

**Виктор Михайлович Попов**, доктор Регионального центра безопасности образовательного учреждения Новосибирского государственного технического университета, кандидат технических наук, доцент

## ПОЛИТИКА БЕЗОПАСНОСТИ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОГО УЧРЕЖДЕНИЯ

*Изложены требования к политике безопасности образовательного учреждения. Описаны подготовительные этапы её разработки: систематизация объектов защиты и предварительный анализ рисков. Перечислены вопросы, которые следует рассмотреть при формировании политики. Даны рекомендации по уточнению и детализации положений политики безопасности в локальных нормативных актах учреждения.*

Общая политика безопасности образовательного учреждения (ОУ) представляет собой основополагающий документ, который включает в себя единые для ОУ принципы и правила обеспечения всех аспектов безопасности образовательного процесса (ОП): охраны труда<sup>1</sup>, пожарной безопасности<sup>2</sup>, антитеррористической защищённости<sup>3</sup> и т.д. Этот документ является стержнем, который определяет все направления и процедуры функционирующей в ОУ системы обеспечения безопасности (СБ). В силу

общего характера, в него вносят минимум вопросов. Решениями политики безопасности определяются:

- объекты защиты СБ и субъекты безопасности;
- виды угроз объектам защиты;
- цели, которые преследует ОУ в области безопасности, и общие направления в достижении поставленных целей;
- нормативно-правовая база, на которой основываются реализуемые СБ мероприятия;
- критерии безопасности;
- основы принятия управленческих решений по вопросам безопасности.

Политика безопасности определяет общие подходы к распределению функций между лицами, ответственными за организацию работы в СБ, приоритеты в использовании систем и средств обеспечения безопас-

<sup>1</sup> Шумилина Т.О. Система управления охраной труда и техникой безопасности в образовательном учреждении // Народное образование. 2012. № 1. С. 115–119.

<sup>2</sup> Попов В.М. Пожарная безопасность образовательного учреждения. Новосибирск: РЦБ НГТУ, 2011. 91 с.

<sup>3</sup> Михайлов Л.А., Шевченко Е.Л., Громов Ю.В. Обеспечение безопасности образовательного учреждения. М.: Издательский центр «Академия», 2010. 176 с.

ности, отношения с другими организациями, поддерживающими или контролирующими режим безопасности. В политике должно быть указано на необходимость выработки программ безопасности и проведения их в жизнь. В этом смысле политика безопасности является основой подотчётности персонала.

Для выработки политики безопасности ОУ необходимо сформировать группу разработчиков из числа специалистов, наиболее компетентных в вопросах безопасности. Группу формирует и возглавляет руководитель ОУ, который, понимая важность проблем обеспечения безопасности, должен держать под своим контролем все этапы разработки.

### **Систематизация объектов защиты**

Прежде всего группа разработчиков должна определить, какие объекты подвергаются угрозам при функционировании ОУ. Далее следует уточнить, безопасность каких из этих объектов должна быть обеспечена усилиями ОУ (при участии ОУ). Такие объекты будем называть «объектами защиты ОУ». К их числу относятся:

- участники ОП;
- имущество ОУ;
- окружающая среда.

В каждом из видов объектов защиты могут быть выделены определённые категории. Так, руководящие и педагогические работники, персонал ОУ в значительной мере ответственны за обеспечение безопасности ОП, т.е. являются не только объектами, но и субъектами безопасности. Некоторых представителей другой части участников ОП — обучающихся тоже можно рас-

сматривать в качестве субъектов безопасности, но только своей собственной. Поскольку возможности обучающихся по обеспечению своей безопасности различаются в зависимости от возраста, эту категорию участников ОП можно разбить ещё на разные возрастные группы.

Имущество ОУ — это здания, сооружения, оборудование, инструменты, приспособления, материалы и т.п. Можно выделить особо:

- наиболее ценное имущество;
- оборудование, представляющее наибольшую опасность;
- технические средства обеспечения безопасности.

Степень угрозы опасных событий в ОУ для окружающей среды определяется уязвимостью к ним её составляющих: природной, технической, социальной. Так, возникшее в ОУ инфекционное заболевание может получить гораздо большее распространение в мегаполисе с высокой численностью и плотностью населения, чем в малом населённом пункте.

