

УДК 614.842.864

ekononenko51@mail.ru

**РАЗВИТИЕ ПОНЯТИЯ РИСКА В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ
БЕЗОПАСНОСТЬЮ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ.
ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ**

**DEVELOPING THE CONCEPT OF RISK IN THE FIELD
OF SAFETY MANAGEMENT AT THE CURRENT STAGE.
PRACTICAL ASPECTS**

*Кононенко Е. В., кандидат физико-математических наук,
Мокроусова О. А., доктор педагогических наук, доцент,
Черкасский Г. А., Шархун С. В., кандидат технических наук, доцент,
Уральский институт ГПС МЧС России, Екатеринбург*

*Kononenko E., Mokrousova O., Cherkasskiy G., Sharhun S.,
The Ural Institute of State Firefighting Service of Ministry
of Russian Federation for Civil Defense, Yekaterinburg*

Статья посвящена анализу некоторых аспектов технического регулирования в области обеспечения пожарной безопасности, затронутых существенными изменениями в 2021 году. В настоящее время риск-ориентированный подход в техническом регулировании и обеспечении безопасности становится все более актуальным и находит широкое применение. Параллельно с развитием теоретических аспектов приобретает опыт практического использования оценки рисков, который отражается в нормативных правовых актах и документах по стандартизации. Интенсивно обновляется нормативная база установления обязательных технических требований по безопасности, при этом возникает риск применения устаревших документов.

Ключевые слова: риск, понятия риска и неопределенности, менеджмент риска, изменение законодательной базы, риск-ориентированный подход, менеджмент пожарной безопасности.

The article is devoted to the analysis of some aspects of technical regulation in the field of fire safety, affected by significant changes in 2021. Currently the risk-based approach in technical regulation and safety assurance is becoming more and more relevant and widely used. In parallel with the development of theoretical aspects, experience is gained in the practical use of risk assessment, which is reflected in regulatory legal acts and standardization documents. The regulatory framework for establishing mandatory technical safety requirements is being intensively updated, and there is a risk of using outdated documents.

Keywords: risk, concepts of risk and uncertainty, risk management, changes in the legal framework, risk-based approach, fire safety management.

В нашей стране, как и во всем мире, происходит интенсивное развитие практического применения философии безопасности, основанной на концепции приемлемого риска и используемой в современном техническом регулировании. Настоящая

статья посвящена анализу некоторых аспектов технического регулирования в области обеспечения пожарной безопасности, затронутых существенными изменениями в 2021 году, и является продолжением статьи «Развитие понятия риска в

сфере управления безопасностью на современном этапе» [1], в которой определены главные условия эффективной оценки рисков: совершенствование и правильное применение правовых и нормативных документов, и компетентность лиц, проводящих оценку.

Что касается первого условия, 1 января 2021 года вступил в действие целый ряд подзаконных актов и нормативных документов с установленными сроками действия (как правило, 6 лет в соответствии с Федеральным законом «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» [2]) по вопросам обеспечения пожарной безопасности на основе применения риск-ориентированного подхода, что потребовало, в частности, пересмотра учебно-методических материалов для всех уровней подготовки (переподготовки) специалистов и изменения технологии пожарного аудита.

В целях развития применения Федерального закона от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [3] реализована Программа профилактики нарушений обязательных требований в области пожарной безопасности при осуществлении федерального государственного пожарного надзора на 2021 год [4].

В 2021 году в практике надзорных мероприятий началось применение индекса индивидуализации при определении категории риска для каждого объекта защиты из группы объектов защиты, отнесенных к определенной категории риска, либо для принятия решения об изменении ранее присвоенной объекту защиты категории риска. Распоряжением МЧС России от 17.12.2021 № 1096 утверждена Программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в области пожарной безопасности при осуществлении федерального государственного пожарного надзора органами государственного пожарного надзора на 2022 год [5]. Программа предусматривает дальнейшее применение индивидуального подхода

к объектам проверки, использование самооценки (согласно статье 51 [3]), а также оценку соблюдения контролируруемыми лицами требований к продукции, установленных национальным и межгосударственными техническими регламентами, содержащими требования пожарной безопасности.

