

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМЫ АУДИТА ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Горошко Е.Ю., Костюкевич С.В.

Цель. Формирование правовых предложений по осуществлению аудиторской деятельности в области пожарной безопасности в Республике Беларусь.

Методы. Использовались общенаучные методы: анализа, синтеза, обобщения, индукции и моделирования, а также частные методы исследования: сравнительно-правовой и правового прогнозирования.

Результаты. В результате анализа теоретических положений, национального и международного опыта по осуществлению аудита пожарной безопасности сформированы правовые предложения по осуществлению аудиторской деятельности в области пожарной безопасности в Республике Беларусь, а именно: определены стратегические направления аудита; предложен алгоритм проведения аудиторской проверки по пожарной безопасности, определены требования к организациям, имеющим право осуществлять аудиторскую деятельность в области пожарной безопасности, квалификационные характеристики эксперта-аудитора, структура и содержание аудиторского заключения.

Область применения исследований. Сформированные предложения по осуществлению аудиторской деятельности в области пожарной безопасности в Республике Беларусь могут быть использованы при подготовке нормативных актов в данном сегменте деятельности, научных исследованиях. Внедрение сформированных правовых предложений позволит рационально и эффективно построить систему аудита в Республике Беларусь, привлечь субъектов хозяйствования наряду с органами государственного пожарного надзора к проведению оценки состояния пожарной безопасности, подготовить дополнительные ресурсы в обеспечении пожарной безопасности государства.

Ключевые слова: пожарная безопасность, аудиторская деятельность, система аудита пожарной безопасности, аудиторское заключение, эксперт-аудитор, государственный пожарный надзор.

(Поступила в редакцию 29 апреля 2023 г.)

Введение

Министерство по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь уделяет большое внимание развитию надзорной деятельности. Одним из приоритетных ее направлений является модернизация форм и методов осуществления с целью повышения эффективности, обеспечение прозрачности и открытости процедур проведения мероприятий по контролю.

В настоящее время в Республике Беларусь разработана национальная стратегия по снижению риска возникновения чрезвычайных ситуаций на 2019–2030 годы [1]. В соответствии с п. 4 плана мероприятий, направленных на совершенствование государственного управления (регулирования) в областях пожарной и промышленной безопасности от 15 декабря 2020 г. № 33/213-459/545, требуется изучить необходимость внедрения в Республике Беларусь системы аудита пожарной безопасности¹. В дополнение развитие механизма аудита в области обеспечения безопасности предусмотрено Планом действий по реализации национальной стратегии по снижению риска возникновения чрезвычайных ситуаций на период 2019–2030 годов [2].

¹ План мероприятий, направленный на совершенствование государственного управления (регулирования) в областях пожарной и промышленной безопасности, утвержденный Мингорисполкомом 15.12.2020 № 33/213-459/545.

Кроме того, в соответствии с п. 9 Указа Президента Республики Беларусь от 16 октября 2010 г. № 510 «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» при назначении выборочной проверки контролирующим (надзорным) органом должно учитываться аудиторское заключение (при его наличии) [3]. Необходимость учета контролирующим (надзорным) органом аудиторского заключения при отборе субъектов с высокой степенью риска для выборочной проверки определена также п. 10 постановления Совета Министров Республики Беларусь от 22 января 2018 г. № 43 «О методике формирования системы оценки степени риска» [4]. Однако в настоящее время системы аудита пожарной безопасности в Беларуси нет, следовательно, правовые механизмы, заложенные в контексте деятельности по обеспечению пожарной безопасности в части аудиторской деятельности, не работают. На основании вышеизложенного была поставлена цель настоящей статьи – сформировать правовые предложения по осуществлению аудиторской деятельности в области пожарной безопасности в Республике Беларусь.

Основная часть

В настоящее время система нормативного регулирования аудиторской деятельности в Республике Беларусь находится в стадии становления. Происходит процесс определения прав и обязанностей органов, регулирующих аудиторскую деятельность, определение роли и функций государственных и общественных аудиторских организаций.