### **Предварительный анализ рисков**

После систематизации объектов защиты группа по разработке политики безопасности переходит к предварительному анализу и оценке рисков. Анализ рисков является необходимым начальным этапом формирования политики безопасности. На этом этапе осуществляются следующие действия:

- оценка возможных ущербов для ОУ в связи с повреждением здоровья (частичным разрушением) или гибелью (полным разрушением) тех или иных объектов защиты;

- составление перечня основных угроз объектам защиты;
- оценка вероятностей того, что угрозы будут реализованы;
- оценка рисков причинения вреда объектам защиты.

### Оценка ущерба от повреждения объектов защиты

Оценить ущерб имуществу просто, поскольку стоимость его известна. Гораздо сложнее оценить расходы ОУ в связи с повреждениями здоровья или гибелью участников ОП. Статьей 32 Закона Российской Федерации (РФ) «Об образовании» от 10.07.92 № 3266–1 установлена ответственность ОУ за жизнь и здоровье обучающихся, воспитанников и работников во время ОП. Мера этой ответственности определена главой 59 части второй Гражданского кодекса РФ от 26.01.96 № 14-ФЗ (далее — ГК РФ), согласно которой ОУ обязано возмещать в полном объеме вред, причиненный жизни или здоровью участников ОП.

Размеры возмещения вреда при повреждении здоровья лиц, не достигших совершеннолетия, определены статьей 1087 ГК РФ. Возмещение вреда здоровью работников ОУ в соответствии с Федеральным законом «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24.07.98 № 125 ФЗ должно производиться за счёт средств Фонда социального страхования РФ (далее — ФСС), поскольку каждое ОУ выплачивает на эти цели соответствующие страховые взносы. Однако практика свидетельствует, что ФСС до 30%

несчастных случаев на производстве не признаёт страховыми<sup>4</sup>, и тогда согласно статьям 1084–1086, 1088–1092 ГК РФ соответствующие выплаты должен производить работодатель — ОУ. Помимо возмещения вреда здоровью, пострадавшие могут взыскать с ОУ компенсацию морального вреда в связи с перенесёнными ими физическими и нравственными страданиями (ст. 1101 ГК РФ).

Вред окружающей среде юридические лица, причинившие его, обязаны возместить в полном объёме в соответствии со статьёй 77 Федерального закона «Об охране окружающей среды» от 10.01.02 № 7-ФЗ.

Если ущерб от повреждения имущества количественно оценить нетрудно, то при оценке ущерба, обусловленного повреждениями здоровья людей или воздействиями на окружающую среду, часто возможны только качественные оценки с использованием порядковой шкалы<sup>5</sup>. А поскольку оценочная шкала должна быть единой для потерь различного вида, в порядковую шкалу необходимо переводить и количественные оценки. Некоторые варианты порядковых шкал, применяемых в странах Европейского союза, которые могут быть использованы и при оценке рисков в ОУ, приведены в материалах<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Трумель В.В. Подходы ФНПР к совершенствованию политики в области здоровья и охраны труда работников [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.trudohrana.ru/topic-of-the-day/72262/>. Загл. с экрана.

<sup>5</sup> Попов В.М. Система рисков производства и потребления продукции и услуг // Управление риском. 2009. № 2. С. 5.

<sup>6</sup> Калькис В., Кристиныш И., Роя Ж. Основные направления оценки рисков рабочей среды. Рига: SIA «Jelgavas tipogrāfija», 2005. 72 с.

### Составление перечня основных угроз объектам защиты

Основные задачи этого этапа — выявление и краткое описание основных источников опасностей. Очень важно не упустить из поля зрения наиболее вероятные угрозы, а также угрозы, реализация которых чревата наиболее тяжкими последствиями.

