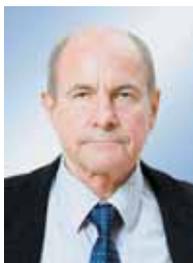


Аудит промышленной безопасности опасных производственных объектов



Ю.Ф. Карабанов,
канд. техн. наук, зав.
отделом



А.С. Печёркин,
д-р техн. наук, проф., первый
зам. ген. директора



В.А. Ткаченко,
ст. науч. сотрудник,
tkachenko@safety.ru



В.И. Сидоров,
д-р техн. наук, проф.,
президент

ЗАО НТЦ ПБ, Москва, Россия

Фонд Якова Брюса, Москва,
Россия

Обсуждается целесообразность разработки и внедрения в число элементов регулирования промышленной безопасности нового вида деятельности — аудита промышленной безопасности, который станет источником достоверной информации об уровне промышленной безопасности в эксплуатирующих опасные производственные объекты организациях без проведения надзорных мероприятий и назначения санкций за нарушения требований промышленной безопасности. Предлагается закрепить новый вид деятельности на законодательном уровне, определив его в новом законопроекте «О промышленной безопасности» с последующей разработкой соответствующей нормативной базы.

Ключевые слова: промышленная безопасность, аудит промышленной безопасности, независимая проверка, надзор, контроль, система управления промышленной безопасностью.

DOI: 10.24000/0409-2961-2019-2-60-69

Введение

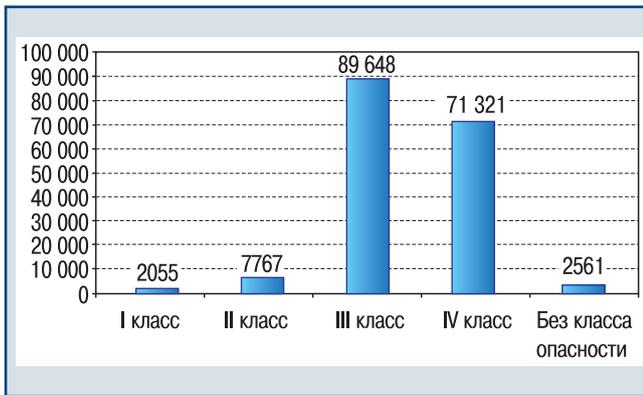
Обеспечению промышленной безопасности (ПБ) опасных производственных объектов (ОПО), которое является одним из направлений укрепления национальной безопасности Российской Федерации, уделяется внимание на самом высоком уровне [1–3].

Современное регулирование ПБ ОПО включает в себя следующие элементы (инструменты/методы): правовое регулирование, федеральный государственный надзор в области ПБ, государственный надзор при строительстве, реконструкции ОПО, регистрацию ОПО в государственном реестре, экспертизу и декларирование ПБ, обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на ОПО, обоснование безопасности ОПО, расследование аварий, аттестацию и повышение квалификации, системы управления и производственный контроль за соблюдением требований ПБ [4–10].

На первый взгляд, имеется достаточное число инструментов повышения уровня ПБ ОПО. Однако в действительности картина далека от идеальной. Так, по данным, содержащимся в Комплексной системе информатизации Ростехнадзора, представлен-

ным в годовом отчете о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2017 году [11], на 29 декабря 2017 г. в государственном реестре ОПО содержится информация о 173 352 ОПО, из них 170 791 объект прошел перерегистрацию с присвоением класса опасности. Преобладающее большинство составляют объекты средней опасности (III класс опасности — 51,71 %, более 89 тыс. объектов), ОПО низкой опасности (IV класс опасности — 41,14 %, более 70 тыс. объектов), ОПО высокой опасности (II класс опасности — 4,48 %, 7,767 тыс. объектов), ОПО чрезвычайно высокой опасности (I класс опасности — 1,18 %, более 2 тыс. объектов) (см. рисунок).

В то же время штатная численность работников территориальных органов Ростехнадзора, выполняющих функции технологического надзора, в 2017 г. составила 2322 чел., а фактическая — 2051 человек. Очевидно, что при таком соотношении числа ОПО и работников, непосредственно осуществляющих федеральный государственный надзор в области ПБ в соответствии с требованиями ст. 16 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [4], проверки ОПО на соответствие тре-



▲ **Распределение зарегистрированных ОПО по классу опасности**

▲ **Distribution of registered hazardous production facilities by hazard class**

бованиям ПБ возможно проводить лишь выборочно и с достаточно большим временным интервалом. Кроме того, регламентированная ст. 16 федерального закона [4] частота плановых проверок также не позволяет составлять полную объективную картину состояния ПБ на всех зарегистрированных в государственном реестре ОПО.

Экспертиза ПБ, как показала многолетняя практика ее применения, также далека от совершенства и требует реформирования [12–15]. Об этом, в частности, неоднократно высказывался руководитель Ростехнадзора, который отмечал многочисленные нарушения порядка проведения экспертизы: представление на регистрацию заведомо ложных заключений экспертиз; подделка подписей экспертов, не состоящих в штате данной экспертной организации; выполнение экспертизы без выезда к месту эксплуатации объекта; осуществление экспертизы с нарушением лицензионных требований и т.д. Причины этих противоправных действий экспертных организаций кроются, в частности, в доступности рынка и либеральном характере существующих лицензионных требований к соискателям лицензии, неоправданно низким ценам по результатам тендеров, в неоднозначных требованиях ПБ, изложенных в действующих документах, и вытекающих отсюда разночтениях.