Регулирование аудиторской деятельности в Республике Беларусь осуществляется только экологической, бухгалтерской и (или) финансовой отчетностью согласно:

1. Закону Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 56-З «Об аудиторской деятельности» [5].

2. Закону Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» [6].

Очевидно, что при разработке белорусской системы аудита пожарной безопасности необходимо учитывать опыт его осуществления в других сферах деятельности страны, международную практику аудита пожарной безопасности, инновационные подходы ученых в данном сегменте деятельности.

Теоретики утверждают: аудит пожарной безопасности – это независимая оценка состояния пожарной безопасности объектов и территории аудируемого субъекта хозяйствования на предмет соблюдения требований по обеспечению пожарной безопасности, содержащихся в нормативных правовых актах (их структурных элементах), в том числе обязательных для соблюдения технических нормативных правовых актах (их структурных элементах), и международных актах (их структурных элементах), образующих систему противопожарного нормирования и стандартизации. Пожарный аудит понимается как оценка соответствия в области пожарной безопасности, проводится на основании договора, который заключается между субъектом хозяйствования и экспертной комиссией от специализированной организации, осуществляющей деятельность в сфере оценки пожарного аудита. По мнению исследователей, аудит пожарной безопасности должен проводиться добровольно, и владелец сам должен выбрать: воспользоваться ему услугами государства – инспектора ГПН или пригласить аудиторскую компанию. Для создания системы независимого аудита и аудиторских организаций необходимы независимые эксперты со специальным образованием [7].

Международный опыт свидетельствует об активном использовании системы аудита при обеспечении пожарной безопасности за пределами Республики Беларусь. Он распространен в Великобритании, Франции, Германии, Канаде и других экономически развитых странах мира. Однако каждая из стран имеет свои стандарты оценки пожарных рисков и разные понятия о пожарном аудите. Различный подход к проведению пожарного аудита продиктован особенностью национальных экономик и систем административного управления [8]. Опыт применения аудита пожарной безопасности широко применяется и в странах

постсоветского пространства. В качестве примера можно привести Российскую Федерацию и Республику Казахстан. В Российской Федерации, например, аудит пожарной безопасности, наряду с федеральным государственным пожарным надзором, является формой оценки соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности. Независимая оценка пожарного риска проводится аттестованным экспертом на основании договора, заключаемого между собственником объекта защиты и юридическим лицом, осуществляющим деятельность в области оценки пожарного риска. Вывод о выполнении (невыполнении) условий соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности содержится в заключении независимой оценки пожарного риска, учитывается как динамический показатель отнесения объекта защиты к определенной категории риска и позволяет субъекту хозяйствования перейти в категорию более низкой (высокой) опасности. Данное условие служит мотивацией для субъекта хозяйствования сократить периодичность проведения плановой проверки в его отношении [9; 10].

В Республике Казахстан институт аудита пожарной безопасности введен с 1 января 2015 г. как добровольная альтернатива государственным проверкам в сфере пожарной безопасности и является одной из форм оценки соответствия объекта требованиям пожарной безопасности. Для осуществления деятельности по аудиту пожарной безопасности юридическое лицо обращается в МЧС и при условии соответствия квалификационным требованиям получает аттестат аккредитации на оказание данных услуг. Предоставляемый перечень документов на соответствие квалификационным требованиям включает наличие не менее трех специалистов аккредитуемой компании, копий удостоверений личности, дипломов об образовании, трудовых книжек, подтверждающих стаж работы в отрасли не менее трех лет, трудовых договоров и договора аренды или регистрации права собственности на помещение офиса. При получении положительного заключения объект освобождается от проверок (за исключением внеплановых) на период действия заключения или на один год. Копии заключений предоставляются в территориальные департаменты по чрезвычайным ситуациям. Услугами аудита в области пожарной безопасности в Республике Казахстан пользуются объекты торговли с массовым пребыванием людей, учреждения образования и здравоохранения, производственные и промышленные объекты и др. За нарушения, допущенные аудиторскими организациями, предусмотрена административная ответственность [11].

