

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ РИСКА (ПОЖАРНОГО АУДИТА) В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Л.С. Муталиева, кандидат юридических наук, доцент;

А.А. Вопияшин.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены вопросы правового регулирования пожарного аудита, а также причины его появления

в Российской Федерации. Исследован действующий порядок независимой оценки пожарного риска. Проведен анализ нормативных правовых актов, регулирующих вопросы пожарного аудита.

Ключевые слова: пожарный аудит, независимая оценка, пожарный риск

LEGAL REGULATION OF INDEPENDENT RISK ASSESSMENT (FIRE AUDIT) IN RUSSIAN FEDERATION

L.S. Mutaliev; A.V. Vopiyashin. Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Article analyzes issues of legal regulation of fire audit in Russian Federation. Causes of fire audit were analyzed. We investigated effect of the order of independent fire risk assessment. Legal acts regulating the issues of fire audit were analyzed.

Keywords: fire audit, an independent assessment, fire risk

В соответствии со ст. 1 Федерального закона Российской Федерации от 21 декабря 1994 г.

№ 69-ФЗ «О пожарной безопасности» пожарная безопасность – это состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров [1].

В то же время безопасность не может быть абсолютной. Даже после принятия всех мер безопасности некоторый риск, именуемый, как правило, остаточный, всегда будет присутствовать. Такой риск рассматривается как допустимый, то есть приемлемый для каждой конкретной ситуации с учетом существующих общественных ценностей (в том числе экономических, политических факторов, традиций) в конкретной стране и в конкретное время. С учетом допустимого риска будет производиться и оценка степени тяжести причиненного вреда [2].

Например, согласно положениям п. 28 ст. 2 Федерального закона Российской Федерации

от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»

(ФЗ РФ № 123-ФЗ) [3] пожарным риском установлена мера возможности реализации пожарной опасности объекта защиты и ее последствий для людей и материальных ценностей, при этом пожарный риск может быть классифицирован на допустимый пожарный риск, индивидуальный пожарный риск и социальный пожарный риск, а определенный порядок расчета пожарного риска включает в себя последовательность оценки пожарного риска на производственном объекте, анализ пожарной опасности производственных объектов и оценку пожарного риска на производственном объекте, устанавливая тем самым федеральный минимум требований к этой категории пожарного риска.

В соответствии со ст. 6 ФЗ РФ № 123-ФЗ пожарная безопасность объекта защиты

считается обеспеченной при выполнении одного из следующих условий:

1) в полном объеме выполнены требования пожарной безопасности, установленные техническими регламентами, принятыми в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [4], и пожарный риск

не превышает допустимых значений, установленных ФЗ РФ № 123-ФЗ.

2) в полном объеме выполнены требования пожарной безопасности, установленные техническими регламентами, принятыми в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», и нормативными документами по пожарной безопасности.

Статьей 144 ФЗ РФ № 123-ФЗ установлены формы оценки соответствия объектов защиты (продукции) требованиям пожарной безопасности.

Так, оценка соответствия объектов защиты (продукции), организаций, осуществляющих подтверждение соответствия процессов проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, требованиям пожарной безопасности, установленным федеральными законами о технических регламентах, нормативными документами по пожарной безопасности, и условиям договоров проводится в формах: аккредитации; независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности); федерального государственного пожарного надзора; декларирования пожарной безопасности; исследований (испытаний); подтверждения соответствия объектов защиты (продукции); приемки и ввода в эксплуатацию объектов защиты (продукции), а также систем пожарной безопасности; производственного контроля; экспертизы.

Таким образом, одной из форм оценки соответствия является независимая оценка пожарного риска (пожарный аудит) и реализуется указанная форма в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2009 г. № 304 «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» [5].

Следует отметить, что впервые идею передать ряд полномочий Государственного пожарного надзора независимым аудиторам в мае 2007 г. предложил президенту В.В. Путину С.К. Шойгу, являвшийся на тот момент Министром по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Он подчеркивал, что пожарный аудит позволит оградить российские предприятия не только от пожаров, но и от произвола со стороны инспекторов Государственного пожарного надзора. Президент тогда поддержал инициативу [6].

В связи с этим в 2008 г. в ряде регионов России (в Москве, Санкт-Петербурге и Республике Удмуртия) был начат эксперимент по введению новой системы пожарного контроля. Она предусматривала введение института пожарного аудита и обязательного страхования от пожаров.

Эксперимент себя оправдал, в связи с чем 1 мая 2009 г. вступил в силу ФЗ РФ № 123-ФЗ, заложивший основы пожарного аудита в Российской Федерации.

Кроме того, появление пожарного аудита в нашей стране было обусловлено следующими причинами:

Первая – изменение профиля собственника. Если раньше вся собственность в стране принадлежала государству, а частная собственность составляла ничтожную часть, то теперь в частной собственности находится не менее половины помещений, являющихся объектами пожарной защиты. Собственник несет ответственность за сохранность своего имущества и за жизнь людей, которые находятся на принадлежащем ему объекте. При этом консультирование и экспертная деятельность уже не входят в обязанности пожарного инспектора, он осуществляет только надзор.

Второй причиной, которая обусловила появление пожарного аудита, стало значительное увеличение в стране сектора малого и среднего бизнеса.

Третья причина для появления пожарного аудита – развитие страхового рынка. При проведении предстраховой экспертизы имущества целесообразно использовать результаты независимой оценки пожарного риска, так как ее проводят высококвалифицированные специалисты в области пожарной безопасности.

Четвертой причиной стали избыточные административные барьеры на пути развития малого и среднего предпринимательства. Задача государства – снизить административные барьеры и дать бизнесу большую свободу. В этой связи был введен такой инструмент, как расчет пожарного риска, который позволяет снизить затраты собственника на обеспечение пожарной безопасности [7].