Производственный контроль за соблюдением требований ПБ, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации [16], является составной частью системы управления промышленной безопасностью (СУПБ) в организации, эксплуатирующей ОПО. Эксплуатирующие организации ежегодно представляют сведения об организации производственного контроля в территориальные органы Ростехнадзора в соответствии с требованиями [17]. Однако эти сведения носят ограниченный и формальный характер и не дают возможности провести полноценный анализ состояния ПБ в организации, представившей эту информацию, и не всегда достоверно отражают действитель-

ность на момент проведения анализа со стороны Ростехнадзора.

Полноценное внедрение и функционирование СУПБ в организациях, эксплуатирующих ОПО, также далеки от завершения и требуют решения достаточно широкого круга взаимосвязанных проблем, таких как реализация обратной связи в управлении, определение уровня ПБ, оценка эффективности и результативности СУПБ. Эти проблемы решаются с помощью такого инструмента, как оценка соответствия объекта существующим требованиям. Однако в настоящее время отсутствуют как механизм проведения такой оценки, так и полноценный набор требований к СУПБ [9, 18].

Таким образом, многие элементы регулирования ПБ требуют пересмотра и усовершенствования. В частности, руководитель Ростехнадзора заявил о необходимости реформирования всей системы экспертизы и замены ее на аудит ПБ [19]. На наш взгляд, потребность в такой процедуре, как аудит ПБ, назрела уже давно.

Виды аудита

В настоящее время одним из самых распространенных видов аудиторской деятельности в Российской Федерации является «бухгалтерский» аудит, который представляет собой процесс проверки аудиторами и аудиторскими организациями правильности ведения бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности. Этот вид деятельности законодательно регулируется положениями Федерального закона от 30 декабря 2008 г. № 307-ФЗ «Об аудиторской деятельности» [20]. Согласно ч. 3 ст. 1 данного закона аудит — это независимая проверка бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица в целях выражения мнения о достоверности такой отчетности.

Проводят такой аудит аудиторские организации — коммерческие организации, являющиеся членами одной из саморегулируемых организаций аудиторов. Коммерческая организация приобретает право осуществлять аудиторскую деятельность с даты внесения сведений о ней в реестр аудиторов и аудиторских организаций саморегулируемой организации аудиторов, членом которой такая организация является (ч. 1, 2 ст. 3 [20]). При этом аудитор — это физическое лицо, получившее квалификационный аттестат аудитора и являющееся членом одной из саморегулируемых организаций аудиторов. Физическое лицо признается аудитором с даты внесения сведений о нем в реестр аудиторов и аудиторских организаций. Аудитор, являющийся работником аудиторской организации на основании трудового договора между ним и аудиторской организацией, вправе участвовать в осуществлении аудиторской организацией аудиторской деятельности, а также в оказании прочих услуг. Индивидуальный аудитор вправе осуществ-

лять аудиторскую деятельность, а также оказывать прочие услуги (ст. 4 [20]).

Итоговым результатом аудита является аудиторское заключение — официальный документ, предназначенный для пользователей бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемых лиц, содержащий выраженное в установленной форме мнение аудиторской организации, индивидуального аудитора о достоверности бухгалтерской (финансовой) отчетности аудируемого лица.

Рассмотрим еще несколько видов аудиторской деятельности, которые близки к рассматриваемой в статье тематике — управлению ПБ. Это аудит пожарной безопасности, экологический аудит и аудит систем менеджмента с акцентом на системы менеджмента профессионального здоровья и безопасности. Такой выбор сделан в силу схожести рассматриваемых сфер применения инструментов аудита и наличия потенциальных возможностей для использования накопленного опыта применительно к ПБ.

Аудит пожарной безопасности

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 144 Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» [21] независимая оценка пожарного риска (аудит пожарной безопасности) — это одна из форм оценки соответствия объектов защиты (продукции), организаций, осуществляющих подтверждение соответствия процессов проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, требованиям пожарной безопасности, установленным техническими регламентами, принятыми в соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [22], нормативными документами по пожарной безопасности, и условиям договоров.

При этом отметим, что в дальнейшем термин «аудит» в основных нормативных документах по пожарной безопасности больше не используется.

В соответствии с п. 4 Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска [23] 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 федеральным законом [21], — 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.

Проводит независимую оценку пожарного риска экспертная организация, осуществляющая деятельность в области оценки пожарного риска на основе добровольной аккредитации Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее — МЧС России) [23]. Согласно требованиям этого же документа порядок получения экспертной организацией добровольной аккредитации устанавливается МЧС России.

Итоговым результатом независимой оценки пожарного риска является заключение — документ, направляемый (вручаемый) собственнику на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью. Среди прочего в заключении должны содержаться меры по обеспечению выполнения условий, при которых объект защиты будет соответствовать требованиям пожарной безопасности (вариант, когда не выполняются условия соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности). 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, или в структурное подразделение специального или воинского подразделения федеральной противопожарной службы, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления государственного пожарного надзора, созданного в целях организации профилактики и тушения пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, особо важных и режимных организациях.

Следует учесть, что плановые проверки в отношении объектов защиты, которые прошли через процедуру независимой оценки пожарного риска, не проводятся в период от 1 до 3 лет (п. 31 приказа МЧС России от 28 июня 2012 г. № 375 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности»).