Таким образом, анализ международного и национального опыта позволяет сформировать основные стратегические направления аудита пожарной безопасности в Республике Беларусь.

1. В Республике Беларусь необходимо нормативно закрепить возможность проведения аудита пожарной безопасности.

2. Это должна быть *независимая* оценка состояния пожарной безопасности объектов и территории аудируемого субъекта хозяйствования на предмет соблюдения требований по обеспечению пожарной безопасности.

3. Аудит пожарной безопасности должен осуществляться *независимыми* компаниями, не заинтересованными в результате аудита.

4. Аудит пожарной безопасности должен проводиться *аудиторами*. К экспертам, осуществляющим аудит, необходимо предъявлять высокие квалификационные требования. В Республике Беларусь необходимо создать условия для обучения и повышения квалификации таких аудиторов.

5. Результатом независимой оценки пожарной безопасности является *заключение* о соответствии (несоответствии) объекта установленным законодательными и другими нормативными правовыми актами требованиям в сфере обеспечения пожарной безопасности. В случае несоответствия должны быть даны рекомендации о принятии мер и (или) выполнении указанных требований.

Первоначально в рамках нормативного закрепления правовых основ для проведения аудита пожарной безопасности считаем необходимым внести изменения в Закон Республики Беларусь «О пожарной безопасности», в котором необходимо закрепить цель и суть аудита пожарной безопасности, а также компетенцию Совета Министров Республики Беларусь в части организации аудита пожарной безопасности. Постановлением Совета Министров целесообразно утвердить порядок проведения аудита пожарной безопасности, аттестации и повышения квалификации аудиторов. Постановлением Министерства по чрезвычайным ситуациям Республики Беларусь, полагаем, необходимо утвердить положение по экспертно-квалификационной комиссии, порядок формирования и функционирования реестра аудиторов и аудиторских компаний, порядок проведения квалификационного экзамена, а также оформление аудиторского заключения.

Относительно аудиторских компаний целесообразно установить следующие квалификационные требования:

– юридическое лицо, созданное в соответствии с законодательством Республики Беларусь;

– наличие в штате не менее 3 специалистов (аудиторов) с необходимой квалификацией, прошедших обучение (повышение квалификации), обладающих специальными знаниями, необходимыми для проведения аудита пожарной безопасности, аттестованных на право проведения указанных работ в установленном законом порядке, для которых работа у данного нанимателя является основным местом работы;

– наличие системы контроля за качеством осуществления деятельности и обучения (повышения квалификации) аудиторов;

– прохождение периодической (не реже 1 раза в 5 лет) проверки знаний, необходимых для проведения аудита пожарной безопасности.

Также предлагается нормативно закрепить, что аудитором пожарной безопасности должен быть специалист с высшим специальным образованием, имеющий стаж работы (службы) в органах государственного пожарного надзора либо научной или педагогической деятельности в области обеспечения пожарной безопасности, получивший квалификационный аттестат аудитора пожарной безопасности, зарегистрированный в соответствующем реестре.

Что касается аудиторского заключения, полагаем, оно должно содержать следующую информацию:

– наименование и адрес организации, осуществляющей услуги по проведению аудита пожарной безопасности;

– дату и номер договора, в соответствии с которым проведен аудит пожарной безопасности;

– описание объекта, в отношении которого проведен аудит пожарной безопасности;

– фамилию, имя и отчество (при наличии) аудитора(-ов) организации, осуществляющей услуги по проведению аудита пожарной безопасности, реквизиты решения (в зависимости от принятого разрешительного механизма – номер лицензии, аттестата государственной аккредитации и т.д.), выданного организации;

– результаты проведения аудита пожарной безопасности, в том числе результаты выполнения работ по анализу документов, характеризующих пожарную опасность объекта; обследованию объекта для получения объективной информации о состоянии его пожарной безопасности и соблюдении требований нормативных правовых актов, в том числе обязательных для соблюдения технических нормативных правовых актов системы противопожарного нормирования и стандартизации;

– вывод о выполнении требований пожарной безопасности, а в случае их невыполнения – рекомендации о принятии мер и (или) выполнении указанных требований.

