

# РЕАЛИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ



НАЧАЛЬНИК ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОРНОГО И ПРОМЫШЛЕННОГО НАДЗОРА РОССИИ  
Владимир Михайлович Кульчечев

Экспоненциальное увеличение во второй половине XX века масштабов производства с использованием больших количеств опасных веществ и энергоемких технологий привело к такому увеличению риска возникновения и развития техногенных катастроф и аварий, при котором в настоящее время одним из основных источников опасности для человечества стала техносфера. Разрушительный потенциал крупных техногенных катастроф ныне сопоставим с угрозой военно-политических катаклизмов. Только в сфере энергетики в мире добывается, хранится и перерабатывается около 10 миллиардов тонн условного топлива, то есть масса, сравнимая по своей энергетической способности гореть и взрываться с арсеналом ядерного оружия, накопленного в мире за всю историю его существования.

Крупнейшие аварии XX века, вызвавшие значительные жертвы, сопровождавшиеся эвакуацией людей, приведшие к значительному загрязнению окружающей среды, произошли в течение трех последних десятилетий. По некоторым оценкам, ежегодный ущерб, наносимый мировой экономике техногенными катастрофами и авариями, за последние 30 лет увеличился в 3 раза и достиг 200 млрд. долл. США. В настоящее время ущерб от аварий и катастроф в разных странах составляет от 5 до 10% величины валового национального продукта. В России совокупный годовой материальный ущерб от техногенных катастроф и аварий, включая затраты на их ликвидацию, превышает 40 млрд. рублей.

Высокий уровень аварийности в России обусловлен не только технологической спецификой некоторых отраслей промышленности, а также высокой степенью изношенности технологического оборудования, применяемого на опасных производственных объектах, некачественным и несвоевременным выполнением работ по обслуживанию и ремонту оборудования, низким уровнем технологической дисциплины обслуживающего персонала и рядом других факторов.

## Правовое обеспечение промышленной безопасности

Впервые серьезное внимание мирового сообщества к крупным промышленным авариям было привлечено после аварий, произошедших в Европе в середине 70-х годов. Аварии продемонстрировали степень неподготовленности государственных органов и международного сообщества к действиям по их предотвращению, а также к локализации и ликвидации последствий аварий.

Такая ситуация обусловила формирование законодательства по промышленной безопасности. Первым международным актом в этой области стала Директива Европейского сообщества от 24 июня 1982 года №82/501/ЕЭС по предотвращению крупных промышленных аварий. В 90-е годы международные организации продолжили активную деятельность в регулировании вопросов предупреждения промышленных аварий. Принятые Кодекс МОТ по предотвращению крупных промышленных аварий и Конвенция ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий определили политику стран мирового сообщества в области обеспечения промышленной безопасности. Конвенция была подписана Россией в 1992 году и легла в основу Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 №16-ФЗ.

Национальные интересы Российской Федерации в сфере промышленной безопасности сводятся к:

- реализации конституционных прав и свобод граждан в обеспечении безопасных условий труда, охраны здоровья и благоприятной окружающей среды;
- созданию эффективной системы нормативного регулирования по промышленной безопасности, способствующей повышению эффективности государственного надзора и контроля в данной области, с одной стороны, и повышению уровня промышленной безопасности, с другой стороны;
- обеспечению государственной поддержки отечественных фундаментальных и прикладных исследований и разработок в сфере промышленной безопасности;
- расширению международного сотрудничества Российской Федерации в области промышленной безопасности;
- координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по формированию и реализации единой государственной политики обеспечения промышленной безопасности России.

С принятием Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» были созданы условия для развития нормативно-правовой базы и внедрения современных процедур государственного регулирования промышленной безопасности, важнейшей из которых является осуществление государственного надзора за соблюдением требований промышленной безопасности.

В ходе реализации Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» создан государственный реестр опасных производственных объектов, включающий на сегодняшний день около 200 тысяч опасных производственных объектов, эксплуатирующихся в 86 тысячах организаций, сформирована система экспертизы промышленной безопасности, в которую входят более тысячи экспертных организаций, проводящих экспертизу проектной документации, технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, зданий, сооружений, а также деклараций промышленной безопасности.

Декларирование промышленной безопасности стало одним из современных и эффективных методов государственного регулирования промышленной безопасности. Целью декларирования промышленной безопасности является информирование надзорных органов, органов исполнительной власти, местного самоуправления и населения об основных опасностях и рисках, связанных с промышленными авариями, о достаточности принятых мер по предупреждению аварий, локализации и ликвидации последствий аварий, снижению масштаба последствий и размера ущерба от аварий на опасных производственных объектах.



Критерии отнесения объектов к подлежащим обязательному декларированию установлены Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». К концу 2002 года из 1600 находящихся в эксплуатации опасных производственных объектов и подлежащих декларированию продекларировано 1300, что составляет примерно 81% от числа эксплуатируемых.