Экологический аудит

Определение понятия «экологический аудит» дано в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [24], согласно которому это независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем требований, в том числе нормативов и нормативных документов, федеральных норм и правил, в области охраны окружающей среды, требований международных стандартов и подготовка рекомендаций по улучшению такой деятельности.

При этом в приказе Госкомэкологии России от 30 марта 1998 г. № 181 «Об экологическом аудировании в системе Госкомэкологии России» приведено несколько иное определение: экологический аудит — предпринимательская деятельность экологических аудиторов (далее — эоаудитор) или экологических аудиторских организаций по осуществлению независимых вневедомственных проверок хозяйственной деятельности, оказывающей влияние на окружающую среду, и выработке рекомендаций по снижению негативного воздействия на окружающую среду и здоровье населения.

Но сути дела такая трактовка не меняет.

Основные принципы экологического аудита:

объективность и независимость эоаудиторов от проверяемого субъекта хозяйственной деятельности, собственников и руководителей экологических аудиторских организаций и третьих лиц при проведении экологического аудита;

профессионализм и компетентность эоаудиторов в вопросах охраны окружающей среды, природопользования и специфики обследуемого субъекта хозяйственной деятельности;

достоверность и полнота информации, предоставляемой субъектом хозяйственной деятельности;

планирование работ по проведению экологического аудита;

комплексность экологического аудита (охват всех аспектов воздействия на окружающую среду);

конфиденциальность информации, полученной в результате проведения экологического аудита;

ответственность эоаудиторов за результаты проводимых исследований.

Экологический аудит может быть обязательным и инициативным.

Задачи экологического аудита:

обоснование экологической стратегии и политики предприятия;

определение приоритетов при планировании природоохранной деятельности предприятия, выявление дополнительных возможностей ее осуществления;

проверка соблюдения субъектом хозяйственной деятельности природоохранительного законодательства;

повышение эффективности регулирования воздействия субъекта хозяйственной деятельности на окружающую среду;

снижение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с загрязнением окружающей среды.

При проведении экологического аудита оценивается соответствие осуществляемой деятельности природоохранным требованиям, установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также нормативными документами специально уполномоченных органов в области охраны окружающей среды.

Экологическим аудитом имеют право заниматься физические лица, прошедшие обучение и аттестацию, и юридические лица (экологические аудиторские организации) независимо от форм собственности, ранее получившие лицензию на осуществление данного вида деятельности.

Результат экологического аудита — заключение, составляемое и подписываемое эоаудитором, работающим самостоятельно, или группой эоаудиторов. При проведении экологического аудита экологической аудиторской организацией заключение подписывается всеми эоаудиторами, участвовавшими в проведении экологического аудита, и руководителем организации по экологическому аудиту и скрепляется печатью.

Аудит систем менеджмента

Применительно к сфере менеджмента профессионального здоровья и безопасности в Российской Федерации, как и во всем мире, в настоящее время осуществляется переход от внедрения и, соответственно, аудита систем менеджмента по стандарту OHSAS 18001:2007 [25] к системам менеджмента по новому международному стандарту ISO 45001:2018 [26].

В [26] приведено следующее определение аудита: систематический, независимый и документированный процесс получения свидетельств аудита и объективного их оценивания в целях определения степени выполнения критериев аудита. Оно соответствует определению, приведенному в международном стандарте ISO 19011:2018 [27], который является основным документом, регламентирующим процедуру проведения аудита.

С точки зрения методологии проведения цели аудита системы менеджмента профессионального здоровья и безопасности: подтверждение соответствия системы менеджмента требованиям международного стандарта ISO 45001:2018 [26], оценка ее результативности, определение потенциала для улучшения.

Аудит проводят организации, которые должны удовлетворять требованиям международных стандартов серии ISO 17021, например ISO/IEC 17021-1:2015 [28]. При этом ценность выдаваемых органом по сертификации систем менеджмента сертификатов соответствия значительно возрастает в том

случае, если этот орган аккредитован в органе по аккредитации, входящем в IAF — международный форум по аккредитации [29]. Требования к аудиторам сформулированы в [27].

Результатом проведения аудита систем менеджмента является отчет, содержащий в том числе выводы аудита и связанные с ними свидетельства, заключения аудита, заявление о степени соответствия критериям аудита и рекомендации о сертификации системы менеджмента.

Стимулом же для сертификации (о том, что этот процесс довольно интенсивен, говорит хотя бы следующая статистика — в сумме в 2017 г. выдано 1 556 758 действительных сертификатов на системы менеджмента по стандартам ISO различных серий [30]) являются, например, серьезные предпочтения при взаимодействии с кредитными организациями, выход на ранее недоступные сегменты рынка, усиление имиджевой составляющей и т.д.

Отметим ряд ключевых моментов, аналогичных во всех трех рассмотренных примерах использования инструментов аудита.

В каждом из них:

ярко выделен элемент независимости организаций, проводящих аудит;

организации, проводящие аудит, получают право на осуществление этого вида деятельности путем соответствующего одобрения благодаря выполнению предъявляемых к ним требований;

существует набор требований, предъявляемых к непосредственным исполнителям работ — сотрудникам организаций, проводящих аудит;

аудит заканчивается подготовкой отчетной документации;

сделанные выводы по итогам проведенного аудита содержат блок сведений рекомендательного характера, направленный на развитие, улучшение объекта аудита;

принятие решения хозяйствующим субъектом о проведении у него аудита сопровождается в случае благоприятного исхода появлением различного рода предпочтений.

Отметим при этом довольно масштабное участие государства в этих процессах: от нормативного регулирования и санкционирования организаций на такую деятельность до действий с полученными результатами аудита.