Для проведения аудита пожарной безопасности аудируемому лицу необходимо обратиться в аудиторскую организацию, оформить соответствующие договорные отношения.

Представляется, содержательный компонент аудиторской деятельности в области пожарной безопасности должен включать анализ документов, характеризующих пожарную опасность объекта; обследование объекта для получения объективной информации о состоянии его пожарной безопасности и соблюдении требований нормативных правовых актов, в том числе обязательных для соблюдения технических нормативных правовых актов системы противопожарного нормирования и стандартизации; подготовку заключения.

Заключение

В результате анализа теоретических положений, национального и международного опыта по осуществлению аудита пожарной безопасности определены стратегические направления аудита; предложен алгоритм проведения аудиторской проверки по пожарной безопасности, определены требования к организациям, имеющим право осуществлять аудиторскую деятельность в области пожарной безопасности, квалификационные характеристики эксперта-аудитора, структура и содержание аудиторского заключения.

Внедрение системы аудита пожарной безопасности позволит рационально и эффективно построить систему надзора за объектами, привлечь к проведению оценки состояния пожарной безопасности субъектов хозяйствования, наряду с органами государственного пожарного надзора, дополнительные ресурсы (квалифицированных экспертов-аудиторов), это в целом может повысить уровень пожарной безопасности объектов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об утверждении Концепции национальной безопасности Республики Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь от 9 нояб. 2010 г. № 575 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000575>. – Дата доступа: 24.04.2023.
2. Национальная стратегия по снижению риска возникновения чрезвычайных ситуаций на период 2019–2030 годы [Электронный ресурс]: утв. Премьер-министром Республики Беларусь 30.11.2018. – Режим доступа: <https://ucp.by/images/file/fpnk/NS1930.pdf>. – Дата доступа: 24.04.2023.
3. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс]: Указ Президента Республики Беларусь от 16 окт. 2009 г. № 510 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P30900510>. – Дата доступа: 24.04.2023.
4. О методике формирования системы оценки степени риска [Электронный ресурс]: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22 января 2018 г. № 43 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=353891&p0=P309043>. – Дата доступа: 24.04.2023.
5. Об аудиторской деятельности [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь от 12 июля 2013 г. № 56-3 // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=1271&p0=3659056>. – Дата доступа: 24.04.2023.
6. Об охране окружающей среды [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ // Национальный правовой Интернет-портал Республики Беларусь. – Режим доступа: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19201982>. – Дата доступа: 24.04.2023.
7. Собакин, Ф.С. О повышении эффективности системы независимой оценки рисков / Ф.С. Собакин, Н.И. Уткин // Технологии гражданской безопасности. – 2010. – Т. 7. – № 4. – С. 112–113. – EDN: NBRUJF.
8. Чубучный, Н.Ю. Анализ методов оценки состояния объектов при проведении пожарного аудита / Н.Ю. Чубучный, Е.И. Добрякова // Научный вестник НИИГД «Респиратор». – 2022. – № 2 (59). – С. 38–46. – EDN: DBBRUU.
9. Сосунов, И.В. О создании и перспективах развития системы независимой оценки рисков в Российской Федерации / И.В. Сосунов // Технологии гражданской безопасности. – 2008. – Т. 5. – № 1-2. – С. 95–99. – EDN: KVPGZR.
10. Фаерман, И.Е. О некоторых особенностях гражданско-правовой ответственности субъектов аудита пожарной безопасности / И.Е. Фаерман // Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидации

последствий стихийных бедствий: мат. круглого стола, Санкт-Петербург, 4 июня 2014 г. / Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России. – Санкт-Петербург, 2016. – С. 255–258.

