

УДК 342.9

АУДИТ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ КАК ЭЛЕМЕНТ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Н. А. Прудникова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 20 марта 2011 г.

Аннотация: в статье рассматриваются аудит пожарной безопасности как форма надзорной деятельности, его цели и задачи, а также становление и развитие данного института, практика применения Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и трудности в его реализации.

Ключевые слова: аудит, пожарная безопасность, контроль, надзор, Государственная противопожарная служба, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации.

Abstract: the article deals with an audit of fire safety, as a form of oversight of its goals and objectives. Formation and development of this institution, the practice of the Federal Law «Technical regulations for fire safety requirements» and difficulties in its implementation.

Key words: audit, fire safety, control, supervision, State Fire Service, Ministry of the Russian Federation for Civil Defence, Emergencies and Disaster Relief of the Russian Federation.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации (далее – МЧС России) уделяет большое внимание развитию надзорной деятельности. Одним из приоритетных направлений развития органов Государственного пожарного надзора как структуры, входящей в МЧС России, является модернизация форм и методов осуществления надзорной деятельности с целью повышения ее эффективности, обеспечение прозрачности и открытости процедур проведения мероприятий по контролю.

В 2006 г. по инициативе МЧС России, одобренной Президентом Российской Федерации, совместно с Минэкономразвития и Минфином России была проведена работа по созданию системы независимой оценки рисков, которая получила название «аудит пожарной безопасности».

Аудит пожарной безопасности планировалось ввести в 2007 г., но новая система кардинальным образом меняла систему пожарного надзора, поэтому только в 2008 г. был начат эксперимент по введению нового метода пожарного контроля (Москва, Санкт-Петербург, Республика Удмуртия).

С 1 мая 2009 г. вступил в силу Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»¹ (далее – Технический регламент), который разработан и принят во исполнение прямого указания п. 7 ст. 46 Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»². С принятием Технического регламента требования в сфере обеспечения пожарной безопасности сократились в десятки раз, так как в соответствии со ст. 151 данного регламента требования к объектам защиты, установленные нормативными правовыми актами, подлежат обязательному исполнению в части, не противоречащей требованиям принятого закона.

Статья 144 Технического регламента закрепила на законодательном уровне наряду с государственным пожарным надзором независимую оценку пожарного риска (аудит пожарной безопасности). Данный закон не дает официального понятия, что такое аудит пожарной безопасности или независимая оценка пожарного риска. В самом общем виде аудит пожарной безопасности можно определить как независимую оценку пожарного риска, которую проводят экспертные организации (аудиторы), имеющие разрешение на осуществление данного вида деятельности, путем заключения договора с собственником или руководителем предприятия, организации, учреждения, в которых необходимо провести оценку пожарного риска.

С принятием Технического регламента у руководителей предприятий, организаций возникло право по собственной инициативе обращаться к аудитору в неустановленный для проверки Государственным пожарным надзором срок, который должен проанализировать и привести в соответствие с законодательством проектную документацию, документы об эксплуатации оборудования, электрификации здания, эксплуатации водопровода, в том числе пожарного, проверить документы на соответствие санитарных норм и правил.

Собственники объектов получили право самостоятельно выбирать способы пожарной защиты, в связи с этим они несут всю ответственность за соблюдение норм пожарной безопасности. Пожарный надзор усиливает свою деятельность на проверках соблюдения норм пожарной безопасности социальных объектов, учреждений с массовым пребыванием людей, особо опасных объектов, объектов, стратегически важных для экономики страны.

Независимая оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности) является формой оценки соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности.

Целью независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности) является достижение приемлемого уровня безопасности объ-

¹ Технический регламент о требованиях пожарной безопасности : федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 30 (ч. 1). Ст. 3579.

² О техническом регулировании : федер. закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52 (ч. 1). Ст. 5140.

ектов. При этом в сферу оценки состояния объектов наряду с органами государственного надзора включаются негосударственные организации и эксперты по оценке рисков. Если на объекте защиты проведен аудит пожарной безопасности, то контроль со стороны государства в виде проверок пожарным инспектором уже не планируется.

Порядок оценки пожарного риска установлен следующими нормативными актами: Федеральным законом «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», «Правилами оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем оценки пожарного риска», утвержденными Правительством РФ³, «Методикой определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах», утвержденной приказом МЧС России⁴, «Методикой определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной безопасности», утвержденной приказом МЧС России⁵.

При заключении договора между собственником или иным законным владельцем объекта защиты и экспертной организацией, осуществляющей деятельность в области оценки пожарного риска, следует учитывать, что экспертная организация не может проводить независимую оценку пожарного риска в отношении объекта защиты:

- а) на котором этой организацией выполнялись другие работы и (или) услуги в области пожарной безопасности;
- б) который принадлежит ей на праве собственности или ином законном основании.