Возможное применение аудита в области промышленной безопасности

Исходя из представленной выше информации, накопленного опыта, можно сказать, что в настоящее время назрела необходимость внедрения инструментов аудита в области ПБ. Об этом в своих интервью говорит и руководство Ростехнадзора [31].

В рамках такой концепции аудитом можно будет назвать независимую проверку передаваемой в органы Ростехнадзора информации от организации, эксплуатирующей ОПО, в целях выражения мнения

о достоверности такой информации, а также одну из форм оценки соответствия организаций, эксплуатирующих ОПО, самих ОПО, а также эксплуатируемых технических устройств, зданий и сооружений требованиям ПБ.

При этом подразумевается, что аудиторская деятельность полностью не подменяет контроля деятельности организации, эксплуатирующей ОПО, осуществляемого в соответствии с законодательством Российской Федерации уполномоченными государственными органами, а оказывает содействие в деле обеспечения ПБ.

Аудит ПБ, с одной стороны, позволит убедиться в том, что документация организации, эксплуатирующей ОПО, соответствует фактическому состоянию и все сформулированные в ней требования выполняются и приносят результат, проектные решения полностью реализованы и не подвержены изменениям, а с другой — создать уверенность у руководства таких организаций в соответствии объектов аудита требованиям ПБ.

Организации, проводящие аудит ПБ, должны быть уполномочены Ростехнадзором на осуществление этого вида деятельности посредством механизмов, аналогичных процедуре аккредитации. Лица, непосредственно проводящие аудит в организациях, эксплуатирующих ОПО, т.е. аудиторы, должны будут пройти соответствующую профессиональную подготовку в специализированных центрах.

Результаты проведенного аудита ПБ, оформляемые в виде соответствующего заключения или отчета, должны быть направлены не только непосредственному заказчику его проведения, но и в сжатом виде в органы Ростехнадзора для регистрации, учета, дальнейшего обобщения и анализа.

Наряду с фактическим отражением сложившейся обстановки в области ПБ по итогам проведенного аудита могут разрабатываться рекомендации по улучшению и развитию ситуации в этой сфере, формироваться цели, разрабатываться соответствующие программы по их достижению. По фактам выявленных нарушений должна проводиться аналитическая работа по определению причин, их вызвавших, разработке не только коррекций, т.е. действий, направленных на их устранение, но и корректирующих действий, ориентированных на устранение причин и предотвращение их повторения в дальнейшем.

Критериями аудита должны выступать требования ПБ, сформулированные в различного рода документах, требования самой организации, эксплуатирующей ОПО, установленные в этой сфере, а также проектная документация.

Стимулом для организаций, эксплуатирующих ОПО, для принятия решения о проведении аудита ПБ могут служить определенные предпочтения, например, увеличение периода между плановыми проверками со стороны Ростехнадзора, смягчение

условий по регулярной передаче информации в органы Ростехнадзора.

При этом роль Ростехнадзора должна не ограничиваться только приведенным выше функционалом, но и включать в себя общую методологическую, координирующую деятельность.

Реализация системы аудита ПБ потребует прежде всего введения на законодательном уровне нового вида деятельности в области ПБ — аудита ПБ, с последующей разработкой соответствующей нормативной базы, включающей нормативные документы разного уровня и различных областей действия. Таким образом, будет создан правовой механизм перераспределения проверочных мероприятий в области ПБ, позволяющий устранять нарушения требований ПБ без проведения надзорных мероприятий и назначения санкций за эти нарушения.

В настоящее время ведется разработка нового законопроекта «О промышленной безопасности» [32] в целях разрешения назревших в этой области многочисленных проблем. Для закрепления процедуры аудита ПБ на законодательном уровне потребуется отдельная статья закона «Аудит промышленной безопасности», для чего предлагается внести в законопроект следующие определения.

Аудит промышленной безопасности — независимая, комплексная, документированная оценка соблюдения организацией, эксплуатирующей опасные производственные объекты, требований промышленной безопасности и подготовка рекомендаций по улучшению деятельности по обеспечению промышленной безопасности.

Аудиторская организация — организация, получившая право осуществления аудита промышленной безопасности в виде аккредитации в федеральном органе исполнительной власти в области промышленной безопасности.

Аудитор промышленной безопасности — физическое лицо, получившее квалификационный аттестат аудитора и являющееся членом одной из аудиторских организаций.

Предлагается следующий проект статьи нового законопроекта.

Статья. Аудит промышленной безопасности

1. Аудиту промышленной безопасности подлежат:

система управления промышленной безопасностью в организации, эксплуатирующей опасные производственные объекты;

выполнение требований к организации и осуществлению производственного контроля;

обоснование безопасности опасного производственного объекта;

готовность к действиям по локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте;

иная документация, связанная с эксплуатацией опасного производственного объекта, свидетель-

ствующая о фактическом исполнении требований промышленной безопасности;

выполнение требований к эксплуатации технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;

выполнение требований к эксплуатации зданий и сооружений на опасном производственном объекте, предназначенных для осуществления технологических процессов, хранения сырья или продукции, перемещения людей и грузов, локализации и ликвидации последствий аварий.

2. Аудит промышленной безопасности проводит организация, прошедшая аккредитацию федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности.