11. Об утверждении Правил аккредитации экспертных организаций на осуществление деятельности по аудиту в области пожарной безопасности [Электронный ресурс]: приказ МВД Республики Казахстан от 13 февраля 2015 г. № 112 // Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан «Әділет». – Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010488>. – Дата доступа: 24.04.2023.

Правовые основы системы аудита пожарной безопасности в Республике Беларусь
Legal basis of the fire safety audit system in the Republic of Belarus

Горошко Елена Юрьевна

кандидат юридических наук, доцент
Государственное учреждение образования
«Университет гражданской защиты
Министерства по чрезвычайным ситуациям
Республики Беларусь», кафедра надзорной
и профилактической деятельности, доцент
Адрес: ул. Машиностроителей, 25,
220118, г. Минск, Беларусь
Email: osnipo@ucp.by
ORCID: 0000-0003-0705-9155

Elena Yu. Goroshko

PhD in Juridical Sciences, Associate Professor
State Educational Establishment «University
of Civil Protection of the Ministry
for Emergency Situations of the Republic
of Belarus», Chair of Supervisory
and Preventive Activities, Associate Professor
Address: Mashinostroiteley str., 25,
220118, Minsk, Belarus
Email: osnipo@ucp.by
ORCID: 0000-0003-0705-9155

Костюкевич Сергей Васильевич

Борисовский районный отдел
по чрезвычайным ситуациям учреждения
«Минское областное управление
Министерства по чрезвычайным ситуациям
Республики Беларусь», заместитель начальника
Адрес: ул. Гагарина, 113,
222526, г. Борисов,
Минская обл., Беларусь

Sergey V. Kostyukevich

Borisov District Department
of Emergency Situations of the Institution
«Minsk Regional Administration
of the Ministry of Emergency Situations
of the Republic of Belarus», Deputy Head
Address: Gagarin str., 113,
222526, Borisov,
Minsk region, Belarus

LEGAL BASIS OF THE FIRE SAFETY AUDIT SYSTEM IN THE REPUBLIC OF BELARUS

Goroshko E. Yu., Kostyukevich S. V.

Purpose. Formation of legal proposals on the implementation of auditing activities in the field of fire safety in the Republic of Belarus.

Methods. General scientific methods were used: analysis, synthesis, generalization, induction and modeling, as well as private research methods: comparative legal and legal forecasting.

Findings. Legal proposals on the implementation of auditing activities in the field of fire safety in the Republic of Belarus have been formed as a result of the analysis of theoretical provisions, national and international experience in the implementation of the fire safety audit, namely: strategic audit directions have been determined; an audit algorithm for fire safety is proposed, requirements for organizations that have the right to carry out audit activities in the field of fire safety, qualification characteristics of the expert auditor, structure and content of the audit report are determined.

Application field of research. The prepared proposals on the implementation of auditing activities in the field of fire safety in the Republic of Belarus can be used in the preparation of regulations in this segment of activity, and in scientific research. The introduction of the formed legal proposals will make it possible to rationally and effectively build an audit system in the Republic of Belarus, involve business entities along with state fire supervision authorities in assessing the state of fire safety, and prepare additional resources in ensuring fire safety of the state.

Keywords: fire safety, audit activity, fire safety audit system, audit report, expert-auditor, state fire supervision.

