БЕЗОПАСНОСТЬ ГРАЖДАН И ТЕХНОГЕННЫЕ ФАКТОРЫ РИСКА

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ПРОМЫШЛЕННОСТИ, СТРОИТЕЛЬСТВУ И НАУКОЕМКИМ ТЕХНОЛОГИЯМ
Мартин Люцианович Шаккум

Общая характеристика нормативной правовой базы обеспечения безопасности от техногенных факторов риска в Российской Федерации

Вопросы безопасности от техногенных факторов риска недостаточно отражены в действующем законодательстве. Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» был принят в 1997 году. Закон в целом является рамочным, устарел во многих отношениях, многие его нормы носят отсылочный характер, да и предмет его регулирования относится только к опасным производствам в промышленности. В утвержденной Указом Президента №24 от 10 января 2000 года «Концепции национальной безопасности Российской Федерации» среди факторов риска, имеющих отношение к обсуждаемой теме, обозначены только экологические аспекты национальной безопасности. Вопросы безопасности от техногенных катастроф и аварий во всех областях человеческой деятельности не выделены в отдельном нормативно-правовом акте. В настоящей статье делается попытка свести аспекты правового регулирования в различных сферах деятельности для получения общего представления о проблеме. Необходимость проведения такого единого комплексного анализа диктуется остротой сложившейся ситуации с безопасностью граждан от техногенных катастроф и аварий, нарастанием технических факторов риска.

В последнее время в стране участились случаи, когда в результате нарушения правил безопасности при проектировании, строительстве и эксплуатации зданий и сооружений, эксплуатации производственных объектов, производстве товаров и оказании услуг возникают аварии, пожа-

ры, наносящие обществу огромный человеческий, моральный и материальный урон. По данным государственных органов статистики, основным фактором смертности граждан России в трудоспособном возрасте становятся причины, не связанные с заболеваниями.

С учетом износа объектов инфраструктуры и систем жизнеобеспечения вероятность возникновения крупномасштабных чрезвычайных ситуаций техногенного характера за последние годы значительно возросла.

В этой связи можно упомянуть недавний пожар в центре Москвы в здании Манежа, повлекший разрушение выдающегося архитектурного памятника и унесший человеческие жизни, а также обрушение здания аквапарка «Трансвааль-парк» в Москве. Ежегодно в стране происходит более десяти тысяч пожаров с человеческими жертвами. Растет список аварий на объектах промышленности. Только от несчастных случаев на рабочем месте ежегодно погибает 4,5 тысячи человек. Особо трагичные последствия влекут аварии, связанные с нарушением безопасности при подземных работах, прежде всего на угольных шахтах. По оценкам Международной организации труда, к числу наиболее опасных сфер деятельности человека, наряду с добычей угля, относится строительство. По данным Госстроя России, в 2003 году в строительстве произошло 1034 несчастных случая со смертельным исходом (в 2002 году – 965). Обоснованное беспокойство вызывают аварии, связанные с разрушением недавно построенных зданий и сооружений.

Практикой становятся грубые нарушения правил технической эксплуатации машин и механизмов, зданий, низкое качество выполняемых строительно-монтажных работ, используемых строительных материалов, конструкций и изделий, проведения горных работ. Нередки случаи, когда в зданиях и сооружениях отсутствуют технические средства, специально предусмотренные для обеспечения безопасности при их эксплуатации. Для обслуживания населения используются машины и механизмы, выработавшие свой ресурс либо непригодные по своим техническим характеристикам.

Отдельного обсуждения требует проблема безопасности потребительских товаров и услуг. Отравления недоброкачественными продуктами питания, алкогольными напитками и лекарственными средствами приняли повседневный характер и наносят обществу огромный человеческий, моральный и материальный урон. Использование генетически модифицированных продуктов питания и лекарственных средств создает качественно новые техногенные факторы риска причинения вреда жизни и здоровью граждан.

В связи с изложенным можно выделить несколько наиболее актуальных направлений работы Государственной Думы по совершенствованию правовой базы в области обеспечения безопасности граждан от техногенных факторов риска.