Организации, прошедшей аккредитацию на проведение аудита промышленной безопасности, запрещается проводить указанный аудит в отношении опасного производственного объекта, принадлежащего на праве собственности или ином законном основании ей или лицам, входящим с ней в одну группу лиц, в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации. Заключение аудита промышленной безопасности, подготовленное с нарушением данного требования, не может быть использовано в целях, установленных настоящим Федеральным законом.

3. Аудит промышленной безопасности проводится в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности, на основании принципов независимости, объективности, всесторонности и полноты исследований, проводимых с использованием современных достижений науки и техники.

4. Результатом проведения аудита промышленной безопасности является заключение, которое утверждается руководителем организации, проводившей аудит промышленной безопасности, и подписывается аудитором или аудиторами в области промышленной безопасности, участвовавшими в проведении указанного аудита. Требования к оформлению заключения аудита промышленной безопасности устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности.

5. Заключение аудита должно входить в состав сведений об организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности.

6. Руководитель организации, проводящей аудит промышленной безопасности, обязан:

организовать проведение аудита промышленной безопасности в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности;

обеспечить проведение аудита промышленной безопасности аудиторами в области промышленной безопасности;

обеспечить наличие оборудования, приборов, материалов и средств информационного обеспечения, необходимых для проведения аудита промышленной безопасности.

7. Аудитор в области промышленной безопасности обязан:

определять соответствие объектов аудита промышленной безопасности требованиям промышленной безопасности путем посещения организации, эксплуатирующей опасные производственные объекты, проведения анализа материалов, представленных на аудит промышленной безопасности, и фактического состояния технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, зданий и сооружений на опасных производственных объектах, подготавливать заключение аудита промышленной безопасности и предоставлять его руководителю организации, проводящей аудит промышленной безопасности;

соблюдать установленные федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности порядок проведения аудита промышленной безопасности и требования к оформлению заключения аудита промышленной безопасности;

обеспечивать объективность и обоснованность выводов, содержащихся в заключении аудита промышленной безопасности;

обеспечивать сохранность материалов, представленных на аудит промышленной безопасности, и конфиденциальность информации, полученной в ходе проведения указанного аудита.

8. Аудитору в области промышленной безопасности запрещается участвовать в проведении аудита промышленной безопасности в отношении опасного производственного объекта, принадлежащего на праве собственности или ином законном основании организации, в трудовых отношениях с которой он состоит. Заключение аудита промышленной безопасности, подготовленное с нарушением данного требования, не может быть использовано в целях, установленных настоящим Федеральным законом.

Закрепление на законодательной основе нового элемента регулирования ПБ — аудита ПБ — позволит подняться еще на одну ступень повышения уровня ПБ ОПО.

Заключение

Представленные аргументы в пользу внедрения нового элемента регулирования промышленной безопасности — аудита промышленной безопасности — подтверждают возможность и целесообразность плавной интеграции инструментов аудита в практику обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов в рамках всей страны, начиная с Ростехнадзора и заканчивая хозяйствующими субъектами, созвучную современным веяниям, наряду с другими современными инструментами контроля и надзора, например ди-

станционного контроля опасных производственных объектов.

Появление в системе взаимодействующих элементов независимых аудиторских организаций позволит повысить степень непредвзятости при оценке фактического уровня промышленной безопасности на регулярной основе, станет источником достоверной информации, снизит нагрузку на инспекторский состав Ростехнадзора и позволит высвободившиеся ресурсы направить на те направления, которые в сложившихся условиях требуют более пристального внимания, в том числе и со стороны государства.

Список литературы

1. *Об основах государственной политики в области промышленной безопасности*/ А.Л. Рыбас, О.М. Пенкин, В.И. Сидоров и др.// *Безопасность труда в промышленности*. — 2015. — № 9. — С. 12–15.
2. *Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу*: Указ Президента Рос. Федерации от 6 мая 2018 г. № 198. — М.: ЗАО НТЦ ПБ, 2018. — 20 с.
3. *Научное обеспечение основ государственной политики в области промышленной безопасности*/ А.Л. Рыбас, Н.А. Махутов, М.М. Гаденин и др.// *Безопасность труда в промышленности*. — 2018. — № 11. — С. 7–14.
4. *О промышленной безопасности опасных производственных объектов*: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ. — М.: ЗАО НТЦ ПБ, 2017. — 52 с.
5. *О Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»*/ Е.В. Кловач, Б.А. Красных, В.И. Сидоров, А.С. Печеркин// *Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях*. — 1998. — № 1. — С. 8–17.
6. *Регистрация в государственном реестре опасных производственных объектов*/ Е.В. Кловач, Б.А. Красных, И.А. Кручинина и др.// *Безопасность труда в промышленности*. — 1999. — № 2. — С. 11–13.
7. *Страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасных производственных объектов*/ Е.В. Кловач, Б.А. Красных, И.А. Кручинина и др.// *Безопасность труда в промышленности*. — 1999. — № 8. — С. 7–9.
8. *Нормативно-правовое обеспечение декларирования промышленной безопасности опасных производственных объектов*/ М.В. Лисанов, А.С. Печеркин, В.И. Сидоров и др.// *Безопасность труда в промышленности*. — 2000. — № 1. — С. 8–12.
9. *Разработка основных требований к системам управления промышленной безопасностью в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты*/ Ю.Ф. Карабанов, А.С. Печеркин, В.И. Сидоров, В.А. Ткаченко// *Безопасность труда в промышленности*. — 2002. — № 9. — С. 36–37.
10. *Аттестация экспертов и качество экспертизы промышленной безопасности*/ Д.А. Яковлев, Е.В. Кловач,

И.А. Кручинина и др.// Безопасность труда в промышленности. — 2015. — № 5. — С. 70–77.