Определяясь с внутренними угрозами, необходимо учесть возможность совершения правонарушений и преступлений как работниками ОУ, так и обучающимися. Нужно оценить, возможны ли в ОУ такие инциденты, как применение насилия к каким-либо участникам ОП со стороны других его участников, проявления национализма, распространение наркотиков, хулиганство, вандализм и т.п. Следует определить, какие здания, сооружения, оборудование, инструменты, приспособления, материалы требуют анализа их опасности. При этом необходимо принять во внимание возможные ошибки и нарушения требований безопасности участниками ОП при эксплуатации технических средств. Нужно учесть также возможные последствия нарушений требований гигиены.

### Оценка вероятностей реализации угроз

Ввиду малого объёма статистических данных о случаях причинения вреда объектам защиты количественная оценка вероятности таких инцидентов в большинстве случаев невозможна. В связи с этим, помимо шкалы отношений для оценки вероятности, также приходится использовать порядковую шкалу, а иногда даже шкалу наименований. Шкала наименований, к примеру, оказывает

ся единственно возможной для оценки риска террористической акции в отношении конкретного ОУ.

### Предварительная оценка рисков причинения вреда объектам защиты

Риск — это комбинация вероятности возникновения опасного инцидента и тяжести его последствий. Имея оценки тяжести последствий тех или иных инцидентов в ОУ и оценки их вероятностей, можно оценить и соответствующие риски. Поскольку и ущербы от инцидентов, и их вероятности оцениваются с использованием порядковых шкал, на основе таких оценок составляют матрицы риска.

Матрица риска представляет собой диаграмму, где по одной оси координат откладываются категории тяжести последствий инцидента, а по другой — категории его вероятности. Для предварительной оценки обычно используют матрицу рисков 5x5<sup>7</sup> (5 категорий тяжести последствий и 5 категорий вероятности), как показано на рисунке (с. 31).

В зависимости от сочетания тяжести последствий и вероятности в матрице выделено 4 зоны:

- красная — очень высокий или экстремальный риск; необходимы экстренные действия, при отсутствии средств на их осуществление работы в опасной зоне следует остановить;
- оранжевая — высокий риск; необходимо предусмотреть соответствующие мероприятия в течение 1–3-х месяцев;

<sup>7</sup> Risk-Based Inspection Technology: Api recommended practice 581 second edition. Washington, 2008. P. 1–22.

- жёлтая — средний риск; необходимо уточнить меры безопасности и осуществить их в течение 3–5 месяцев, принимая во внимание экономические соображения;

- зелёная — низкий риск; необходимо контролировать его уровень и принимать меры к тому, чтобы риск не возрастал.

|                     |               | Вероятность           |                |                |             |               |
|---------------------|---------------|-----------------------|----------------|----------------|-------------|---------------|
|                     |               | 1 раз в 30 лет и реже | 1 раз в 10 лет | 1 раз в 3 года | 1 раз в год | 1 раз в месяц |
|                     |               | 1                     | 2              | 3              | 4           | 5             |
| Тяжесть последствий | очень низкая  |                       |                |                |             |               |
|                     | низкая        |                       |                |                |             |               |
|                     | средняя       |                       |                |                |             |               |
|                     | высокая       |                       |                |                |             |               |
|                     | очень высокая |                       |                |                |             |               |

Рис. Матрица риска

Применительно к повреждению здоровья людей шкалу «тяжесть последствий» можно уточнить следующим образом<sup>8</sup>:

- 1) «очень низкая» — микротравмы или кратковременные обратимые изменения функционального состояния организма;
- 2) «низкая» — лёгкий вред здоровью, приводящий к временной нетрудоспособности до 21 дня включительно;

- 3) «средняя» — вред здоровью, приводящий к временной нетрудоспособности свыше 21 дня, лёгким и средней тяжести заболеваниям, инвалидности III группы;
- 4) «высокая» — тяжёлые формы заболеваний, инвалидность I или II группы;
- 5) «очень высокая» — смерть.

Чтобы со шкалой повреждений здоровья согласовать количественную шкалу исчисленного в деньгах ущерба имуществу или окружающей среде, можно, например, при-

<sup>8</sup> Попов В.М. Критерии риска травматизма // Безопасность труда в промышленности. 2012. № 2. С. 62–63.

