О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Принятие в 1997 году Федерального закона №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» положило начало системе правового регулирования в области промышленной безопасности. При его разработке за основу были взяты такие международные документы, как Директива ЕЭС о предотвращении крупных промышленных аварий, Конвенция ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий, использованы методы правового регулирования, направленные на предотвращение аварий на опасных объектах, принятые и апробированные в большинстве промышленно развитых стран Европы и Америки.

Прошло 14 лет с момента вступления данного закона в силу и, естественно, он не избежал участи всей правовой системы, постоянно находящейся в движении и развитии из-за возникновения новых потребностей в обществе и других объективных причин, приводящих к постоянной доработке положений закона.

За прошедшие годы действия Закона о промышленной безопасности в него 16 раз вносились различные изменения и дополнения. Некоторые из них не носили концептуального характера, а некоторые существенно изменили его содержание. Положения закона дали толчок развитию смежного законодательства, в том числе в области страхования ответственности за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте.

В базе данных государственного реестра в настоящее время содержится информация о более чем 295 тыс. опасных производственных объектов, эксплуатируемых в составе 129 180 организаций (промышленных предприятий). Эти предприятия относятся к топливно-энергетическому, горно-металлургическому, химическому и другим промышленным комплексам.

От состояния промышленной безопасности на данных предприятиях зависит надежное обеспечение потребителей всеми видами топлива, энергии и сырья в объемах, необходимых для нормального функционирования отраслей экономики и жизнедеятельности населения, выполнение обязательств по экспортным поставкам, платежам в бюджеты всех уровней, в конечном итоге – состояние экономики и уровень жизни населения Российской Федерации.

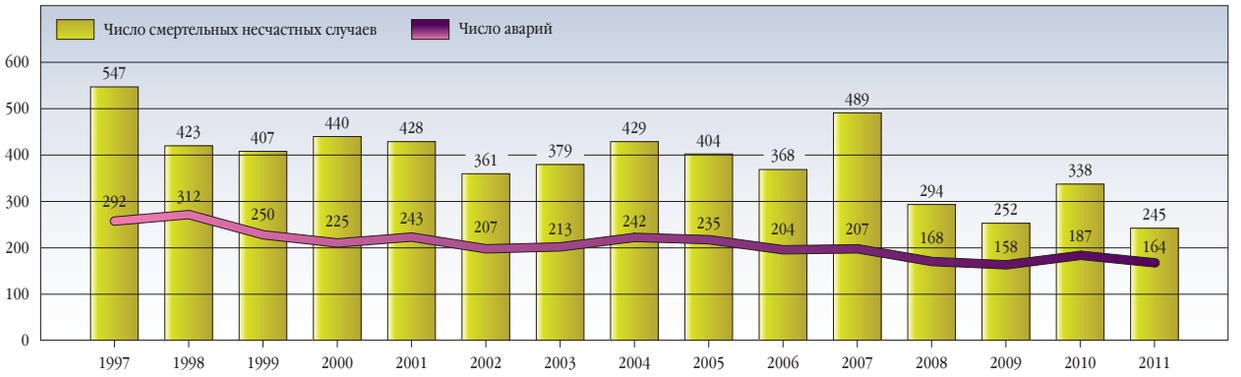
Проблемы обеспечения промышленной безопасности технологически связаны с деятельностью этих предприятий и оказывают решающее влияние на результаты и показатели их работы. Пожары, взрывы, выбросы взрывопожароопасных и токсичных продуктов, другие инциденты и аварийные ситуации на производстве ведут к выбытию мощностей и потерям продукции, являются причиной гибели и травматизма промышленного персонала и населения, оказывают неблагоприятное воздействие на окружающую среду.

Положительный результат реализации требований закона подтверждает устойчивая тенденция к сокращению аварийности и травматизма на опасных производственных объектах. Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2011 году зафиксировала одни из самых низких за последние 14 лет показатели аварийности и травматизма со смертельным исходом в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты (рис. 1).

Вместе с тем снижение уровня аварийности и смертельного травматизма в поднадзорных организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, не отражает фактического состояния промышленной безопасности. Ежегодно на данных предприятиях происходят тысячи инцидентов (отказов или повреждений технических устройств на опасных производственных объектах и отклонений от режимов технологических процессов), которые ведут к простоям производства и потерям продукции и являются, по существу, предвестниками возможных аварий.

Положение дел в области обеспечения промышленной безопасности на предприятиях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, остается сложным, о чем свидетельствуют показатели деятельности Федеральной службы по экологическому, технологи-

1



ДИНАМИКА АВАРИЙНОСТИ И ТРАВМАТИЗМА НА ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТАХ

ческому и атомному надзору. В целом на поднадзорных предприятиях органами Ростехнадзора в 2011 году в ходе проведения проверок соблюдения требований промышленной безопасности было выявлено 522 233 правонарушения. Общее количество административных наказаний, наложенных по итогам проверок, составило 43 333, общая сумма наложенных административных штрафов – 1 428 936 тыс. рублей.