11. *Годовой отчет* Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2017 году. — М.: ЗАО НТЦ ПБ, 2018. — 420 с.

12. *Кузнецов А.М.* Современные проблемы качества экспертизы промышленной безопасности// Безопасность труда в промышленности. — 2018. — № 2. — С. 29–33.

13. *Печёркин А.С.* Обоснование и содержание порядка продления технического ресурса// Безопасность труда в промышленности. — 2018. — № 8. — С. 24–33.

14. *Земляничкин В.А.* Заказчики экспертизы промышленной безопасности дискредитируют саму систему и считают ее формальностью. URL: <http://www.risk-news.ru/articles/vladimir-zemlyanichkin-zakazchiki-ekspertizy-prombezopasnosti-diskreditiruyut-samu-sistemu-i-schitayu/> (дата обращения: 21.12.2018).

15. *Глава* Ростехнадзора усомнился в целесообразности нынешней системы экспертизы промышленной безопасности. URL: http://www.risk-news.ru/news/glava_rostekhnadzora_usomnilsya_v_tselesoobraznosti_nyneshney_sistemy_ekspertizy_promyshlennoy_bezop/ (дата обращения: 20.12.2018).

16. *Правила* организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте: постановление Правительства Рос. Федерации от 10 марта 1999 г. № 263. URL: <http://base.garant.ru/12114758/> (дата обращения: 20.12.2018).

17. *Требования* к форме представления организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, сведений об организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору: приказ Ростехнадзора от 23 янв. 2014 г. № 25. URL: <http://base.garant.ru/70646946/> (дата обращения: 20.12.2018).

18. *Проблемы* внедрения и функционирования систем управления промышленной безопасностью в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты/ С.Н. Буйновский, Ю.Ф. Карабанов, В.А. Ткаченко, В.К. Шалаев// Безопасность труда в промышленности. — 2018. — № 9. — С. 39–44.

19. *Алексей* Алешин заявил о необходимости реформирования системы экспертизы и замены ее на аудит промышленной безопасности. URL: http://www.risk-news.ru/news/aleksey_alyeshin_zayavil_o_neobkhodimosti_reformirovaniya_sistemy_ekspertizy_i_zamenu_ee_na_audit_pr/ (дата обращения: 21.12.2018).

20. *Об аудиторской* деятельности: федер. закон от 30 дек. 2008 г. № 307-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12164283/> (дата обращения: 21.12.2018).

21. *Технический* регламент о требованиях пожарной безопасности: федер. закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902111644> (дата обращения: 21.12.2018).

22. *О техническом* регулировании: федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901836556> (дата обращения: 20.12.2018).

23. *Правила* оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска: постановление Правительства Рос. Федерации от 7 апр. 2009 г. № 304. URL: <https://rg.ru/2009/04/14/pravila-ocenki-dok.html> (дата обращения: 20.12.2018).

24. *Об охране* окружающей среды: федер. закон от 10 янв. 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 29.07.2018). URL: http://ecologicals.ru/load/obshhie_dokumenty/federalnyj_zakon_ot_10_01_2002_n_7_fz_red_ot_21_07_2014_ob_okhrane_okruzhajushhej_sredy/17-1-0-469 (дата обращения: 20.12.2018).

25. *OHSAS 18001:2007.* Occupational health and safety management systems — Requirements. URL: <http://www.aims.org.pk/wp-content/uploads/2014/08/OHSAS-18001-2007-Standards.pdf> (дата обращения: 20.12.2018).

26. *ISO 45001:2018.* Occupational health and safety management systems — Requirements with guidance for use. URL: <https://www.sis.se/api/document/preview/80001794/> (дата обращения: 20.12.2018).

27. *ISO 19011:2018.* Guidelines for auditing management systems. URL: <https://infostore.saiglobal.com/preview/is/en/2018/i.s.iso19011-2018.pdf?sku=1983879> (дата обращения: 20.12.2018).

28. *ISO/IEC 17021-1:2015.* Conformity assessment — Requirements for bodies providing audit and certification of management systems — Part 1: Requirements. URL: https://infostore.saiglobal.com/preview/98704114457.pdf?sku=879033_SAIG_NSAI_NSAI_2088804 (дата обращения: 20.12.2018).

29. *IAF.* URL: <https://www.iaf.nu/> (дата обращения: 20.12.2018).

30. *The ISO Survey of Management System Standard Certifications — 2017 — Explanatory Note.* URL: https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/-8853493/8853511/8853520/18808772/00_Overall_results_and_explanatory_note_on_2017_Survey_results.pdf?nodeid=19208898&vernum=-2 (дата обращения: 20.12.2018).

31. *Интерфакс:* Экспертиза промышленной безопасности — оставить нельзя отменить. URL: http://www.risk-news.ru/news/interfaks_ekspertiza_promyshlennoy_bezopasnosti_ostavit_nelzya_otmenit/ (дата обращения: 20.12.2018).

32. *План* законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2019 год: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 дек. 2018 г. № 2935-п. URL: <http://static.government.ru/media/files/gzBc7UvZV9z4VcsqEJrojsxCQGP5pUZs.pdf> (дата обращения: 20.12.2018).

tkachenko@safety.ru

Материал поступил в редакцию 5 февраля 2019 г.