В Программе [5] содержится анализ эффективности применения риск-ориентированного подхода, приведены результаты оценки ситуации за 2020 год и 9 месяцев 2021 года и имеется указание (пункт 1.3) на важность своевременного обеспечения заинтересованных лиц действующими правовыми и нормативными документами на официальном интернет-портале МЧС России (mchs.gov.ru) в разделе «Документы». Эта деятельность традиционно осуществляется во взаимодействии с Росстандартом. В соответствии с Распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 марта 2021 года № 519-р завершена реорганизация Федерального государственного унитарного предприятия «Российский научно-технический центр информации по стандартизации, метрологии и оценке соответствия» (ФГУП «СТАНДАРТИНФОРМ») в Федеральное государственное бюджетное учреждение «Российский институт стандартизации» (ФГБУ «РСТ»).

Наличие у юридического лица или индивидуального предпринимателя официальных изданий нормативных документов по направлению деятельности является важным условием выполнения лицензионных требований и/или критериев аккредитации. Наряду с публикацией официальных документов по стандартизации ФГБУ «РСТ» осуществляет:

- формирование и ведение федерального информационного фонда стандартов;
- реализацию программы национальной стандартизации;
- проведение экспертизы документов по стандартизации, в том числе в части документов по стандартизации оборонной продукции;

- информационное обеспечение национальной системы стандартизации;
- обеспечение разработки, ведения и применения общероссийских классификаторов;
- проведение работ по международной и региональной стандартизации;
- создание и ведение федеральных информационных систем.

Можно считать крупным событием в области нормативного обеспечения риск-ориентированного подхода вступление в действие 1 января 2022 года национального стандарта ГОСТ Р МЭК 31010-2021 «Надежность в технике. Методы оценки риска» [6], идентичного международному стандарту 2019 года с тем же названием. Пользователями настоящего стандарта являются:

- все участники действий по оценке и менеджменту риска;
- специалисты, участвующие в разработке руководства по оценке риска в конкретных условиях;
- специалисты, принимающие решения в условиях неопределенности, включая специалистов, которые анализируют и интерпретируют результаты оценки.

Стандарт представляет собой руководство по выбору и применению качественных, количественных и полуколичественных методов оценки риска в широком диапазоне ситуаций. Эти методы используются при принятии решений в условиях неопределенности, для получения информации о конкретных видах риска, а также при организации процессов менеджмента риска.

Что касается апостериорного анализа данных, широко применяемого в управлении пожарной безопасностью при оценке интегральных рисков, индивидуализированных критериев и реализации принятых программ, то согласно стандарту, он может обеспечить:

- понимание прошлых последствий и вероятности их возникновения для приобретения опыта;

- информацию о тенденциях и закономерностях, включая периодичность, что позволяет делать прогнозы;

- данные корреляции для выявления возможных причин зависимостей, которые необходимо учитывать при проверке объектов защиты.

Имеющийся опыт применения риск-ориентированного подхода свидетельствует, что риск не всегда можно легко свести в таблицу в виде набора событий, их последствий и вероятностей. Это имеет особое значение для новых видов продукции, производственных и строительных технологий в части обеспечения пожарной безопасности. Создание новой продукции, в том числе той, которая должна соответствовать требованиям Технического регламента Евразийского экономического союза ТР ЕАЭС 043/2017 [7], Технического регламента о требованиях пожарной безопасности [8] и Распоряжению Правительства РФ 29.12.2020 № 3646-р [9], согласно представлениям об инновационных рисках, характеризуется высокой неопределенностью, так что обычные методы анализа могут оказаться бесполезными или бессмысленными.

Человеческий фактор, согласно [6], при оценке риска рассматривается как источник:

- неопределенности;
- влияния на выбор и применение методов;
- вариантов интерпретаций и использования информации (например, из-за различий восприятия риска).

