УДК 353:351.86:614.8:665.6/.7

*М.М. Фроловский, Б.В. Малышев, В.А. Колганов (ООО «Системы управления производственными рисками» г. Москва)*

# О ПРОВЕДЕНИИ ЭКСПЕРИМЕНТА ПО НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКЕ РИСКОВ В ОБЛАСТИ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ И ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ОБЪЕКТАХ ОАО «ЛУКОЙЛ»

*M.M. Frolovsky, B.V. Malyshev, V.A. Kolganov*

# EXPERIMENTATION ON INDEPENDENT RISK EVALUATION IN THE SPHERE OF FIRE SECURITY, CIVIL DEFENSE AND PROTECTION OF TERRITORIES AND POPULATION FROM EMERGENCY SITUATIONS OF NATURAL AND MAN-CAUSED NATURE IN RUSSIAN FEDERATION ON LUKOIL OIL COMPANY OBJECTS

***В рамках внедрения новых форм и методов организации государственного контроля и надзора проводился эксперимент по проведению независимой оценки рисков в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в РФ на объектах ОАО «Лукойл» с целью отработки процедуры проведения и совершенствования методологических и правовых основ независимой оценки рисков.***

***In the framework of introduction of new forms and methods of state control and supervision there was made an experiment on independent risk evaluation in the sphere of fire security, civil defense and protection of territories and population from emergency situations of natural and man-caused nature in Russian Federation on «Lukoil» company objects.***

Экономические и правовые условия хозяйствования, реформирование административной системы управления на современном этапе и переход на рыночные отношения обозначили необходимость решения задачи внедрения новых и более эффективных форм и методов организации государственного надзора и контроля.

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 6 июня 2006 г. № Пр-954 «О независимой оценке рисков» и ряда соответствующих поручений Правительства РФ (от 9 июня 2006 г. № МФ-П4-2637, от 11 июля 2006 г. № СН-П4-3213, от 5 сентября 2006 г. № СН-П4-4213 и от 5 октября 2006 г. № СН-П4-4667) МЧС России был подготовлен проект «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 РФ», которая определяет цели и задачи создания системы независимой оценки рисков в указанной области и содержит основные положения, регламентирующие ее функционирование.

Концепция поддержана Правительством РФ в поручении от 7 апреля 2007 г. № СН-П4-1606.

В рамках Соглашения МЧС России и ОАО «Лукойл» № 14/0511155 от 15 ноября 2005 г. «О взаимодействии в области обеспечения пожарной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обусловленных аварийными разливами нефти и нефтепродуктов», выделено два ключевых направления сотрудничества:

– повышение пожарной безопасности объектов ОАО «Лукойл»;

– совершенствование системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обусловленных аварийными разливами нефти и нефтепродуктов, в ОАО « Лукойл» и организациях группы «Лукойл».

В целях реализации практических решений вышеуказанных нормативных правовых актов, а также на основании Протокола совещания по проведению эксперимента по независимой оценке соответствия объектов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечению пожарной безопасности, утвержденного Первым исполнительным вице-президентом ОАО «Лукойл» Р.У. Магановым и Главным государственным инспектором Российской Федерации по пожарному надзору генерал-полковником Г.Н. Кирилловым, был разработан и утвержден «План мероприятий по проведению эксперимента по внедрению механизмов независимой оценки соответствия объектов требованиям в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечения пожарной безопасности» (далее – независимая оценка соответствия).

Вышеуказанным протоколом было определено, что целью данного эксперимента является отработка процедуры независимой оценки соответствия объектов требованиям в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечения пожарной безопасности. Также было решено создать рабочую группу из числа представителей Госэкспертизы МЧС России (ГЭП), УГПН МЧС России и Департамента промышленной безопасности, экологии и научно-технических работ ОАО «Лукойл».