Система федеральных законов – общих и специальных технических регламентов

Основным направлением работы Государственной Думы и Правительства Российской Федерации в этой области на ближайшие годы является работа по развитию и наполнению содержанием Федерального закона «О техническом регулировании».

Вступивший в силу с 1 июля 2003 года Федеральный закон от 27 декабря 2002 года №184-ФЗ «О техническом регулировании» направлен на повышение уровня правового обеспечения безопасности граждан от техногенных аварий и недоброкачественных товаров и услуг. Закон предполагает в течение ближайших 6 лет принять в виде федеральных законов систему общих и специальных технических регламентов, которые заменят существующую сегодня систему обязательных государственных стандартов, строительных норм и правил (ГОСТов и СНИПов), а также будут включать в себя международные регламенты, относящиеся к вопросам безопасности.

Эта система имеющих силу федеральных законов общих и специальных технических регламентов будет содержать технические нормы, направленные на обеспечение безопасности продук-

ции, производственных процессов и услуг практически во всех сферах хозяйственной деятельности обязательные для всех хозяйствующих субъектов, а также контрольных и надзорных органов.

Однако разработка проектов технических регламентов ведется со значительным отставанием от реальных потребностей в таких инструментах регулирования. В Плане законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2004 год отсутствуют задания по разработке технических регламентов. Правительством Российской Федерации до настоящего времени не утверждена предусмотренная Федеральным законом «О техническом регулировании» программа разработки технических регламентов, которая должна ежегодно уточняться и опубликовываться.

В то же время различные ассоциации, союзы, коммерческие организации, представляющие интересы отдельных групп хозяйствующих субъектов, сделали официальные уведомления о начале разработки до полусотни технических регламентов, прежде всего по продукции для потребительского рынка.

Перечень обсуждаемых проектов технических регламентов носит случайный характер и никак не привязан к предусмотренной Законом «О техническом регулировании» иерархии технических регламентов, в основе которой лежат общие регламенты, универсальные для многих отраслей промышленности, в соответствии с которыми должны быть разработаны специальные (отраслевые) регламенты.

Стихийный процесс вынесения на общественное обсуждение того или иного регламента создает ложное представление о его актуальности и необходимости первоочередной разработки. Позиция Правительства Российской Федерации в отношении приоритетов в этом вопросе остается за рамками таких обсуждений. Результатом является распыление сил экспертного сообщества и отставание с разработкой технических регламентов, прямо влияющих на безопасность граждан в базовых отраслях промышленности и строительстве. Разработка специальных технических регламентов до принятия общих технических регламентов может породить в дальнейшем серьезные противоречия в системе технического регулирования.

Очевидно, что без активного участия промышленников задача создания сотен технических регламентов в обозначенные сроки не может быть решена. Реформа технического регулирования должна стать результатом общих усилий бизнеса и органов государственного управления. Очевидно также, что для базовых отраслей промышленности и строительства технические регламенты могут быть разработаны только при активном участии государства.

Вторым аспектом правового регулирования, вызывающим сегодня озабоченность в Государственной Думе, является ситуация с техническим контролем в промышленности и строительстве, проведением экспертизы проектной и предпроектной документации и контролем за качеством выполнения строительно-монтажных работ.

Сегодня технический контроль (надзор) в промышленности, надзор за проведением горных работ во многих случаях недостаточно эффективен.

Как правило, на строящихся объектах неудовлетворительно осуществляется технический надзор заказчика, авторский надзор проектных организаций. В нарушение лицензионных требований и условий в области проектирования и строительства исполнители подрядных работ по проектированию и строительству зданий и сооружений определяются в первую очередь по финансово-экономическим показателям инвестиционных контрактов, и только потом учитываются компетентность, профессионализм и опыт претендентов на осуществление указанных работ. Мероприятия по приемке зданий и сооружений в эксплуатацию проводятся с грубыми нарушениями регламентирующих процедур и во многом носят формальный характер.

В Российской Федерации отсутствует единый порядок проведения экспертизы предпроектной и проектной документации. Экспертизу предпроектной и проектной документации в отношении большинства объектов строительства осуществляют организации государственной вневедомственной экспертизы субъектов Российской Федерации. Отсутствуют требования о категории сложности объектов, необходимые для обязательного проведения экспертизы указанной документации в Главном управлении государственной вневедомственной экспертизы при Государственном комитете Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу.