Новая система контроля МЧС России действует с 1 июля 2021 года в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 25.06.2021 № 1016 «О внесении изменений в Положение о федеральном государственном пожарном надзоре» [10]. Категория риска определяет частоту и объем надзорных мероприятий. Такой подход определяет необходимость обеспечения постоянного выполнения требований пожарной безопасности на объектах защиты

с использованием существующих разработок.

Фактор компетентности специалистов важен как при проведении надзорных мероприятий, так и при проведении независимой оценки пожарных рисков – пожарного аудита. Правила аттестации должностных лиц, осуществляющих деятельность в области оценки пожарного риска, утверждены Постановлением Правительства РФ от 26.05.2018 № 602 (в ред. от 10.07.2020 № 1017) [11].

С целью упорядочения деятельности по оценке пожарных рисков в России в 2020 году были приняты и 1 января 2021 года вступили в действие два важных подзаконных акта: Постановления Правительства от 22.07.2020 № 1084 «О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска» [12] и от 31.08.2020 № 1325 «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» [13].

Следует отметить, что практическая деятельность по независимой оценке пожарных рисков (так же, как и по ряду других видов деятельности по оценке соответствия в рамках технического регулирования) затрудняется «отменой без замены» административных регламентов, содержащих подробную информацию по процедуре оценки, включая формы возникающих документов. Так, с июля 2021 года не действует Административный регламент исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности, утвержденный Приказом МЧС России от 30.11.2016 № 644. При этом сегодня надзорная деятельность базируется на риск-ориентированном подходе, предполагающем учет результатов независимой оценки рисков с проведением расчетов.

Независимая оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности) предусмотрена статьей 144 Технического

регламента о требованиях пожарной безопасности [8] и направлена на повышение уровня защищенности населения, территорий, имущества юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также на обеспечение прозрачности процедур надзора в целях предупреждения проявлений коррупции в этой сфере деятельности. Независимая оценка пожарного риска (НОР) призвана снизить административную нагрузку на субъекты предпринимательской деятельности; снизить нагрузку на органы пожарного надзора, обеспечивая их объективной информацией о малозначительных объектах. Кроме того, заключения независимых экспертов могут быть использованы при определении страховых сумм.

Важнейшая цель проведения независимого аудита и самообследования по вопросам пожарного состояния предпринимательского объекта – вовлечь хозяев бизнеса в процесс действительного контроля над обеспечением безопасности, снизив административные барьеры и подняв уровень ответственности. Срок действия декларации соблюдения обязательных требований определяется положением о виде контроля, но не может составлять менее одного года и более трех лет с момента регистрации указанной декларации контрольным (надзорным) органом.

После того как между предпринимателем-собственником и организацией-аудитором заключен договор о предстоящей проверке, в котором согласованы ее стоимость, сроки и условия, осуществляются следующие процедуры:

- первичный визит на объект и осмотр его с целью определить объем предстоящих работ;
- анализ законодательных актов, регулирующих пожарную безопасность объекта; отбор условий, на соответствие которым необходимо проверить объект защиты;
- изучение документальных результатов предыдущих проверок: как

государственных, так и независимого аудита;

- полное обследование состояния пожарной безопасности объекта;
- проверка соответствия имеющейся системы обеспечения пожарной безопасности законодательным требованиям (документарная и выездная);
- констатация наличия средств для локализации, предупреждения и тушения пожаров;
- проверка уровня знаний и умений персонала и руководства по поведению при пожароопасной ситуации;
- при необходимости – проведение экспертиз, расчетов, экспериментов;
- количественное определение уровня допустимого пожарного риска;
- оформление и выдача аудиторского заключения с выводами относительно соответствия проверяемого объекта требованиям безопасности и с рекомендациями по устранению нарушений и проведению дополнительных мероприятий.

Должностные лица, аттестованные на осуществление деятельности в области оценки пожарного риска, несут ответственность за правильность заключений и подлежат переаттестации каждые 5 лет [11]. В условиях быстрого изменения информационной, в частности, нормативной, базы НОР этот срок представляется чрезмерно большим, либо требуется проведение семинаров на уровне руководства МЧС России по актуальным вопросам оценки пожарных рисков, подобных семинару по разъяснению порядка и критериев отнесения объектов защиты к определенной категории риска, проведенному 17 ноября 2020 года под председательством заместителя Министра МЧС России – главного государственного инспектора Российской Федерации по пожарному надзору А. М. Супруновского.