Независимая оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности) включает:

- анализ документов, характеризующих пожарную опасность объекта защиты;
- обследование объекта защиты для получения объективной информации о состоянии пожарной безопасности объекта защиты, выявления возможности возникновения и развития пожара и воздействия на людей и материальные ценности опасных факторов пожара, а также для определения наличия условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности;
- в случаях, установленных нормативными документами по пожарной безопасности, – проведение необходимых исследований, испытаний,

³ Правила оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем оценки пожарного риска : постановление Правительства РФ от 7 апреля 2009 г. № 304 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 15. Ст. 1836.

⁴ Методика определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах : приказ МЧС России от 10.07.2009 г. № 404 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 37.

⁵ Методика определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной безопасности : приказ МЧС России от 30.06.2009 г. № 382 // Рос. газ. 2009. 28 авг.

расчетов и экспертиз, а в случаях, установленных Федеральным законом «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», – расчетов по оценке пожарного риска;

- подготовку вывода о выполнении условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности либо в случае их невыполнения – разработку мер по обеспечению выполнения условий, при которых объект защиты будет соответствовать требованиям пожарной безопасности⁶.

По результатам проведения аудита пожарной безопасности составляется заключение о независимой оценке пожарного риска, которое вручается собственнику (или иному законному владельцу объекта защиты). В заключении отражаются в том числе:

результаты проведения независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности);

вывод о выполнении условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности либо в случае их невыполнения – рекомендации о принятии мер по обеспечению выполнения условий, при которых объект защиты будет соответствовать требованиям пожарной безопасности.

Заключение подписывается должностными лицами экспертной организации, проводившими независимую оценку пожарного риска, утверждается руководителем экспертной организации и скрепляется печатью экспертной организации.

В течение пяти рабочих дней после утверждения заключения экспертная организация направляет копию заключения в структурное подразделение территориального органа МЧС России, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора, или в территориальный отдел (отделение, инспекцию) этого структурного подразделения⁷.

При проведении независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности) существуют следующие требования:

1) пожарная безопасность объекта защиты считается обеспеченной, если в полном объеме выполнены обязательные требования пожарной безопасности, установленные федеральными законами о технических регламентах и оценка (расчет) пожарного риска обеспечивает допустимое значение пожарного риска;

2) пожарная безопасность объектов защиты, для которых федеральными законами о технических регламентах не установлены требования пожарной безопасности, считается обеспеченной, если оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности) обеспечивает допустимое значение пожарного риска;

3) при выполнении обязательных требований пожарной безопасности, установленных федеральными законами о технических регламентах, и

⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 7 апреля 2009 г. № 304 «Правила оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска».

⁷ См.: Там же.

требований нормативных документов по пожарной безопасности оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности) не требуется.

Возможность проведения независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности) имеют:

- 1) собственники и иные лица, имеющие права на здания: предназначенные для постоянного проживания и временного пребывания людей; зрелищных и культурно-просветительных учреждений; организаций по обслуживанию населения; научных и образовательных учреждений, научных и проектных организаций, органов управления; производственного или складского назначения;
- 2) лица, занимающиеся: монтажом, ремонтом и техническим обслуживанием средств обеспечения пожарной безопасности; профилактикой и тушением пожаров.

Заключение о проведении независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности) выдается на срок не более двух лет.

Копия заключения направляется в структурное подразделение территориального органа МЧС России, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора, или в территориальный отдел (отделение, инспекцию) этого структурного подразделения.

Аудит пожарной безопасности – это совершенно новая для Российской Федерации система взаимоотношения в области пожарной безопасности. Для защиты бизнеса внедряется система независимой оценки риска, когда владелец предприятия самостоятельно выбирает способ защиты. Он может решить это собственными силами, без привлечения каких-либо специалистов-экспертов: просто заполняет декларацию пожарной безопасности. К ней прикладывается перечень нормативных документов, которые бизнесмен обязуется выполнять, запечатывает все это в конверт и уведомительным порядком направляет в органы государственного пожарного надзора. Органы госпожнадзора его не проверяют. В случае пожара, нанесения ущерба третьим лицам, в том числе причинение вреда жизни и здоровью, собственник несет полную ответственность за то, что произошло.

Таким образом, созданы условия для того, чтобы в сфере оказания экспертных услуг появились организации, имеющие соответствующих специалистов и добросовестно конкурирующие друг с другом. Осуществлять экспертную деятельность организации смогут без какого-либо контроля со стороны властных органов государства, в установленном законом порядке.

Единственным механизмом контроля является добровольная аккредитация этих организаций МЧС России. Порядок получения экспертной организацией добровольной аккредитации устанавливается МЧС России. При этом проводится проверка соответствия заявителей, претендующих

проводить работы по независимой оценке пожарного риска, установленным требованиям⁸.

Экспертные организации должны быть обязательно проверены и рекомендованы государственным органом, иметь подготовленных специалистов различного профиля, нормативную правовую базу, специальные системы, лаборатории, право на проведение аудита пожарной безопасности. При введении новой системы контроля владелец объекта сам в первую очередь должен быть заинтересован в проверке, так как без проведения независимой оценки пожарного риска невозможно осуществлять какую-либо деятельность.