План мероприятий по проведению эксперимента предусматривал проведение следующих мероприятий:

– изучение корпоративных документов ОАО «Лукойл» по вопросам оценки рисков в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности;

– разработку документов, определяющих порядок аккредитации организаций по осуществлению независимой оценки рисков: требований к аккредитуемым организациям, правил (регламента) проведения независимой оценки рисков, требований к Заключениям по результатам независимой оценки рисков, «Положения о Комиссии по аккредитации организаций на право осуществления независимой оценки рисков», порядка ведения Реестра организаций-заявителей и аккредитованных организаций по проведению независимой оценки рисков, порядка регистрации и ведения Реестра выданных заключений, а также требований к аттестации экспертов по независимой оценке рисков;

– разработку проектов договоров на аккредитацию организаций по осуществлению независимой оценки рисков;

– проведение конкурса на право аккредитации в качестве организации по осуществлению независимой оценки рисков и аттестация экспертов (аудиторов);

– определение перечня объектов, на которых необходимо проведение независимой оценки рисков;

– прием заявок на аккредитацию в качестве организации по осуществлению независимой оценки рисков;

– рассмотрение полученных документов заявителей, аккредитация компаний (отказ в аккредитации);

– подготовка договоров на оказание услуг в области независимой оценки рисков между экспертными организациями и эксплуатирующими компаниями с согласованием технических заданий ГЭП, УГПН и ОАО « Лукойл»;

– проведение независимой оценки рисков на объектах ОАО «Лукойл»;

– представление заключений на регистрацию в ГЭП и их регистрация;

– подготовка эксплуатирующими компаниями отчета о выполнении рекомендаций по результатам независимой оценки рисков, их представление в организации по осуществлению независимой оценки рисков;

– рассмотрение отчетов организаций по осуществлению независимой оценки рисков, их визирование и представление в ГЭП МЧС России и УГПН для анализа;

– подведение итогов эксперимента, подготовка предложений по внесению изменений в действующее законодательство в части проведения независимой оценки рисков, осуществления государственного пожарного надзора и лицензирования эксплуатации пожароопасных объектов.

В рамках проведения эксперимента предполагалось получение следующих результатов:

– отработка процедуры проведения независимой оценки соответствия объектов требованиям в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечения пожарной безопасности, организация и проведение работ по совершенствованию методологических и правовых основ независимой оценки рисков;

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

– получение объективной и полной информации о соответствии объектов организаций группы «Лукойл» установленным требованиям в области обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

– определение достаточности разработанных мер по обеспечению пожарной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

– снижение административной нагрузки на организации группы «Лукойл» в части периодичности проведения проверок территориальными надзорными органами МЧС России;

– разработка процедур и механизмов делегирования части прав и полномочий Государственного пожарного надзора МЧС России аккредитованным на указанный вид деятельности организациям;

– возможность выбора альтернативных механизмов и реализации упрощенного порядка лицензирования по эксплуатации пожароопасных объектов;

– возможность применения компенсирующих мероприятий при отступлении от требований действующих норм и правил без прохождения громоздких процедур согласования их на федеральном уровне;

– подготовка предложений по внесению изменений в нормативные и правовые акты в области обеспечения пожарной безопасности;

– представление интересов организаций группы «Лукойл» организациями, проводившими независимую оценку соответствия объектов в надзорных, арбитражных и иных органах.

Международная практика показывает, что для кардинального улучшения состояния пожарной безопасности, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций необходимо в субъектах хозяйственной деятельности внедрить процедуры независимого аудита и оценки риска.

Наличие процедуры независимой оценки рисков, признаваемой надзорными органами, по нашему мнению, позволит:

– иметь объективную картину состояния пожарной безопасности, предупреждения и готовности к ликвидации чрезвычайных ситуаций на различных объектах;

– оптимизировать частоту и плотность проверок, осуществляемых надзорными органами.

Другими словами, в подобном механизме заинтересованы и поднадзорные организации, и контролирующие органы.