Принятый Государственной Думой в начале июня 2004 года в первом чтении проект нового Градостроительного кодекса снижает требования к уровню экспертизы проектной документации, и не обеспечивает защищенность граждан от техногенных аварий объектов строительства.

По действующему законодательству градостроительная, предпроектная и проектная документация до ее утверждения подлежит государственной экспертизе независимо от источников финансирования и формы собственности объектов строительства (постановление Правительства РФ от 27.12.2000 №1008).

Проект Градостроительного кодекса предусматривает, что государственная экспертиза применяется только в отношении особо опасных, технически сложных и уникальных объектов. Проектная документация по иным объектам может быть представлена к оценке соответствия техническим регламентам по *инициативе застройщика.* Орган местного самоуправления проводит проверку соответствия проектной документации градостроительным регламентам (разрешенному использованию земельного участка и иных объектов недвижимости, их предельным параметрам (площадь, этажность, отступ от границ земельных участков и т.д.) и ограничениям их использования), которые сам и утверждает.

Проверка соответствия проектной документации техническим регламентам вменяется в обязанность лиц, ответственных за проектировку или строительство объектов.

С одной стороны, реализация указанных положений проекта Градостроительного кодекса направлена на повышение ответственности конкретного застройщика или проектировщика. С другой – не является гарантией прав и законных интересов остальных граждан. Возможны различные варианты того, что в целях быстрого строительства застройщик будет возводить здание не соответствующее техническим регламентам и в то же время найдет способ уйти от ответственности.

Такой подход представляется неверным, поскольку допускает создание объектов, изначально угрожающих жизни и здоровью населения.

По нашему мнению, должен быть обязательный контроль за проектной документацией и вводимым в эксплуатацию объектом со стороны властных органов или специализированных организаций.

Кроме того, проект Градостроительного кодекса предусматривает, что проектная документация разрабатывается в соответствии с техническими регламентами по размещению, проектированию и строительству объектов недвижимости. Однако в настоящее время технические регламенты отсутствуют, их принятие планируется в течение последующих 6 лет.

Третьим актуальным сегодня вопросом, касающимся правового регулирования вопросов безопасности, является проблема лицензирования в строительстве.

Переход строительной отрасли к рыночным отношениям привел к значительному росту количества организаций, претендующих на выполнение строительных работ по возведению зданий и сооружений I и II уровней ответственности. При этом большинство организаций не обладает необходимым количеством квалифицированных специалистов, что приводит к резкому снижению качества строительства и росту числа аварий на строящихся объектах. Лицензирование инженерных изысканий, проектирования и строительства зданий и сооружений I и II уровней ответственности является не только мерой защиты прав и интересов потребителей строительной продукции, но и учитывает необходимость обеспечения устойчивости зданий и сооружений в условиях повышенной сейсмичности, просадочных грунтов и других неблагоприятных факторов. Следует учитывать, что и сегодня более 70 процентов населения сейсмоопасных регионов проживают в зданиях, не отвечающих нормам проектирования.

Федеральный закон от 8 августа 2001 года №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» стал преградой для работы на строительном рынке непрофессионалов и случайных лиц. В процессе подготовки к получению лицензии, а также в процессе контроля за соблюдением условий лицензирования на предприятиях строительного комплекса повышаются требования к безопасности и качеству выпускаемой продукции, создается механизм формирования высококвалифицированного кадрового состава.

Министерством экономического развития и торговли Российской Федерации разработан и представлен в Правительство Российской Федерации в мае 2004 года проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности».

Проектом закона предусмотрены существенное сокращение перечня лицензируемых видов деятельности, а также упрощение и оптимизация порядка лицензирования, в том числе в части уточнения порядка определения полномочий по лицензированию.