нять во внимание, что Федеральным законом «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» от 27.07.10 № 225-ФЗ размер возмещения вреда в случае смерти кормильца установлен равным двум миллионам рублей. Однако и такой размер нельзя признать достаточным. Анализ различных научных подходов к оценке стоимости среднестатистической жизни в России показывает, что размер выплат семье погибшего должен составлять 7–10 млн рублей<sup>9</sup>.

После оценки рисков объектам защиты можно определить, какие из мер по обеспечению безопасности каждого объекта являются экономически целесообразными для применения. В принципе, стоимость защиты конкретного объекта не должна превышать ущерба для ОУ, обусловленного повреждением данного объекта. Для объектов каждого вида необходимо составить перечень возможных повреждений и связанных с ними ущербов для ОУ.

Оценка риска выявляет как наиболее ценные, так и наиболее уязвимые объекты защиты, она позволяет установить, на какие проблемы нужно обратить особое внимание. Данные отчёта о предварительной оценке рисков используются для обоснования положений политики безопасности. Впоследствии необходимо осуществлять периодическую переоценку рисков, чтобы оценивать эффективность деятельности ОУ в области безопасности и отслеживать происходящие изменения.

<sup>9</sup> Быков А.А. О методологии экономической оценки жизни среднестатистического человека (пояснительная записка) // Проблемы анализа риска. 2007. № 2. С. 191.

## Формирование политики безопасности образовательного учреждения

После проведения описанной выше предварительной работы можно переходить к непосредственному составлению политики безопасности исходя из того, что она должна быть реальной и осуществимой, а также сбалансированной по расходам на меры безопасности и их эффективности. Формулировки документа должны быть конкретны и понятны не только тем, кто добивается осуществления политики, но и тем, чья безопасность данной политикой определяется. В политике безопасности необходимо:

- указать причины, по которым нужна политика;
- описать, какие субъекты и объекты охватываются этой политикой;
- определить виды ответственности участников ОП, их обязанности и контакты;
- определить процедуры реагирования на нарушения требований безопасности.

Политика в области безопасности должна включать как минимум следующие ключевые обязательства, выполнение которых ОУ принимает на себя:

☞ ① обеспечение безопасности и охраны здоровья всех участников ОП путём предупреждения несчастных случаев и заболеваний;

▣ ② обеспечение защиты имущества ОУ и окружающей среды от опасных факторов, которые могут проявляться при осуществлении ОП;

▣ ③ соблюдение законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации, а также локальных нормативных актов ОУ;

□① привлечение работников ОУ к активному участию в работе СБ;

□② непрерывное совершенствование функционирования СБ и улучшение показателей её деятельности.

Общая политика безопасности ОУ имеет дело с тремя аспектами законопослушности и исполнительной дисциплины.

Во-первых, учреждение должно соблюдать существующие законы.

Во-вторых, следует контролировать действия лиц, организующих и исполняющих мероприятия в СБ.

В-третьих, необходимо обеспечить достаточную степень дисциплинированности участников ОП, выработав систему поощрений и наказаний.

Положения общей политики обеспечения безопасности ОУ должны уточняться и развиваться в следующих общих для всех участников ОП локальных актах:

- положение о СБ, определяющее её структуру, функции входящих в неё элементов и взаимосвязи в системе;
- положение о порядке разработки и реализации программ обеспечения безопасности объектов защиты ОУ;
- положение об организации контроля за обеспечением безопасности объектов защиты ОУ;
- положение о подсистеме обеспечения безопасности участников ОП (для ОУ, имеющих специализированные подразделения обеспечения безопасности — положения об этих подразделениях).

Кроме общей политики безопасности в ОУ могут также вырабатываться единые подходы к решениям по группам одностип-

ных угроз: физических, химических, биологических и социальных — политики факторного уровня.

**Политика факторного уровня** для каждой группы одностипных угроз должна освещать следующие темы:

**Описание угрозы.** Например, если рассмотреть факторы, способные привести к возникновению чрезвычайной ситуации, следует указать, откуда они могут исходить, в каких областях пространства-времени концентрируются, какие обстоятельства (внутри и вне учреждения) способствуют их инициации, в каких формах они реализуются.