В настоящее время существенные изменения претерпевает государственная политика в области лицензирования, обусловленная вступлением в силу Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 08.08.2001 №128-ФЗ. Перечень видов деятельности, лицензируемых Госгортехнадзором России, был сокращен с 68 до 12. Принято три постановления Правительства Российской Федерации, определивших порядок лицензирования деятельности в области промышленной безопасности и производства маркшейдерских работ. В настоящее время Госгортехнадзор России совместно с Минэкономразвития России рассматривает возможность дальнейшей оптимизации лицензируемых видов деятельности. При формировании новых подходов к лицензированию необходимо соблюдать баланс интересов бизнеса и государства в части устранения избыточных административных барьеров (упрощения процедуры лицензирования) и одновременного повышения ответственности со стороны предпринимателей за правонарушения при осуществлении лицензируемых видов деятельности. Сокращая лицензируемые виды деятельности в области промышленной безопасности, следует учитывать, что в условиях эксплуатации опасных производственных объектов, на которых часто используются морально и физически устаревшие технологии и оборудование, отработавшее плановый ресурс, лицензирование является эффективным рычагом государственного регулирования промышленной безопасности.

В соответствии с Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» организация, эксплуатирующая опасные производственные объекты, обязана страховать риск своей гражданской ответственности за причинение вреда жизни, здоровью и имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте. Страхование ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, позволяет снизить издержки, связанные с необходимостью удовлетворения претензий со стороны пострадавших от промышленных аварий как непосредственно, так и вследствие загрязнения окружающей среды; дает гарантию пострадавшим в получении причитающихся сумм возмещения вреда независимо от финансового положения предприятия – его причинителя; позволяет экономически стимулировать меры по повышению уровня безопасности опасных производственных объектов.

Госгортехнадзор России проводит работы по мониторингу и анализу хода страхования ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, участвует в разработке методической базы осуществления данного вида деятельности. По состоянию на конец 2002 года страховой защитой на случай причинения ущерба жизни, здоровью и имуществу третьих лиц и окружающей природной среде обладают около 60 тысяч организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты.

## Совершенствование законодательства по промышленной безопасности

Формирующееся в настоящее время в России законодательство о техническом регулировании устанавливает новые принципы правового и нормативного обеспечения в производственно-технической сфере и направлено на создание благоприятного предпринимательского климата, коррекцию форм государственного вмешательства в экономику, отказ от избыточного бюрократического регулирования и повышение эффективности действий государственной власти в тех сферах, где ее участие абсолютно необходимо.



Принятый 27.12.2002 года Федеральный закон «О техническом регулировании» установил правовые рамки проведения реформы в сфере технического регулирования. Работа по реализации положений Федерального закона «О техническом регулировании» для Госгортехнадзора России носит комплексный и долгосрочный характер, а принятие оптимальной сбалансированной модели взаимоувязанных требований базового национального законодательного акта (Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов») с системой специальных технических регламентов, разрабатываемых в развитие Федерального закона «О техническом регулировании», создаст основы для поэтапного совершенствования государственной политики в области промышленной безопасности.

В соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» по вопросам промышленной безопасности могут приниматься специальные технические регламенты, устанавливающие требования к техническим устройствам, применяемым на опасных производственных объектах, к процессам производства, хранения и транспортирования продукции на опасных производственных объектах и к их эксплуатации.

С учетом требований промышленной безопасности и на основе анализа европейского законодательства и национальных законодательств развитых стран определен перечень первоочередных технических регламентов по промышленной безопасности опасных производственных объектов. К ним относятся регламенты, устанавливающие обязательные требования безопасности к эксплуатации:

- паровых и водогрейных котлов, сосудов, работающих под давлением, трубопроводов пара и горячей воды;
- технических устройств, применяемых во взрывоопасных зонах;
- технических устройств на опасных производственных объектах;
- лифтов и других грузоподъемных механизмов;
- систем газораспределения и газоснабжения;
- магистрального и промыслового трубопроводного транспорта природного газа и опасных жидкостей;
- а также технический регламент, устанавливающий требования безопасности к обороту взрывчатых материалов промышленного назначения.

По оценкам Госгортехнадзора России, по предметам его ведения потребуется разработать около 30 технических регламентов. Нормы регламентов должны разрабатываться на единой методологической основе с тем, чтобы были образованы целостные системы технических норм.

Федеральным законом «О техническом регулировании» предусмотрен переходный период до 2010 года, в течение которого Госгортехнадзор России будет активно участвовать в создании новой эффективной системы правового и нормативного обеспечения промышленной безопасности. Эта система должна быть гармонизирована с международными правовыми нормами и способствовать экономическому развитию и обеспечению промышленной безопасности.