Сокращение числа лицензируемых видов деятельности мотивируется в законопроекте тем, что многие из видов деятельности попадают под процедуру лицензирования необоснованно, поскольку они наравне с лицензированием регулируются иными методами (государственный контроль и надзор, системы государственной регистрации, сертификации, аккредитации, обязательного страхования ответственности, иные методы государственной разрешительной политики).

Проектом закона предусмотрена отмена лицензирования 53 видов деятельности из 123 видов, подлежащих лицензированию в соответствии с действующим законом. В их числе три вида деятельности в строительной отрасли: проектирование, строительство и инженерные изыскания для строительства зданий и сооружений I и II уровней ответственности.

Предлагаемая Правительством Российской Федерации отмена лицензирования видов деятельности в области проектирования и строительства зданий и сооружений, эксплуатации опасных производственных объектов в условиях отсутствия действующих технических регламентов по безопасной эксплуатации зданий, строений и сооружений, промышленной безопасности может привести к правовому вакууму в данных сферах регулирования и, как следствие, к дальнейшему ухудшению ситуации.

Отмена лицензирования строительных видов деятельности может нанести и вред качеству проектирования и ведения строительных работ, архитектурному облику поселений страны, развитию градостроительства. Действующий институт лицензирования строительных работ при соблюдении установленных лицензионных процедур является достаточно эффективным механизмом недопущения на рынок строительных подрядов неквалифицированных предпринимателей.

Предлагаемый взамен лицензирования институт объединения участников строительного рынка в профессиональные «саморегулирующиеся организации» с возложением на них контрольных функций может привести к лоббированию интересов крупных строительных и проектных фирм и к необоснованному росту цен на проектно-изыскательские и строительные работы при снижении их качества.

Надо понимать, что отмена всех государственных функций – это иллюзия. Исходя из презумпции добросовестности предпринимателей, минимизации лицензируемых видов деятельности, мы не должны преследовать при этом исключительно цели экономической эффективности. Если потребителю, платежеспособный спрос которого и определяет направления развития экономики, причиняется вред некачественными продуктами питания и лекарственными веществами, его имуществу и жизни угрожают пожары от неисправных электрических или газовых сетей, то это означает, что государство не обеспечивает конституционных прав потребителя.

Уместен и вопрос о целесообразности возложения государственных функций регулирования на саморегулируемые организации в части потенциально опасных видов деятельности, в том числе деятельности, не являющейся опасной самой по себе, а порождающей будущие факторы риска.

Иные направления дальнейшего развития законодательной базы в области техногенной и промышленной безопасности

Указанные выше направления по совершенствованию нормативно-правовой базы наиболее актуальны, и по ним сегодня ведется работа, однако этими вопросами далеко не исчерпываются области, где необходимо развитие действующего законодательства.

Одним из таких направлений является ядерная и радиационная безопасность. Регулирование названной группы отношений в Российской Федерации осуществляется федеральными законами «Об использовании атомной энергии», «О радиационной безопасности населения», а также законом «Об охране окружающей природной среды».

Являясь одним из крупнейших производителей ядерных материалов и экспортером ядерных технологий, Российская Федерация имеет на своей территории две зоны, пострадавшие от ядерных аварий: Чернобыльская и зона аварии на комбинате «Маяк» (и имеет также большие обязательства федерального бюджета и бюджета субъектов Федерации по выплате компенсаций и оплате льгот пострадавшим от этих аварий).

Находящийся на обсуждении в Правительстве Российской Федерации план разработки технических регламентов содержит специальный раздел по техническим регламентам в области атомной и радиационной безопасности.

Однако имевшие место в Государственной Думе третьего созыва дискуссии по проблемам ввоза отработанного ядерного топлива показали, что риски техногенных аварий в этой отрасли возрастают, число нерешенных проблем и их острота будут нарастать по мере развития технологий и объемов производства.

В отраслевом отчете Минатома за 2003 год, в частности, ставится задача корректировки Федерального закона «Об охране окружающей природной среды», предусматривающая замену нормирования радиационного качества природных объектов на принцип радиационной защиты населения.