«Bezopasnost Truda v Promyshlennosti»/ «Occupational Safety in Industry», 2019, № 2, pp. 60–69.
DOI: 10.24000/0409-2961-2019-2-60-69

Industrial Safety Audit of Hazardous Production Facilities

Yu.F. Karabanov, Cand. Sci. (Eng.), Department Head

A.S. Pecherkin, Dr. Sci. (Eng.), Prof., First Dep. General Dir.

V.A. Tkachenko, Senior Research Assistant,
tkachenko@safety.ru

STC «Industrial Safety» CJSC, Moscow, Russia

V.I. Sidorov, Dr. Sci. (Eng.), Prof., President

Fund of James Bruce, Moscow, Russia

Abstract

The article describes the issue of appropriateness of the development and implementation of the new type of activity in the number of elements related to industrial safety regulation — industrial safety audit. The results of the comparative analysis of currently existing types of auditing in the Russian Federation are presented: accounting, fire safety, environmental, and management systems. Identity of the fundamental principles of conducting audit in these areas, the commonness of the used tools, the similarity of the structure and content of the results, analogy of the steps taken after audit completion are noted. The results of this analysis allow to propose the conceptual approaches to the use of this tool in the field of industrial safety of hazardous production facilities. The objects of industrial safety audit can become the industrial safety management systems, industrial control documentation, substantiation of safety, availability of readiness for localization and response to accidents consequences at a hazardous production facility, other documentation related to the operation of a hazardous production facility testifying the actual execution of industrial safety requirements, integrity and operation of technical devices, buildings and structures, etc. The incentives of the organizations operating hazardous production facilities are listed for making the decision on conducting the industrial safety audit. The role of Rostekhnadzor in the concept of using audit in the field of industrial safety is described. It is noted that the audit will allow, in addition to identifying non-compliance with the industrial safety requirements, determine the causes of these non-compliances and propose the ways and methods of their elimination in the audit reports unlike the inspections carried out by Rostekhnadzor, which are limited only to detection of industrial safety requirements, issuing instructions to eliminate them and possible sanctions in the form of fines. Industrial safety audit is proposed to be introduced into the new draft law «On Industrial Safety» with the subsequent development of an appropriate regulatory framework. As a discussion, the draft of the article «Industrial safety audit» of the new draft law is given.

Key words: industrial safety, industrial safety audit, independent inspection, supervision, control, industrial safety management system.

References

1. Rybas A.L., Penkin O.M., Sidorov V.I., Pecherkin A.S., Klovach E.V., Shalaev V.K. On the basis of the state policy in the field of industrial safety. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 2015. № 9. pp. 12–15. (In Russ.).
2. On the Fundamentals of the state policy of the Russian Federation in the field of industrial safety for the period up to 2025 and beyond: Decree of the President of the Russian Fe-

deration of May 6, 2018 № 198. Moscow: ZAO NTTS PB, 2018. 20 p. (In Russ.).

3. Rybas A.L., Makhutov N.A., Gadenin M.M., Nadein V.A., Pecherkin A.S. Scientific support of the foundations of state policy in the field of industrial safety. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 2018. № 11. pp. 7–14. (In Russ.).

4. On industrial safety of hazardous production facilities: Federal Law of July 21, 1997 № 116-FZ. Moscow: ZAO NTTS PB, 2017. 52 p. (In Russ.).

5. Klovach E.V., Krasnykh B.A., Sidorov V.I., Pecherkin A.S. On the Federal Law «On Industrial Safety of Hazardous Production Facilities». *Problemy bezopasnosti pri chrezvychaynykh situatsiyakh = Safety Issues in Emergency Situations*. 1998. № 1. pp. 8–17. (In Russ.).

6. Klovach E.V., Krasnykh B.A., Kruchinina I.A., Pecherkin A.S., Sidorov V.I., Shalaev V.K. Registration in the state register of hazardous production facilities. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 1999. № 2. pp. 11–13. (In Russ.).

7. Klovach E.V., Krasnykh B.A., Kruchinina I.A., Pecherkin A.S., Sidorov V.I., Shalaev V.K. Insurance of the liability for causing damage at the operation of hazardous production facilities. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 1999. № 8. pp. 7–9. (In Russ.).

8. Lisanov M.V., Pecherkin A.S., Sidorov V.I., Simakin V.V., Khanin E.V. Normative-legal support for declaring industrial safety of hazardous production facilities. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 2000. № 1. pp. 8–12. (In Russ.).

9. Karabanov Yu.F., Pecherkin A.S., Sidorov V.I., Tkachenko V.A. Development of basic requirements to industrial safety management systems in the organizations operating hazardous production facilities. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 2002. № 9. pp. 36–37. (In Russ.).

10. Yakovlev D.A., Klovach E.V., Kruchinina I.A., Pecherkin A.S., Sidorov V.I. Certification of experts and the quality of industrial safety expertise. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 2015. № 5. pp. 70–77. (In Russ.).

11. Annual report of the Federal Environmental, Industrial and Nuclear Supervision Service in 2017. Moscow: ZAO NTTS PB, 2018. 420 p. (In Russ.).

12. Kuznetsov A.M. Modern problems of quality of industrial safety expertise. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 2018. № 2. pp. 29–33. (In Russ.).

13. Pecherkin A.S. Substantiation and content of the procedure for technical resource extension. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 2018. № 8. pp. 24–33. (In Russ.).