Одним из действенных риск-ориентированных подходов к обеспечению пожарной безопасности предприятий и организаций в настоящее время является применение системы менеджмента пожарной

безопасности, которая встраивается в современные системы менеджмента качества (СМК) и экологического менеджмента с элементами менеджмента риска и проектного менеджмента, а также охраны здоровья и безопасности труда, путем разработки локальных нормативных актов. При разработке внутренних документов по менеджменту рисков в организации ориентируются на принципы:

- интегрированности управления рисками в общую систему управления организацией (предприятием);
- адаптированности системы менеджмента пожарной безопасности к особенностям организации,
- вовлечения персонала различных уровней в обеспечение безопасности;
- постоянного развития и совершенствования системы с учетом изменений правового и нормативного обеспечения деятельности по пожарной безопасности и необходимости проведения обучающих мероприятий.

Наличие системы менеджмента в организации по ИСО 9001:2015 предполагает обязательное проведение внутренних аудитов и/или самооценки этой системы. С 01.07.2021 внутренние аудиты проводятся в соответствии с ГОСТ Р ИСО 19011-2021 «Руководящие указания по проведению аудита систем менеджмента» [14]. Для самооценки используется ГОСТ Р ИСО 9004-2019 «Менеджмент качества. Качество организации. Руководство по достижению устойчивого успеха организации» [15]. Документы по внутренним аудитам и самооценке в организации, внедрившей у себя менеджмент пожарной безопасности, учитывают требования риск-ориентированного подхода. В качестве примера можно привести управление безопасностью на уникальном многопрофильном предприятии по добыче урановой руды и производству промышленной продукции – ПАО «Приаргунское производственное горнохимическое объединение», где разработан документ по менеджменту пожарной без-

опасности (стандарт организации) для интегрированной системы менеджмента. Подобный подход применяется на многих предприятиях различного профиля и обусловлен отчасти тем, что после согласования с органами государственной противопожарной службы и утверждения руководством организации требования стандартов организаций становятся обязательными

для их сотрудников. Таким образом, интегрированная система менеджмента является эффективным инструментом управления, позволяющим наилучшим образом соблюдать требования ряда международных стандартов, а также осуществлять управление деятельностью организаций функционально и грамотно.

Литература

1. Кононенко Е. В. и др. Развитие понятия риска в сфере управления безопасностью на современном этапе // Техносферная безопасность. 2021. № 1 (30). С. 94–100.
2. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 31.07.2020 № 247-ФЗ (ред. от 11.06.2021).
3. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 06.12.2021).
4. Об утверждении Программы профилактики нарушений обязательных требований в области пожарной безопасности при осуществлении федерального государственного пожарного надзора на 2021 год: распоряжение МЧС России от 14.12.2020 № 948.
5. Об утверждении Программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в области пожарной безопасности при осуществлении федерального государственного пожарного надзора органами государственного пожарного надзора на 2022 год: распоряжение МЧС России от 17.12.2021 № 1096.
6. ГОСТ Р МЭК 31010–2021. Надежность в технике. Методы оценки риска.
7. Технический регламент Евразийского экономического союза «О требованиях к средствам обеспечения пожарной безопасности и пожаротушения» (ТР ЕАЭС 043/2017) от 23.06.2017 № 40.
8. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: федер. закон Российской Федерации от 22.07.2008 № 123-ФЗ (ред. от 30.04.2021).
9. Список продукции, подлежащей обязательному подтверждению соответствия требованиям Федерального закона «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (в ред. от 15.07.2021 № 1951-р: распоряжение Правительства РФ от 29.12.2020 № 3646-р.
10. О внесении изменений в Положение о федеральном государственном пожарном надзоре: постановление Правительства РФ от 25.06.2021 № 1016.
11. Об аттестации должностных лиц, осуществляющих деятельность в области оценки пожарного риска (в ред. от 10.07.2020 № 1017): постановление Правительства РФ от 26.05.2018 № 602.
12. О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска: постановление Правительства РФ от 22.07.2020 № 1084.
13. Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска: постановление Правительства РФ от 31.08.2020 № 1325.
14. ГОСТ Р ИСО 19011–2021. Руководящие указания по проведению аудита систем менеджмента.
15. ГОСТ Р ИСО 9004–2019. Менеджмент качества. Качество организации. Руководство по достижению устойчивого успеха организации.

