюдением требований в

области пожарной безопасности, ГО и защиты населения и территорий от ЧС будут, как и прежде, осуществляются соответствующими органами государственного надзора. При этом независимая оценка рисков также может проводиться, но в добровольном порядке, не исключающим государственный надзор.

Точный перечень объектов защиты, подлежащих независимой оценке рисков, будет в дальнейшем определен МЧС России.

Предполагается, что независимая оценка рисков будет проводиться, как комплексно по вопросам пожарной безопасности, ГО и защиты населения и территорий от ЧС, так и отдельно по каждому из указанных направлений, экспертными организациями, аккредитованными в порядке, установленном МЧС России, и имеющими в своем составе не менее трех аттестованных квалифицированных экспертов.

Основанием для независимой оценки рисков будет являться договор между экспертной организацией и организацией (объектом защиты), заявившей о желании провести независимую оценку рисков.

По результатам проведения независимой оценки рисков экспертной организацией будет оформлено заключение о независимой оценке рисков, представляемое заказчику независимой оценки рисков и в Главное управление МЧС России по месту расположения объекта защиты для последующего учета и анализа заключения, планирования надзорной деятельности и составления (при необходимости) протокола об административном правонарушении.

Материалы заключений о независимой оценке рисков предусматривается использовать в целях добровольной сертификации объектов защиты, а также при определении страховых тарифов и коэффициентов к ним для страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, при разработке деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов, деклараций безопасности гидротехнических сооружений, паспортов безопасности опасных объектов и иных документов, направленных на снижение рисков и смягчение последствий ЧС, в т.ч. обусловленных пожарами.

Независимая оценка рисков предусматривает получение и оценку объективных данных о состоянии безопасности объекта защиты, определение уровня безопасности объекта в области пожарной безопасности, ГО и защиты населения от ЧС в соответствии с требованиями безопасности, установленными соответствующими техническими регламентами, национальными стандартами и иными нормативными правовыми актами.

Процесс независимой оценки рисков включает в себя:

- проверку разрешительных документов на осуществление основной

деятельности объекта защиты;

- анализ выполнения требований законодательных и иных нормативных правовых актов по вопросам обеспечения пожарной безопасности, ГО и защиты населения и территорий от ЧС;

- анализ технической и проектной документации с целью идентификации составляющих объекта защиты, представляющих потенциальную опасность;

- анализ результатов прогнозирования ЧС, в т.ч. обусловленных пожарами, на объекте защиты, содержащихся в декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта, декларации безопасности гидротехнического сооружения, паспорте безопасности опасного объекта, разделах "Инженерно-технические мероприятия гражданской обороны. Мероприятия по предупреждению ЧС" и "Перечень мероприятий по обеспечению пожарной безопасности" проекта строительства объекта защиты и др. При отсутствии указанных документов экспертная организация осуществляет прогнозирование ЧС на объекте защиты самостоятельно;

- проверку документального и фактического соответствия систем пожарной безопасности объекта защиты установленным требованиям;

- проверку документального и фактического соответствия объектов ГО, систем управления и оповещения ГО установленным требованиям;

- проверку документального и фактического соответствия систем предупреждения и ликвидации ЧС объекта защиты установленным требованиям;

- проверку наличия на объекте защиты необходимых организационно-плановых документов по предупреждению и ликвидации ЧС, в т.ч. обусловленных пожарами;

- проверку полноты и своевременности выполнения предписаний органов государственного пожарного надзора, государственного надзора в области ГО и государственного надзора в области защиты населения и территорий от ЧС;

- анализ подготовленности руководителей и персонала объекта защиты, в т.ч. нештатных аварийно-спасательных формирований, в области защиты от ЧС, пожарной безопасности и ГО;

- проверку наличия и состояния резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации последствий ЧС;

- проверку состояния защитных сооружений ГО и их готовности к приему укрываемых;

- проверку наличия, использования и содержания средств индивидуальной защиты, приборов радиационной, химической разведки и контроля, средств пожаротушения;

- анализ риска ЧС, в т.ч. обусловленных пожарами, на объекте защиты с учетом фактического состояния систем пожарной безопасности, ГО, защиты населения от ЧС, сравнение полученных значений риска с предельно допустимым уровнем риска, установленным для указанного объекта;

- разработку рекомендаций по снижению рисков и смягчению последствий ЧС, в т.ч. обусловленных пожарами, на объекте защиты.

По результатам проведения независимой оценки рисков экспертной организацией готовится и направляется заказчику заключение, которое должно включать результаты независимой оценки рисков, в т.ч.:

- сведения о рассмотренных в процессе независимой оценки рисков документах и обследованных технических системах;

- сведения о соответствии установленным требованиям систем пожарной безопасности, объектов ГО, систем управления и оповещения ГО, систем предупреждения и ликвидации ЧС, а также организационных и инженерно-технических мероприятий в области пожарной безопасности, ГО и защиты от ЧС;

- сведения о показателях риска ЧС, в т.ч. обусловленных пожарами, с указанием максимально возможного количества потерпевших в результате аварии на объекте защиты;

- выводы о соответствии объекта защиты установленным требованиям в области обеспечения пожарной безопасности, ГО и защиты населения и территорий от ЧС;

- выводы о соответствии полученных значений риска предельно допустимому уровню риска, установленному для указанного объекта;

- перечень недостатков, выявленных при независимой оценке рисков, и рекомендации по их устранению с указанием сроков устранения.

Срок действия заключения предусмотрен до 3 (трех) лет.

В том случае, если в заключении о независимой оценке рисков будет содержаться перечень нарушений требований безопасности и предложения по устранению выявленных нарушений, то организация, эксплуатирующая объект защиты, обязана в срок, не позднее трех месяцев с момента получения заключения, уведомить экспертную организацию и Главное управление МЧС России по месту расположения объекта защиты о принятых мерах по устранению указанных нарушений.

Важнейшим является положение о том, что в случае получения объектом защиты положительного заключения о независимой оценке рисков проверка состояния объекта защиты органами соответствующих государственных надзоров не будет проводиться в период действия указанного заключения.

Таким образом, представленные в данной статье материалы, свиде-

тельствуют о грядущих в России существенных переменах в области обеспечения комплексной безопасности населения и территорий страны от аварий и катастроф, создании новых форм стимулирования владельцев опасных объектов на действия по снижению рисков и смягчению последствий ЧС. Внедрение Системы независимой оценки рисков позволит существенным образом повысить уровень безопасности объектов, представляющих потенциальную опасность, снизить административную нагрузку на указанные объекты за счет изменения форм и методов надзорной деятельности, снизить уровень коррупции, имеющей место при осуществлении надзорной деятельности, а также способствовать созданию и успешному функционированию системы страхования гражданской ответственности владельцев опасных объектов за причинение вреда в результате аварий на указанных объектах.

Литература

1. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности".
2. Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28 -ФЗ "О гражданской обороне".
3. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".
4. Федеральный закон от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации".
5. Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 "Об утверждении Положения о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий".
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2005 г. № 712 "Об утверждении Положения о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий".
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2004 г. №820 "О государственном пожарном надзоре".
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. №305 "Об утверждении Положения о государственном надзоре в области гражданской обороны".
9. Государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2006 году. – М.: ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2007. – 201 с.