Там же высказывается озабоченность тем, что сегодняшние требования по радиационной безопасности применяются к объектам, созданным многие десятилетия назад. Имеются в виду крупнейшие природные хранилища ядерных отходов – озеро Карачай (и бассейн реки Теча) в Челябинской области и подземные хранилища на объектах Красноярского края, созданные в период гонки ядерных вооружений. Существование и продолжающееся использование этих объектов (а также дальнейшее расширение хранилищ отработанного ядерного топлива) являются постоянным фактором риска масштабных техногенных аварий. Эти риски весьма сложно будет согласовать с необходимыми техническими регламентами, которые должны будут соответствовать международному уровню.

Вопросом безопасности граждан, связанным с возможностью техногенных аварий сравнительно меньшего масштаба, но весьма многочисленных, стала сегодня проблема криминальной заготовки и оборота лома черных и цветных металлов. Ежегодно срезаются и попадают на заготовительные пункты провода линий электропередачи, военная техника и боеприпасы, ценнейшее оборудование, зачастую непосредственно обеспечивающее безопасность зданий, сооружений или производственных процессов.

Одним из способов ограничения этого потока криминального металлолома является лицензирование предприятий по заготовке лома, ограничения по уровню профессионализма и контроль за этим видом деятельности.

Подготовленный к рассмотрению во втором чтении законопроект «О государственном регулировании заготовки, переработки и реализации лома цветных и черных металлов», ответственным исполнителем по которому является Комитет Государственной Думы по промышленности, строительству и наукоемким технологиям, предлагает набор необходимых требований для предприятий, занимающихся этим видом деятельности.

Необходимо указать еще одну область, где обеспечение безопасности от техногенных катастроф требует незамедлительного совершенствования правовой базы, – это безопасность гидротехнических сооружений. Регулирование в этой области производится на основе Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений», который также требует серьезной доработки.

В Российской Федерации расположены крупнейшие гидротехнические сооружения, построенные за годы советской власти. Каскады гидроэлектростанций и огромные водохранилища являются крупнейшими хозяйственными объектами. Однако в результате прошедшей приватизации гидроэлектростанции (то есть предприятия, дающие доход, ради которого и создавался весь гидротехнический комплекс) в основном перешли в собственность РАО «ЕЭС России» (и сейчас вместе с ней подлежат реформированию), а огромные водохранилища, обеспечивающие работу ГЭС, остались в ведении государства.

Климатические изменения последних лет повлекли за собой существенное увеличение числа и силы наводнений и паводков в глобальном масштабе, и в Российской Федерации в частности. Наводнения в Европе 2002 года показали возможный масштаб грозящих катастроф.

На сегодняшний день в России 750 городов, расположенных в потенциально подтапливаемых районах, не имеют эффективной системы инженерной защиты, около 400 больших гидротехнических сооружений находятся в аварийном или предаварийном состоянии.

Паводки и наводнения 2002 года выявили уровень технического состояния гидротехнических сооружений Юга России и степень их изношенности. К сожалению, государственными мерами по предотвращению этих рисков сегодня являются в основном только финансирование деятельности МЧС и внесение в федеральный бюджет расходов на страхование рисков таких происшествий.

В прошедшей первое чтение в Государственной Думе главе Налогового кодекса, посвященной водному налогу, предлагается передача средств, поступающих от этого налога, на федеральный уровень, с одновременной передачей федеральному центру полномочий по поддержанию безопасности гидротехнических сооружений.

Ясно, что ситуация здесь требует срочного урегулирования правовой базы, в частности внесения необходимых дополнений и изменений в Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений».

Краткие выводы

Обобщая сказанное, можно сделать вывод о том, что существующая правовая нормативная база не отвечает современным требованиям безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, оказания услуг и не обеспечивает эффективной деятельности органов контроля (надзора) в перечисленных сферах деятельности. Назрела необходимость в ясной, системной и отвечающей современным требованиям государственной политике в сфере обеспечения безопасности граждан от факторов риска техногенного характера.

Повышение уровня безопасности и уменьшение техногенных рисков возможно только при целенаправленной работе государства, в том числе в области развития различных аспектов правовой базы. Устранение государства в этом вопросе под флагом либерализации экономики или просто как недостаток инициативы властных органов влекут слишком серьезные для жизни и здоровья граждан последствия.