References

1. Kononenko E. V. et al. Razvitiye ponyatiya riska v sfere upravleniya bezopasnost'yu na sovremennom urovne // Tekhnosfernaya bezopasnost'. 2021. № 1 (30). S. 94–100.
2. Ob obyazatel'nyh trebovaniyah v Rossijskoj Federacii: feder. zakon Rossijskoj Federacii ot 31.07.2020 № 247-FZ (red. ot 11.06.2021).
3. O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i municipal'nom kontrole v Rossijskoj Federacii: feder. zakon Rossijskoj Federacii ot 31.07.2020 № 248-FZ (red. ot 06.12.2021).
4. Rasporyazhenie MCHS Rossii ot 14.12.2020 № 948 «Ob utverzhdanii Programmy profilaktiki narushenij obyazatel'nyh trebovanij v oblasti pozharnoj bezopasnosti pri osushchestvlenii federal'nogo gosudarstvennogo pozhar'nogo nadzora na 2021 god».
5. Rasporyazhenie MCHS Rossii ot 17.12.2021 № 1096 «Ob utverzhdanii Programmy profilaktiki riskov prichineniya vreda (ushcherba) ohranyaemym zakonom cennostyam v oblasti pozharnoj bezopasnosti pri

osushchestvlenii federal'nogo gosudarstvennogo pozharnogo nadzora organami gosudarstvennogo pozharnogo nadzora na 2022 god».

6. GOST R MEK 31010–2021. Nadezhnost' v tekhnike. Metody ocenki riska.

7. Tekhnicheskij reglament Evrazijskogo ekonomicheskogo soyuza «O trebovaniyah k sredstvam obespecheniya pozharnoj bezopasnosti i pozharotusheniya» (TR EAES 043/2017) ot 23.06.2017 № 40.

8. Tekhnicheskij reglament o trebovaniyah pozharnoj bezopasnosti: feder. zakon Rossijskoj Federacii ot 22.07.2008 № 123-FZ (red. ot 30.04.2021).

9. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 29.12.2020 № 3646-r «Spisok produkcii, podlezhashchej obyazatel'nomu podtverzhdeniyu sootvetstviya trebovaniyam Federal'nogo zakona «Tekhnicheskij reglament o trebovaniyah pozharnoj bezopasnosti» (v red. ot 15.07.2021 № 1951-r).

10. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 25.06.2021 № 1016 «O vnesenii izmenenij v Polozhenie o federal'nom gosudarstvennom pozharnom nadzore».

11. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26.05.2018 № 602 «Ob attestacii dolzhnostnyh lic, osushchestvlyayushchih deyatel'nost' v oblasti ocenki pozharnogo riska» (v red. ot 10.07.2020 № 1017).

12. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 22.07.2020 № 1084 «O poryadke provedeniya raschetov po ocenke pozharnogo riska».

13. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 31.08.2020 № 1325 «Ob utverzhdenii Pravil ocenki sootvetstviya ob"ektov zashchity (produkcii) ustanovlennym trebovaniyam pozharnoj bezopasnosti putem nezavisimoy ocenki pozharnogo riska».

14. GOST R ISO 19011–2021 «Rukovodyashchie ukazaniya po provedeniyu audita sistem menedzhmenta».

15. GOST R ISO 9004–2019 «Menedzhment kachestva. Kachestvo organizacii. Rukovodstvo po dostizheniyu ustojchivogo uspekha organizacii».