

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ РИСКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Ю.А. Саввинова, кандидат юридических наук;
А.В. Вопяшин.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены вопросы становления и развития системы независимой оценки рисков в Российской Федерации. Изучены предпосылки возникновения данного института. Рассмотрены нормативные правовые акты в исследуемой сфере.

Ключевые слова: пожарный аудит, независимая оценка, риск, концепция

FORMATION AND DEVELOPMENT OF INDEPENDENT ASSESSMENT OF RISKS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Yu.A. Savvinova; A.V. Vopyashin.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article analyzes the issues of formation and development of the system of independent assessment of risks in the Russian Federation. The causes and predictors of the system of independent assessment of risks were analyzed. The legal acts regulating the issues of fire audit were analyzed.

Keywords: fire audit, an independent assessment, risk, concept

В середине 90-х гг. органы государственной власти Российской Федерации уделили особое внимание проблемам обеспечения безопасности граждан и их защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, вследствие чего были приняты Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а также Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

В настоящее время перечисленные законы являются основным правовым фундаментом всей деятельности по обеспечению безопасности России в условиях природных и техногенных угроз.

В то же время государственная система противодействия различного рода опасностям, как и любая другая система, нуждается в постоянном развитии, совершенствовании форм и методов решения возложенных на нее задач.

Так, по мнению компетентных лиц МЧС России, повысить эффективность системы безопасности позволит создание института независимых организаций, которые будут осуществлять оценку уровня безопасности объектов наряду с использованием и совершенствованием форм и методов работы надзорных органов МЧС России. В частности, Ю.И. Дешевых, занимавшим в 2007 г. должность директора Департамента надзорной деятельности МЧС России, отмечалось, что во многих экономически развитых странах наряду с государственными структурами, осуществляющими надзор и контроль в том виде, в котором он существует в нашей стране, действует еще ряд механизмов. Например, независимая оценка рисков или аудит безопасности. Его суть в передаче части надзорных полномочий от государства независимым экспертам-аудиторам, которые должны проверять пожарную безопасность на предприятиях и оказывать услуги по анализу качества, надежности и эффективности системы их пожарной безопасности. Аудит безопасности

нацелен на то, чтобы задействовать, прежде всего, экономические рычаги регулирования вопросов пожарной безопасности [1].

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 (Система независимой оценки рисков) было положено Поручением Президента Российской Федерации от 6 июля 2006 г. № Пр-954, во исполнение которого специалисты МЧС России разработали Концепцию создания Системы независимой оценки рисков, поддержанную впоследствии Правительством Российской Федерации.

Концепция была подготовлена в соответствии с Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг. (одобрена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1 789-р) [2].

Реализация положений Концепций предполагала модернизацию деятельности государственных надзорных органов, создания нового порядка осуществления надзора на базе заключений независимых экспертных организаций и страхового покрытия риска.

Разработчики Концепции отмечали, что установление единых правил и альтернативных процедур надзора и контроля безопасности на объектах различного назначения и форм собственности обеспечит более качественный уровень взаимодействия государства, общества и бизнеса в области безопасности жизнедеятельности населения, уменьшит административные нагрузки на объекты экономики, создаст условия для передачи ряда государственных функций в сферу рыночных отношений, повысит прозрачность процедур осуществления государственного пожарного надзора, снизит масштабы проявлений коррупции в рассматриваемой сфере.

Стратегической целью создания Системы независимой оценки рисков является достижение необходимого уровня обеспечения безопасности объектов защиты путем включения в сферу оценки состояния их безопасности наряду с органами государственного надзора (контроля) организаций по независимой оценке рисков экспертных организаций и экспертов по независимой оценке риска.

Концепция предполагала создание экономических механизмов, которые будут стимулировать субъекты предпринимательства к повышению уровня безопасности объектов путем развития системы страхования; упрощение административных процедур и достижение их прозрачности; развитие системы экспертизы и оценки рисков, а также сокращение поля для коррупции в обществе.

Далее в целях практической апробации возможных подходов к осуществлению независимой оценки рисков в данном направлении в 2007 г. с участием Государственной экспертизы МЧС России организовано проведение ряда экспериментов по внедрению механизмов независимой оценки рисков – по территориальному признаку (Республика Хакасия, Санкт-Петербург) и в вертикально интегрированной компании (ОАО «ЛУКОЙЛ»). Для проведения оценки рисков было отобрано более 400 небольших объектов, разработан и принят к использованию (в рамках проведения эксперимента) пакет необходимых организационно-распорядительных документов, организована работа комиссии по аккредитации и проведена аккредитация экспертно-аудиторских организаций для проведения работы на объектах. Работа аккредитованных организаций по независимой оценке рисков в рамках эксперимента выявила значительное количество мелких недостатков на обследованных объектах и способствовала пониманию руководством объектов реального уровня безопасности, имеющихся рисков (в том числе финансовых) и приоритетных направлений для инвестирования в обеспечении безопасности, благодаря чему ее результаты признаны полезными руководством эксплуатирующих компаний [3].