В рамках проведения данного эксперимента на объектах организаций Группы «Лукойл» были проведены обследования предприятий нефтепродуктообеспечения (автозаправочных станций – далее АЗС и нефтебаз) в следующих регионах РФ:

– ООО «Лукойл-Волганефтепродукт» (Нижегородская и Владимирская области): 151 АЗС и 1 нефтебаза;

– ООО «Лукойл-Нижневолжскнефтепродукт» (Волгоградская область): 119 АЗС и 1 нефтебаза;

– ООО «Лукойл-Югнефтепродукт» (Краснодарский край): 71 АЗС и 1 нефтебаза.

Работы по независимой оценке соответствия проводились независимой экспертной организацией ООО «Системы управления производственными рисками» (далее – ООО «СУПР»), аккредитованной в центральном органе Системы независимой оценки рисков МЧС России (далее – центральный орган) в области экспертизы систем обеспечения пожарной безопасности и разработки организационно-технических мероприятий в области пожарной безопасности, эксперты которых аттестованы также в центральном органе в указанных областях.

Независимая оценка соответствия была организована и проведена в соответствии с «Временным положением 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», утвержденным Министром Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий С.К. Шойгу 16.08.2007 г., при безусловном выполнении федерального законодательства РФ, нормативно-правовых актов в области пожарной безопасности, а также международных стандартов (в том числе, ИСО/МЭК 17020:1998 (ISO/IEC) «Общие критерии функционирования различных видов контролирующих органов»).

По результатам обследований объектов ООО «СУПР» проведен анализ состояния пожарной безопасности АЗС и нефтебаз, сделаны выводы об их соответствии установленным требованиям норм пожарной безопасности и подготовлены соответствующие заключения о независимой оценке соответствия, которые направлены на регистрацию в Госэкспертизу МЧС России.

Проведенной независимой оценкой соответствия АЗС установлено, что наряду с нарушениями противопожарных норм и правил, присущими для каждой конкретной АЗС, имеют место общие характерные нарушения для большинства подобных объектов. В основном, они касаются размещения зданий, сооружений и технологического оборудования на территории АЗС (несоответствия минимально допустимых расстояний между ними), объемно-планировочных решений (размещения в единых зданиях помещений различного функционального назначения), а также состояния технологического оборудования, сооружений АЗС и наличия проектной, технико-эксплуатационной и другой необходимой документации.

Основной характер таких нарушений связан, в первую очередь, с тем, что большинство АЗС введены в эксплуатацию до выхода действующих в настоящее время нормативных документов (НПБ 111–98*, Градостроительный кодекс РФ). И в данном случае большинство вопросов, касающихся устранения нарушений противопожарных норм капитального характера, можно решить только в период реконструкции (капитального ремонта) указанных объектов.

Что касается пожарной безопасности нефтебаз, то здесь ситуация особенно критически складывается в отношении автоматической противопожарной защиты резервуаров (резервуарных парков) хранения нефти и нефтепродуктов.

Основным документом, регламентирующим противопожарную защиту резервуаров, является СНиП 2.11.03–93 «Склады нефти и нефтепродуктов. Противопожарные нормы». Данными нормами предусмотрено оборудование наземных резервуаров вместимостью 5000 м$^3$ и более стационарными установками автоматического пожаротушения воздушно-механической пеной и стационарными установками охлаждения. В действительности же резервуары оборудованы только сухотрубами и пеногенераторами для подачи пены от передвижной пожарной техники.

Но, исходя из практики и принимая во внимание опубликованные в сборниках научных трудов ВНИИПО МЧС России данные о том, что автоматические установки пожаротушения с использованием пены средней кратности в 75% не обеспечили тушение пожара на начальной стадии из-за того, что узлы ввода пены были или повреждены взрывом, или вышли из строя из-за пожара в обваловании, можно усомниться в эффективности установок автоматического пожаротушения резервуаров и целесообразности их применения.

Учитывая, что пожары на резервуарах складов нефти и нефтепродуктов (нефтебаз) начинаются, как правило, взрывом паровоздушной смеси, то все оборудование системы противопожарной защиты резервуаров, размещаемое в верхнем поясе резервуаров, выходит из строя уже в начальной стадии пожара. В связи с этим, при тушении таких пожаров огнетушащие средства, по мнению специалистов, целесообразно подавать из-за обвалования резервуаров, исключая (сводя к минимуму) воздействие опасных факторов пожара на пожарное оборудование и личный состав подразделений пожарной охраны.