Каких изменений стоит ждать в ближайшее время?

Решением Президиума Правительства Российской Федерации от 28.07.2011 одобрен проект Концепции совершенствования государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности с учетом необходимости стимулирования инновационной деятельности предприятий на период до 2020 года. Предусмотрено, что основными целями государственной политики в этой области являются: повышение уровня защиты интересов личности, общества и государства от аварий на опасных объектах и их последствий; создание эффективных стимулов для инновационной деятельности промышленных предприятий; устранение избыточных административных барьеров при осуществлении инвестиционной и производственной деятельности на опасных производственных объектах.

Важнейшими среди задач, намеченных для достижения поставленных концепцией целей, определены оптимизация категорирования и классификации опасных производственных объектов, а также дифференциация методов регулирования в области промышленной безопасности по степени риска аварий и масштабу их последствий.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.08.2011 №1371-р утвержден план мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг, оказываемых Ростехнадзором. Планом предусмотрена разработка и внесение в Правительство Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», направленных на совершенствование правового регулирования в области обеспечения промышленной безопасности» в части:

– введения понятия классификации опасных производственных объектов по степени риска возникновения аварии и масштабам возможных последствий;
– установления обязательности учета показателей степени риска возникновения аварии на объектах и масштабов возможных последствий в государственном реестре опасных производственных объектов и осуществления классификации объектов на основе данных показателей;
– дифференциации применяемых к объектам мер регулирования в зависимости от класса опасности объектов.

Представляется целесообразным при формировании критериев классификации объектов учитывать положения Федерального закона от 27.07.2010 №225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте», а также Базовые ставки страховых тарифов по обязательному страхованию гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте по типовым видам опасных объектов, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 01.10.2011 №808.

Для установления оптимальной дифференциации применяемых к объектам мер регулирования в зависимости от класса опасности объектов предлагается рассмотреть возможность введения понятия риск-ориентированного надзора в области промышленной безопасности, а также законодательного установления особенностей организации проверок для различных категорий объектов, в том числе разграничения полномочий по осуществлению надзора за объектами малой опасности между субъектами Российской Федерации, саморегулируемыми организациями и страховыми компаниями.

Наиболее кардинальным является вариант с привлечением к отдельным видам надзорной деятельности негосударственных организаций. Такие органы надзора (контроля) – организации, отвечающие определенным требованиям. В качестве базы для формирования соответствующих требований целесообразно использовать

Европейский стандарт EN 45004, устанавливающий общие критерии для органов, проводящих различные виды инспекций. В основе деятельности таких организаций должно быть официальное документированное их уполномочивание от государства по аналогии с европейской системой нотификации для подобных организаций.

Очевидно, что в данном случае в связи с большой мерой ответственности, возникающей при оценке соответствия на опасных производственных объектах, необходимо страхование деятельности (ответственности) уполномоченной организации. Такой подход может сочетаться с наличием на предприятии эффективно действующей системы управления промышленной безопасностью. При этом государственный надзор также может осуществляться с минимальной частотой посещения объекта, в основном при наличии аварий и другой информации негативного характера.

При формировании положений законопроекта, направленных на оптимизацию процедур регулирования в отношении технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, представляется целесообразным рассмотреть возможность введения положений, касающихся установления требований по организации на стадии эксплуатации технических устройств периодического контроля в форме их технического диагностирования. Это особенно важно для эксплуатирующих организаций, в технологическом процессе которых технические устройства играют ключевую роль и определяют общую безопасность производства. На таких производствах должна быть создана специальная служба и система мониторинга надежности и безопасности технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах.

Важнейшей проблемой, требующей законодательного урегулирования, является установление четких параметров контроля за обеспечением надежной и безопасной эксплуатации технических устройств, которые исчерпали назначенный ресурс. Исходить следует из того, что после выработки техническими устройствами, применяемыми на опасном производственном объекте, назначенного ресурса их дальнейшая эксплуатация должна допускаться только по результатам технического диагностирования, подтверждающим их соответствие требованиям безопасности.

При формировании положений законопроекта, касающихся оптимизации идентификации опасных производственных объектов, представляется целесообразным установить минимальный порог присутствия опасных веществ для отнесения объекта к опасным производственным объектам. Одним из вариантов может быть подход, реализованный в Директиве ЕЭС Seveso II (96/82), где данный порог составляет переменную величину, равную, как правило, 10–25% от порога декларирования.

Проблема создания эффективной системы категорирования и классификации опасных производственных объектов, а также дифференциации методов регулирования в области промышленной безопасности по степени риска аварий и масштабу их последствий, безусловно, требует научного осмысления, анализа состояния и развития нормативной правовой базы в области промышленной безопасности.

ГЕНЕРАЛЬНЫЙ ДИРЕКТОР
ОАО «НТЦ «ПРОМЫШЛЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»
ДОКТОР ТЕХНИЧЕСКИХ НАУК, ПРОФЕССОР
В.С. Котельников