Также при координации главных управлений МЧС России по субъекту Российской Федерации произведен выбор ряда опасных объектов, администрация которых изъявила желание участвовать в эксперименте, определены для оценки рисков экспертные организации, аккредитованные в системе МЧС России, а также выбраны страховые

компании, заявившие о готовности застраховать на основе отработанных схем и тарифов оцененные риски. Удачным завершением эксперимента при таком подходе может считаться доведение дела до реального заключения договора страхования. При этом организации, участвующие в эксперименте, получали определенные послабления в части периодичности проведения на них проверок в рамках государственных надзоров [4].

Ожидалась следующая экономическая выгода при реализации положений названной Концепции, достигаемая за счет:

- снижения суммы страховых взносов объектов защиты при страховании гражданской ответственности перед третьими лицами;

- снижение вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций на опасных объектах в долгосрочной перспективе;

- сокращение затрат бюджетов всех уровней на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций и возмещение ущерба пострадавшим [4].

Далее 27 августа 2007 г. Приказом Государственной экспертизы МЧС России было утверждено Положение о системе независимой оценки рисков в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Российской Федерации, устанавливающее общие требования к Системе независимой оценки рисков в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Российской Федерации.

В соответствии с п. 3.1. данного Положения Система независимой оценки рисков представляет собой совокупность юридических и физических лиц, деятельность которых направлена на оценку соответствия объектов защиты установленным требованиям в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, организационных и инженерно-технических мероприятий, а также технических средств противопожарной защиты (активной и пассивной) и элементов систем предотвращения пожара.

Результатом независимой оценки рисков является формализованная комплексная оценка соответствия объектов защиты и рисков, которым подвержены объекты защиты, характеризующая уровень их безопасности.

Важно отметить, что независимая оценка рисков – это более широкое понятие, охватывающее все сферы компетенции МЧС России, а не только пожарную.

Первым звеном в построении общей системы механизма независимой оценки рисков является пожарный аудит, внедрение которого было обусловлено рядом причин:

- значительное увеличение в стране сектора малого и среднего бизнеса;

- избыточные административные барьеры на пути развития малого и среднего предпринимательства. Соответственно, главная задача – это снизить эти барьеры и дать бизнесу большую свободу;

- предупреждение проявлений коррупции в надзорных органах [1].

Окончательное закрепление как формы оценки соответствия и начала развития независимой оценке пожарного риска было положено Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 123–ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», вступившим в силу 1 мая 2009 г.

Однако, несмотря на столь незначительный срок существования пожарного аудита в нашей стране, в данной сфере была проведена глобальная работа. Так в настоящее время создана и действует соответствующая нормативная правовая база, прозрачный и понятный механизм аккредитации, создан институт экспертов и экспертных организаций, которые насчитывают более 500 субъектов предпринимательской деятельности и более тысячи специалистов в этой отрасли [5].

Проведенное ассоциацией «Национальный союз организаций в области обеспечения пожарной безопасности» еще в период с декабря 2011 г. по февраль 2012 г. анкетирование

ряда организаций, аккредитованных МЧС России и осуществляющих свою деятельность на всей территории, показало, что с введением института независимой оценки пожарного риска в развитии данной области произошли следующие позитивные сдвиги:

– снизилась административная нагрузка на субъекты предпринимательской деятельности в результате их вывода из сферы деятельности надзорных органов МЧС России;

– требования инспекторов государственного пожарного надзора стали носить взвешенный характер;

– в случае возникновения спорных ситуаций между предпринимателями и надзорным органом появилась возможность обратиться к третьей стороне, что переводит вопрос в правовую плоскость [6].

Предполагается, что институт независимой оценки пожарного риска в дальнейшем может быть выгоден страховщикам, при условии, что российский рынок страхования станет конкурентным. Ожидается, что страховые компании будут бороться за клиентов, им станет выгодно диверсифицировать размеры страховых премий в зависимости от вероятности наступления страхового случая. В конечном итоге это приведет к тому, что сформируются экономические, правовые, социальные механизмы, которые окончательно закрепят право за предпринимателем рисковать своим имуществом через страхование ответственности и имущества в страховой организации, которая, в свою очередь, будет опираться на объективное, независимое заключение экспертной организации, выполненное специалистом – экспертом, несущим материальную ответственность за результаты своей работы, а в случае наступления страхового случая – чрезвычайного происшествия с крупным ущербом или гибелью людей на объекте защиты вплоть до уголовной ответственности [5].

Таким образом, на взгляд авторов, внедрение Системы независимой оценки рисков во всех областях 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. Дешевых Ю.И. Аудит безопасности или независимая система оценки рисков // Право и безопасность. 2008. № 2 (28).

2. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 окт. 2005 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46. Ст. 4 720.

3. Независимая оценка рисков в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности. URL: <http://www.ge-mchs.ru/o-nezavisimoy-otsenke-riskov> (дата обращения: 10.04.2016).

4. Фалеев М.И. О концепции создания 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. URL: http://www.dex.ru/riskjournal/2007/2007_4_4/317-322.pdf (дата обращения: 15.04.2016).

5. Яковлев К.Н. Приоритетные направления развития системы независимой оценки пожарных рисков // Технологии техносферной безопасности. 2013. № 6 (52).

6. Деятельность Экспертного совета Национального Союза организаций в области обеспечения пожарной безопасности по вопросам развития института независимой оценки пожарного риска // Официальный сайт Ассоциации «Национальный союз организаций в области обеспечения пожарной безопасности». URL: <http://www.nsopb.ru> (дата обращения: 15.04.2016).