Исходя из практики эксплуатации систем противопожарной защиты складов нефти и нефтепродук-

тов и практики тушения пожаров на таких объектах, следует отметить, что во всех случаях тушение пожаров и загораний на резервуарах осуществлялось передвижной техникой гарнизонов пожарной охраны, так как стационарные установки пожаротушения по различным причинам оказывались неработоспособными.

Учитывая, что традиционные автоматические установки пожаротушения, применяемые для защиты объектов нефтяного комплекса не эффективны, дорогостоящи, трудны в эксплуатации и обслуживании, было бы целесообразно рассматривать применение других средств защиты, разработанных и согласованных в установленном порядке.

Таким образом, возникает необходимость в совершенствовании нормативной базы по вопросам обеспечения пожарной безопасности, пересмотре и корректировке существующих нормативных документов и разработке рекомендаций и указаний по проектированию и применению современных средств борьбы с пожарами на объектах нефтяной промышленности.

Принимая во внимание вышеизложенное, следует отметить, что действующие в настоящее время нормы, регламентирующие требования пожарной безопасности к защите складов нефти и нефтепродуктов (нефтебаз), по нашему мнению, требуют внесения изменений и дополнений (переработки) с учетом применения современных огнетушащих средств и современного пожарно-технического оборудования для тушения пожаров.

Необходимо отметить, что работа по независимой оценке рисков на объектах ОАО «Лукойл» проводилась в рамках эксперимента на основании документов, носящих временный характер. Одними из основных целей данного эксперимента и были отработка процедуры проведения и совершенствование методологических и правовых основ независимой оценки рисков.

В настоящее время подготовлен ряд приказов по регулированию деятельности организаций, осуществляющих деятельность в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности; новый «Административный регламент осуществления надзорной деятельности» уже предусматривает учет результатов аудита (независимой оценки рисков) на поднадзорных объектах. Принятие нового регламента органами МЧС России является первым и важным шагом в этом направлении.

По предварительным результатам проведения данного эксперимента нами по согласованию с Департаментом промышленной безопасности и экологии ОАО «Лукойл» подготовлены предложения по совершенствованию документов по независимой оценке, которые переданы рабочей группе МЧС России для внесения необходимых изменений и дополнений.

Следует отметить, что деятельность по независимой оценке рисков, по нашему мнению, может успешно развиваться, если соответствующие изменения и дополнения будут внесены и в федеральные документы, регламентирующие надзорную деятельность в Российской Федерации, при условии усовершенствования нормативно-правовой и нормативно-методической базы системы независимой оценки рисков, а также разработки необходимых документов в области технического регулирования и страхования, принимая во внимание опыт международной практики.

Конечная цель эксперимента состоит в создании положения, когда независимый аудит в области пожарной безопасности и предупреждения чрезвычайных ситуаций станет основной формой контроля на менее пожароопасных объектах, а также эффективным инструментом повышения результативности надзорной деятельности на взрывопожароопасных объектах.

***Литература***

1. Концепция создания системы независимой оценки рисков в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в РФ (поддержана Правительством РФ в Поручении от 7 апреля 2007 г. № СН-П4-1606).

2. Временное Положение 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, утвержденное Министром Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий С.К. Шойгу 16.08.2007 г.

3. Решение Коллегии МЧС России от 19.12.2007 г. № 11/1 «О ходе работ по созданию системы независимой оценки рисков в области пожарной безопасности, гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в РФ».

3. Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

4. Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по исполнению государственной функции по надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами установленных требований пожарной безопасности (утвержден приказом МЧС России от 1.10.2007 г. № 517).

5. СНиП 2.11.03–93 «Склады нефти и нефтепродуктов. Противопожарные нормы».

6. Нормы пожарной безопасности «Автозаправочные станции. Требования пожарной безопасности» (НПБ 111–98*).