14. Zemlyanichkin V.A. Clients of industrial safety expertise discredit the system itself and consider it a formality. Available at: <http://www.risk-news.ru/articles/vladimir-zemlyanichkin-zakazchiki-ekspertizy-prombezopasnosti-diskreditiruyut-samu-sistemu-i-schitayut/> (accessed: December 21, 2018). (In Russ.).

15. Head of Rostekhnadzor questioned the appropriateness of the current system of industrial safety expertise. Available at:

http://www.risk-news.ru/news/glava_rostekhnadzora_usomnilsya_v_tselesoobraznosti_nyneshney_sistemy_ekspertizy_promyshlennoy_bezop/ (accessed: December 20, 2018). (In Russ.).

16. Rules for the organization and implementation of industrial control over compliance with industrial safety requirements at a hazardous production facility: Decree of the Government of the Russian Federation of March 10, 1999 № 263. Available at: <http://base.garant.ru/12114758/> (accessed: December 20, 2018). (In Russ.).

17. Requirements to the form of presenting the information by the organization operating hazardous production facility concerning organization of industrial control over compliance with industrial safety requirements to the Federal Environmental, Industrial and Nuclear Supervision Service: Rostekhnadzor order dated January 23, 2014 № 25. Available at: <http://base.garant.ru/70646946/> (accessed: December 20, 2018). (In Russ.).

18. Buinovskiy S.N., Karabanov Yu.F., Tkachenko V.A., Shalaev V.K. Problems of implementation and functioning of industrial safety management systems in the organizations operating hazardous production facilities. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 2018. № 9. pp. 39–44. (In Russ.).

19. Alexey Aleshin stated about the need to reform the system of expertise and replace it with an industrial safety audit. Available at: http://www.risk-news.ru/news/aleksey_alyeshin_zayavil_o_neobkhodimosti_reformirovaniya_sistemy_ekspertizy_i_zameny_ee_na_audit_pr/ (accessed: December 21, 2018). (In Russ.).

20. On auditing activity: Federal Law of December 30, 2008 № 307-FZ. Available at: <http://base.garant.ru/12164283/> (accessed: December 21, 2018). (In Russ.).

21. Technical regulations on fire safety requirements: Federal Law of July 22, 2008 № 123-FZ. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/902111644> (accessed: December 21, 2018). (In Russ.).

22. On technical regulation: Federal Law of December 27, 2002 № 184-FZ. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/901836556> (accessed: December 20, 2018). (In Russ.).

23. Rules for assessment of the compliance of protection objects (products) with the established fire safety requirements through the independent fire risk assessment: Decree of the Government of the Russian Federation of April 7, 2009 № 304. Available at: <https://rg.ru/2009/04/14/pravila-ocenki-dok.html> (accessed: December 20, 2018). (In Russ.).

24. On the environmental protection: Federal Law of January 10, 2002 № 7-FZ (as amended on 07.29.2018). Available at: http://ecologicals.ru/load/obshhie_dokumenty/federalnyj_zakon_ot_10_01_2002_n_7_fz_red_ot_21_07_2014_ob_okhrane_okruzhajushhej_sredy/17-1-0-469 (accessed: December 20, 2018). (In Russ.).

25. OHSAS 18001:2007. Occupational health and safety management systems — Requirements. Available at: <http://www.aims.org.pk/wp-content/uploads/2014/08/OHSAS-18001-2007-Standards.pdf> (accessed: December 20, 2018).

26. ISO 45001:2018. Occupational health and safety management systems — Requirements with guidance for use. Available at: <https://www.sis.se/api/document/preview/80001794/> (accessed: December 20, 2018).

27. ISO 19011:2018. Guidelines for auditing management systems. Available at: <https://infostore.saiglobal.com/preview/is/en/2018/i.s.eniso19011-2018.pdf?sku=1983879> (accessed: December 20, 2018).

28. ISO/IEC 17021-1:2015. Conformity assessment — Requirements for bodies providing audit and certification of management systems — Part 1: Requirements. Available at: https://infostore.saiglobal.com/preview/98704114457.pdf?sku=879033_SAIG_NSAI_NSAI_2088804 (accessed: December 20, 2018).

29. IAF. Available at: <https://www.iaf.nu/> (accessed: December 20, 2018).

30. The ISO Survey of Management System Standard Certifications — 2017 — Explanatory Note. Available at: https://isotc.iso.org/livelink/livelink/fetch/-8853493/8853511/8853520/18808772/00_Overall_results_and_explanatory_note_on_2017_Survey_results.pdf?nodeid=19208898&vernum=-2 (accessed: December 20, 2018).

31. Interfax: Industrial safety expertise — leave should not be canceled. Available at: http://www.risk-news.ru/news/interfaks_ekspertiza_promyshlennoy_bezopasnosti_ostavit_nelzya_otmenit/ (accessed: December 20, 2018). (In Russ.).

32. The plan of legislative drafting activities of the Government of the Russian Federation for 2019: Decree of the Government of Russian Federation of December 25, 2018 № 2935-р. Available at: <http://static.government.ru/media/files/gzBc7U-vZV9z4VcsqEJrojxsCQGP5pUZs.pdf> (accessed: December 20, 2018). (In Russ.).

Received February 5, 2019



От редакции

Вниманию авторов!

За публикацию научно-технических статей плата не взимается. Вознаграждение авторам не выплачивается. Электронная версия журнала с опубликованной статьей высылается каждому автору на его e-mail.

Статьи рецензируются. Отрицательные рецензии доводятся до сведения авторов.

Журнал выпускается и в электронной версии.