## Управление промышленной безопасностью

В новых экономических условиях в России с конца 80-х и начала 90-х годов прошлого столетия начали появляться предприятия с различными формами собственности, произошла реорганизация и упразднение многих отраслевых министерств и ведомств, которые, в числе прочего, осуществляли управляющие функции в области промышленной безопасности. Кроме того, сложное экономическое положение большинства предприятий привело к использованию устаревшего и изношенного оборудования и в ряде случаев к пренебрежению вопросами обеспечения безопасности.

Руководители многих организаций, осознавая необходимость повышения уровня промышленной безопасности на своих предприятиях и недопустимость аварийности и производствен-



ного травматизма, начали создавать системы управления промышленной безопасностью (СУПБ), в основе которых лежит производственный контроль и другие элементы государственного регулирования промышленной безопасности. В таких организациях, как ОАО НК «ЛУКОЙЛ», ОАО «Тюменская нефтяная компания», ОАО «Газпром», ОАО «АК «Транснефть», РАО «ЕЭС России», ОАО «Северсталь» и др., процесс внедрения систем управления промышленной безопасностью сопровождается их постоянным совершенствованием. Системы управления промышленной безопасностью на большинстве предприятий формируются как неотъемлемая часть управления производством, служащая основой для обеспечения его устойчивого функционирования и развития.

Внедрение и функционирование СУПБ позволяет перейти к новым методам надзорной деятельности, при которых системы управления промышленной безопасности станут главным объектом государственного надзора за соблюдением требований промышленной безопасности. Надзор за СУПБ в значительной степени заменит традиционные методы надзора, который осуществляются главным образом путем проведения проверок и контрольных обследований отдельных опасных производственных объектов и конкретных технических устройств.

В условиях интенсификации экономики, внедрения новых технологий, использования все более сложного оборудования на опасных производственных объектах становится затруднительно продолжать осуществлять надзор традиционными методами. Целесообразно привлекать к обследованиям объектов квалифицированных специалистов, использовать современные методы диагностики, что может быть реализовано в организациях в рамках СУПБ.

Вопросам функционирования систем управления безопасностью (Safety Management) в развитых странах, таких как Норвегия, США, Великобритания, уделяется большое внимание. Внедрение систем управления в этих странах потребовало большой подготовительной работы, разработки документированных процедур в виде нормативных правовых актов.

В России первым шагом к установлению требований к СУПБ стало проведение Госгортехнадзором России ряда экспериментов, направленных на совершенствование надзорной деятельности, разработку и внедрение СУПБ в организациях. В процессе проведения экспериментов в различных отраслях промышленности накоплен большой положительный опыт. Полученные результаты явились основой для определения дальнейшей стратегии Госгортехнадзора России в области методов осуществления государственного контроля, включающей:

- формирование эффективно действующих СУПБ на подконтрольных предприятиях;
- организацию постоянного обмена информацией, систематического изучения и внедрения передового отечественного и зарубежного опыта в области управления промышленной безопасностью;
- разработку и внедрение механизма государственного контроля эффективности СУПБ, действующих на подконтрольных предприятиях, как основного направления надзорной деятельности Госгортехнадзора России.

В настоящее время в Госгортехнадзоре России разрабатывается пакет нормативных документов, которые позволят комплексно решать задачу повышения уровня промышленной безопасности путем внедрения СУПБ на предприятиях, эксплуатирующих опасные производственные объекты. Эти документы должны охватить весь цикл, начиная с разработки и внедрения СУПБ и заканчивая оценкой эффективности их функционирования на подконтрольных предприятиях.

Проект Основных требований к системам управления промышленной безопасностью разработан на основе международного стандарта OHSAS 18001:1999 «Системы менеджмента охраны труда и техники безопасности. Спецификация» (Occupational health and safety management systems. Specifications).

В стандарте OHSAS 18001:1999 реализована методология создания и функционирования систем менеджмента (управления), представленная в международных стандартах ИСО серии 9000 (управление качеством) и ИСО серии 14000 (управление охраной окружающей среды).

Эта методология основывается на применении системного подхода, известного в науке об управлении как «цикл Деминга», или PDCA (Plan, Do, Check, Action) – «План, осуществление, проверка, действие». Повторение цикла должно приводить к постоянному усовершенствованию СУПБ.



Помимо Основных требований к СУПБ предусмотрена разработка документов, составляющих методическую основу создания и внедрения СУПБ, оценки эффективности их функционирования.

При формировании нормативной базы функционирования СУПБ в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, учитываются принципы формирующегося в России законодательства о саморегулируемых организациях. Создание СУПБ направлено на повышение уровня промышленной безопасности, снижение аварийности и травматизма, будет способствовать совершенствованию методологии надзорной деятельности, сокращению роли государственных институтов в деятельности организаций.