В настоящее время независимая оценка пожарного риска регулируется :

- ФЗ РФ № 123-ФЗ;
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2009 г. № 304 «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» (Правила оценки);
- Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 272 «О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска» [8];
- Приказом МЧС России от 10 июля 2009 г. № 404 «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах» [9];
- Приказом МЧС России от 30 июня 2009 г. № 382 «Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности» [10];
- Приказом МЧС России от 25 ноября 2009 г. № 660 «Об утверждении порядка получения экспертной организацией добровольной аккредитации в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» [11].

Целью независимой оценки пожарного риска является достижение приемлемого уровня безопасности объектов. 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 [12].

Независимая оценка пожарного риска проводится на основании договора, заключаемого между собственником или иным законным владельцем объекта защиты и экспертной организацией, осуществляющей деятельность в области оценки пожарного риска.

По своей правовой природе договор оценки пожарного риска относится к группе договоров, опосредующих отношения, возникающие в связи с возмездным оказанием услуг. Для возмездного оказания услуг характерно тесное взаимодействие между исполнителем и заказчиком. Взаимодействие заказчика и пожарного аудитора в соответствии с Правилами оценки выражается в том, что заказчик предоставляет аудитору для анализа документы, характеризующие пожарную опасность объекта, а также допускает работников экспертной организации либо иных лиц, указанных экспертной организацией, для обследования объектов защиты.

Порядок получения экспертной организацией добровольной аккредитации установлен Приказом МЧС России от 25 ноября 2009 г № 660, в соответствии с которым заявители, претендующие на добровольную аккредитацию в области оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска, должны отвечать следующим требованиям аккредитации:

- иметь в наличии находящиеся в собственности или на ином законном основании помещения, сооружения, приборы и оборудование для выполнения работ по заявленному

направлению деятельности;

- иметь в наличии актуализированный фонд (или автоматизированную информационно-справочную систему) официально изданных законодательных, нормативных и справочных документов, а также утвержденные в установленном порядке методы и правила исследований (испытаний) и измерений;

- не состоять в гражданско-правовых и трудовых отношениях с юридическими лицами

и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых проводится независимая оценка пожарного риска, и не являться аффилированным лицом вышеуказанных лиц;

- иметь в штате организации не менее пяти должностных лиц, имеющих среднее профессиональное и (или) высшее профессиональное образование, обладающих стажем практической работы в области обеспечения пожарной безопасности (не менее пяти лет).

При этом аккредитованными в области оценки соответствия объектов защиты установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска могут быть организации независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности.

Заявитель считается аккредитованным со дня выдачи документа об аккредитации.

Экспертная организация не может проводить независимую оценку пожарного риска в отношении объекта защиты:

- на котором этой организацией выполнялись другие работы и (или) услуги в области пожарной безопасности;

- который принадлежит ей на праве собственности или ином законном основании.

Независимая оценка пожарного риска 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, расчетов и экспертиз, а в случаях, установленных

ФЗ РФ № 123-ФЗ – 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 безопасности.

В соответствии с п. 5 Правил оценки, результаты проведения независимой оценки пожарного риска оформляются в виде заключения о независимой оценке пожарного риска.

В заключении указываются, в том числе, результаты проведения независимой оценки пожарного риска и 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 (п. 6 Правил оценки).

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 подразделения.

Требования, предъявляемые к независимой оценке пожарного риска:

– 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;

– 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;

– при выполнении обязательных требований пожарной безопасности, установленных федеральными законами о технических регламентах, и требований нормативных документов по пожарной безопасности оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности) не требуется.

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

Таким образом, ФЗ РФ № 123-ФЗ ввел совершенно новый механизм контроля и надзора

за противопожарной безопасностью на промышленных объектах, согласно которому каждый объект защиты (здание, сооружение, технологические установки, оборудование и т.п.) должен иметь систему обеспечения пожарной безопасности, отвечающую заданным нормам пожарного риска.

При этом в сферу оценки состояния объектов наряду с органами государственного надзора включены негосударственные организации и эксперты по оценке рисков.

Литература

1. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек 1994 г. № 69-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3649.

2. Агешкина Н.А., Коржов В.Ю. Комментарий к Федер. закону Рос. Федерации от 27 дек 2002 г № 184-ФЗ «О техническом регулировании» // Доступ из справ.-прав. системы «Консультант Плюс».

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

4. О техническом регулировании: Федер. закон Рос. Федерации от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 52 (Ч. 1). Ст. 5140.

5. Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска: Постановление Правительства Рос. Федерации от 07 апр. 2009 г. № 304 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 15. Ст.1836.

6. URL <http://www.NEWSru.com/russia/06jun2006/fireaudit.html> (Дата обращения:15.01.2016)

7. Ваганова Д., Афанасьев Н. Пожарный контроль // Современные страховые технологии. 2015. № 4. С. 48–53.

8. О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска»; Постановлением

Правительства РФ от 31 марта 2009 г. № 272 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 14. Ст. 1656.

9. Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах: Приказ МЧС России от 10 июля 2009 года № 404 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2009. № 37.

10. Об утверждении методики определения расчетных величин пожарного риска в зданиях, сооружениях и строениях различных классов функциональной пожарной опасности: Приказ МЧС России от 30 июня 2009 г. № 382 // Рос. газ. 2009. 28 авг. № 161.

11. 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 России от 25 нояб. 2009 г. № 660 // Рос. газ. 2010. 5 марта. № 46.

12. Складенко З.А. Независимая оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности)

и декларирование пожарной безопасности // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2010. № 3.