(The date of submitting: April 29, 2022)

REFERENCES

1. Ob utverzhdenii Kontseptsii natsional'noy bezopasnosti Respubliki Belarus' [On approval of the National Safety Concept of the Republic of Belarus]: Decree of the President of the Republic of Belarus No. 575 of November 9, 2010. *National legal Internet portal of the Republic of Belarus*. Available at: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P31000575> (accessed: April 24, 2023). (rus)
2. Natsional'naya strategiya po snizheniyu riska vozniknoveniya chrezvychaynykh situatsiy na period 2019-2030 gody [National strategy to reduce the risk of emergencies for the period 2019-2030]: approved by the Prime Minister of the Republic of Belarus on November 30, 2018. Available at: <https://ucp.by/images/file/fpnk/NS1930.pdf> (accessed: April 24, 2023). (rus)
3. O sovershenstvovanii kontrol'noy (nadzornoy) deyatelnosti v Respublike Belarus' [On the improvement of control (supervisory) activities in the Republic of Belarus]: Decree of the President of the Republic of Belarus No. 510 of October 16, 2009. *National legal Internet portal of the Republic of Belarus*. Available at: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P30900510> (accessed: April 24, 2023). (rus)
4. O metodike formirovaniya sistemy otsenki stepeni riska [On the methodology for the formation of a risk assessment system]: Resolution of the Council of Ministers of the Republic of Belarus No. 43 dated January 22, 2018. *National legal Internet portal of the Republic of Belarus*. Available at: <https://pravo.by/document/?guid=353891&p0=P309043> (accessed: April 24, 2023). (rus)
5. Ob auditorskoy deyatelnosti [On audit activity]: Law of the Republic of Belarus dated July 12, 2013 No. 56-Z. *National legal Internet portal of the Republic of Belarus*. Available at: <https://pravo.by/document/?guid=1271&p0=3659056> (accessed: April 24, 2023). (rus)
6. Ob okhrane okruzhayushchey sredy [On environmental protection]: Law of the Republic of Belarus dated November 26, 1992 No. 1982-XII. *National legal Internet portal of the Republic of Belarus*. Available at: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19201982> (accessed: April 24, 2023). (rus)
7. Sobakin F.S., Utkin N.I. O povyshenii effektivnosti sistemy nezavisimoy otsenki riskov [Improving the efficiency of independent risk assessment system]. *Civil Security Technology*, 2010. Vol. 7, No 4. Pp. 112–113. (rus). EDN: NBRYJF.

8. Chubuchnyy N.Yu., Dobryakova E.I. Analiz metodov otsenki sostoyaniya ob"ektov pri provedenii pozharnogo audita [Analysis of methods for assessing objects condition during conduction of fire safety audit]. *Nauchnyy vestnik NIIGD «Respirator»*, 2022. No. 2 (59). Pp. 38–46. (rus). EDN: DBBRUU.
9. Sosunov I.V. O sozdanii i perspektivakh razvitiya sistemy nezavisimoy otsenki riskov v Rossiyskoy Federatsii [About creation and possibilities of development of independent risk evaluation system in Russian Federation]. *Civil Security Technology*, 2008. Vol. 5, No. 1-2. Pp. 95–99. (rus). EDN: KVPGZR.
10. Faerman, I.E. O nekotorykh osobennostyakh grazhdansko-pravovoy otvetstvennosti sub"ektov audita pozharnoy bezopasnosti [On some features of the civil liability of the subjects of fire safety audit]. *Proc. of round table «Pravovaya politika v sfere obespecheniya pozharnoy bezopasnosti, grazhdanskoy oborony, chrezvychaynykh situatsiy i likvidatsii posledstviy stikhiynykh bedstviy»*, St. Petersburg, June 4, 2014. Saint-Petersburg University of the State Fire Service of EMERCOM of Russia, 2016. Pp. 255–258.
11. Ob utverzhdenii Pravil akkreditatsii ekspertnykh organizatsiy na osushchestvlenie deya-tel'nosti po auditu v oblasti pozharnoy bezopasnosti [On approval of the Rules for accreditation of expert organizations for the implementation of audit activities in the field of fire safety]: the order of the Ministry of Internal Affairs of the Republic of Kazakhstan dated February 13, 2015 No. 112. *Information and legal system of regulatory legal acts of the Republic of Kazakhstan «Adilet»*. Available at: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1500010488> (accessed: April 24, 2023). (rus)