Участие государственного пожарного надзора при данном методе надзора и контроля исключается, а контроль со стороны государства в лице соответствующих органов состоит в том, чтобы предприятие застраховало свою деятельность.

Согласно закону, каждый объект защиты (здание, сооружение, технологические установки, оборудование и т.п.) должен иметь систему обеспечения пожарной безопасности, отвечающую заданным нормам пожарного риска. Расчет риска могут выполнять в ходе независимого пожарного аудита только аккредитованные при МЧС экспертные организации. При положительном результате аудита предприятие получает сертификат пожарной безопасности, действительный в течение трех лет.

В стране появилась система, при которой владелец объекта сам заинтересован в проверке. Без пожарного аудита он не сможет застраховать свое производство, а следовательно, застраховать свою деятельность.

Привлечение экономических механизмов направлено, в первую очередь, на повышение ответственности предпринимателей за пожарную безопасность на своем объекте и обеспечение безопасности наших граждан в целом, что позволит значительно снизить административное давление на объекты предпринимательства.

Независимая оценка риска (аудит пожарной безопасности) – это фактически та же проверка объекта, которую проводит инспектор государственного пожарного надзора, но уже осуществляемая соответствующей аккредитованной организацией.

Аудит безопасности задумывался для объектов, не имеющих, так сказать, большой социальной значимости. Он осуществляется только на небольших объектах, не имеющих большой социальной значимости, не предусматривающих массового пребывания людей. На данных объектах независимая оценка может проводиться лишь по инициативе собственника и только соответствующей аккредитованной организацией, которых в России насчитывается более двухсот.

Целью создания системы независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности) является достижение приемлемого уровня бе-

⁸ Об утверждении порядка получения экспертной организацией добровольной аккредитации в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска : приказ МЧС РФ от 25.11.2009 г. № 660 // Рос. газ. 2010. 5 марта.

зопасности объектов. При этом в сферу оценки состояния объектов наряду с органами государственного надзора включаются негосударственные организации и эксперты по оценке рисков. Если на объекте был проведен аудит пожарной безопасности, то контроль со стороны государства в виде проверок пожарным инспектором не планируется.

На сегодняшний день уже имеются первые результаты применения Технического регламента. В 2009 г. количество пожаров по сравнению с предыдущим годом уменьшилось на 7,2 % и составило 187 490. Количество погибших уменьшилось на 8,9 %, что составило 13 933 человек. Согласно Техническому регламенту, пожарные депо должны быть расположены таким образом, чтобы в городах время прибытия пожарных расчетов к месту пожара не превышало 10 минут, а в сельской местности – 20 минут. За год работы Технического регламента с целью реализации данной нормы построено свыше 300 объектов пожарной охраны⁹.

Аудит пожарной безопасности позволит совместными усилиями государства, общественности и бизнеса улучшить защищенность граждан, существенно снизить административное давление на объекты предпринимательства при осуществлении государственного контроля и надзора, а также уменьшить поле для коррупции в этой сфере деятельности.

При помощи предлагаемого механизма надзора можно будет исключить непосредственное участие инспекторов государственных контрольных органов в проверках части предприятий и организаций, а также их влияние на принятие решений о прекращении или разрешении деятельности последних.

Государственный контроль сохранится лишь на критически важных для национальной безопасности объектах, в местах и организациях с массовым пребыванием людей (таких, например, как школы), а также на предприятиях атомной энергетики.

Именно владельцы предприятий должны по новым правилам рассчитывать параметры безопасности и отвечать за безопасность объектов, сооружений и людей, работающих на этих объектах. В случае нарушения правил безопасности, гибели людей и разрушения объектов собственники несут административную¹⁰ и уголовную ответственность¹¹.

МЧС России постоянно проводит работу по совершенствованию государственного пожарного надзора. Несмотря на это, проблема обеспечения пожарной безопасности остается актуальной, поэтому введение аудита пожарной безопасности позволит сделать надзор в области пожарной

⁹ Заседание Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности на тему «О практике применения Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»» 22 июня 2010 года. URL: <http://www.courpcil.gov.ru>

¹⁰ Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Рос. газ. 2001. 31 дек.

¹¹ Уголовный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.

безопасности более прозрачным и эффективным, снизить уровень коррупции при осуществлении надзорной деятельности, убрать излишние административные барьеры на пути развития малого и среднего бизнеса, в то время как Государственный пожарный надзор будет усилен на особо важных государственных объектах, объектах с массовым пребыванием людей, уникальными зданиями и сооружениями.

Воронежский государственный университет

Прудникова Н. А., соискатель кафедры административного и муниципального права

*E-mail: natalya.pruitsdnikova@yandex.ru
Тел.: 8-903-857-20-20*

Voronezh State University

Prudnikova N. A., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

*E-mail: natalya.pruitsdnikova@yandex.ru
Tel.: 8-903-857-20-20*