**Позиция организации отражению угроз данного типа.** Для решения, например, проблем пожарной безопасности можно представить себе варианты использования услуг частной фирмы, зачисления в штат учреждения специалиста, отвечающего за решение этих вопросов, распределение соответствующих функций между должностными лицами учреждения, создания добровольной пожарной дружины, и разнообразные комбинации из перечисленных вариантов.

**Область применения.** Следует специфицировать, где, когда, как, по отношению к кому и чему, в какой мере применяется данная политика безопасности. Например, предусматриваются ли антитеррористические мероприятия только в отношении зданий и территории учреждения или, помимо этого, они распространяются также на организацию перевозки учащихся, на места отдыха и т.д. Предусмотрены ли они лишь на время учёбы или на круглые сутки; по отношению к каким объектам и какие именно меры безопасности применяются?

**Роли и обязанности.** В «политический» документ необходимо включить информацию о должностных лицах, отвечающих за проведение политики безопасности в жизнь. Так, например, должно быть установлено, кто из сотрудников учреждения в случае захвата руководителя террористами будет вести с ними переговоры до прибытия лиц, уполномоченных на то руководителем контртеррористической операции, а также осуществлять взаимодействие с правоохранительными органами.

**Законопослушность.** Политика должна содержать общее описание запрещённых действий и наказаний за них.

**Точки контакта.** Должно быть известно, куда следует обращаться за разъяснениями, помощью и дополнительной информацией. Обычно в качестве «точки контакта» указывается должность, а не конкретный человек, занимающий в данный момент этот пост.

### Реализация политики безопасности образовательного учреждения

По завершении разработки политики безопасности руководитель ОУ обязан:

- определить и утвердить окончательный вариант документа;
- внедрить принятую политику в ОУ и держать под своим контролем реализацию её положений;
- своевременно (в соответствии с изменениями ОП и/или изменениями во внешней среде) пересматривать политику.

Порядок и механизмы реализации политики безопасности ОУ определяют принятием соответствующих стандартов, правил

(инструкций) и установлением процессов безопасности. Стандарты указывают, какими критериями и методами следует руководствоваться при обеспечении безопасности ОУ. Правила и инструкции подробно описывают принципы и способы обеспечения безопасности, разрешённые и запрещённые действия. В них указаны требования к обеспечению безопасности для отдельных категорий участников ОП, а также учебных кабинетов, мастерских и т.п. При составлении инструкций должны учитываться все угрозы, которым подвергаются лица данной профессии или обучающиеся в данном кабинете. В этих документах отражаются специфические особенности, которые нельзя регламентировать в рамках всего учреждения.

Процессы должны осуществлять реализацию правил в соответствии с принятыми стандартами. При формулировании процессов необходимо указать ответственных за их осуществление. Обычно процесс состоит из одного или более действий, где каждое действие включает четыре компонента:

1. **Вход**, например, указание руководителю подразделения о проведении первичного инструктажа с вновь принятым в ОУ сотрудником.

2. **Элементы, вовлечённые в процесс** — лица и средства, с помощью которых это действие выполняется. В нашем примере таким лицом является вновь принятый сотрудник и руководитель подразделения, а средствами — инструкции по охране труда, программа инструктажа, оборудование и инструменты, необходимые для показа безопасных приёмов и методов труда, технические средства обучения, наглядные сред-



ства обучения, журнал регистрации инструктажа на рабочем месте.

3. **Управление** — описывает алгоритм или условия, которые управляют этим действием. В нашем примере алгоритм задаёт программа проведения первичного инструктажа, а условием является успешное освоение вновь принятым сотрудником этой программы.

4. **Выход** — является результатом этого действия. В нашем примере таким выходом будет допуск вновь принятого сотрудника к самостоятельной работе либо (если условия труда на данном рабочем месте являют-

ся вредными или опасными) назначение ему последующей стажировки.

Связывая вместе все действия, входящие в сложный процесс, можно получить представление о результирующем процессе и элементах, необходимых для его осуществления.

Стандарты, правила и процессы должны документироваться для возможности проведения аудита. Аудит служит результативным и надёжным методом поддержания политики безопасности, обеспечивая информацией, на основе которой руководство ОУ может совершенствовать СБ.