
ПОЛИТИКА И ПРАВО

Н.Г. КУТЬИН,
кандидат юридических наук

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА
ЦЕЛЕЙ И ЗАДАЧ КОНЦЕПЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОМЫШЛЕННОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ:
АДМИНИСТРАТИВНО-
ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Оснoвы государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности определяют цели, приоритетные направления, основные принципы и задачи государственной политики в области обеспечения безопасности населения и территорий Российской Федерации от угроз техногенного характера и являются руководством целенаправленной деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в сфере обеспечения безопасности от угроз и террористических актов.

Ключевые слова: государственная политика в области обеспечения промышленной безопасности, цели и задачи концепции государственной политики обеспечения промышленной безопасности, защита жизненно важных интересов личности, общества и государства от аварий на опасных производственных объектах и их последствий; инновационная деятельности промышленных предприятий.

N.G. KUTYIN,
Ph.D.

GENERAL CHARACTERISTICS
OF THE GOALS AND
OBJECTIVES OF THE CONCEPT
OF PUBLIC POLICY TO ENSURE
INDUSTRIAL SECURITY OF
THE GOVERNING THE LEGAL
ASPECT

Principles of state policy in the field of industrial safety define goals, priorities, principles and objectives of public policy in ensuring the safety of the population and territory of the Russian Federation from the threats of man-made and are purposeful direction of activity of state authorities of the Russian Federation, executive bodies of subjects Russian Federation, local authorities and organizations in the field of public safety from the threats of natural, man-made disasters and terrorist acts.

Key words: government policy in the field of industrial safety, goals and objectives of the concept state public policy for industrial safety, protecting the vital interests of the individual, society and the state of the accidents at hazardous industrial facilities and their consequences; innovative activity of industrial enterprises.

Реализация целей и задач концепции государственной политики обеспечения промышленной безопасности осуществляется посредством скоординированной и целенаправленной деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и граждан на основе законодательства Российской Федерации, принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации. Основы государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности определяют цели, приоритетные направления, основные принципы и задачи государственной политики в области обеспечения безопасности населения и территорий Российской Федерации от угроз техногенного характера и являются руководством целенаправленной деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в сфере обеспечения безопасности населения от угроз природного, техногенного характера и террористических актов.

Основными целями совершенствования государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности являются:

1) повышение уровня защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства от аварий на опасных производственных объектах и их последствий;

2) создание эффективных стимулов для инновационной деятельности промышленных предприятий;

3) устранение избыточных административных барьеров при осуществлении инвестиционной и производственной деятельности на опасных производственных объектах.

Для достижения поставленных целей необходимо решить следующие задачи:

1) создать систему прогнозирования, выявления, анализа и оценки рисков аварий на опасных производственных объектах, надежности систем обеспечения промышленной безопасности, последствий возможных аварий;

2) сократить перечень и сформировать организационные механизмы классификации опасных производственных объектов по степени риска аварий и масштабу их последствий;

3) дифференцировать методы регулирования в области промышленной безопасности;

4) оптимизировать административные процедуры при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте и эксплуатации опасных производственных объектов;

5) обеспечить актуализацию требований безопасности с учетом развития технологий, применяемых на опасных производственных объектах;

6) создать благоприятные условия для модернизации основных производственных фондов, внедрения инновационных производственных технологий, уникального оборудования и материалов;

7) сформировать комплекс мер государственной поддержки разработки, реализации и внедрения российских технологий обеспечения промышленной безопасности;

8) обеспечить повышение уровня квалификации работников организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты;

9) обеспечить открытость информации о состоянии промышленной безопасности и доступность требований промышленной безопасности;

10) интенсифицировать международное сотрудничество в области промышленной безопасности.

Кроме перечисленных задач государственной политики Российской Федерации в сфере обеспечения промышленной безопасности, существуют такие, как повышение технологической и технической безопасности опасных объектов до достижения соответствия рисков возможных аварий социально приемлемому уровню; обеспечение квалифицированной эксплуатации опасных объектов; совершенствование требований и инструментов обеспечения безопасности; создание и развитие инфраструктуры обеспечения безопасности; совершенствование государственного надзора и иных инструментов подтверждения безопасности опасных объектов; создание прозрачной системы ответственности субъектов деятельности в сфере промышленной безопасности.

К основным направлениям деятельности по профилактике чрезвычайных ситуаций техногенного характера относится обеспечение дей-

ственного контроля и надзора за профилактикой чрезвычайных ситуаций на опасных производственных объектах; выполнение комплекса организационных и инженерно-технических мероприятий, направленных на повышение защищенности потенциально опасных объектов от источников чрезвычайных ситуаций различного характера.

В настоящее время в зонах возможного воздействия поражающих факторов при авариях на опасных производственных объектах проживает около 60% населения России¹. Обеспечение защищенности критически важных, потенциально опасных объектов и населения от угроз негативных воздействий техногенного характера наряду с основными приоритетными задачами строительства Российского государства является важнейшим фактором устойчивого социально-экономического развития страны, инновационного развития предприятий, повышения качества жизни населения, укрепления национальной безопасности и международного престижа Российской Федерации. Развитие научно-технического прогресса связано с

¹ Использованы данные Государственного доклада «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2011 году». Одобрен решением Правительственной комиссии (протокол от 14 марта 2012 г. № 1) и поручением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2012 г. № ИП-П4-1860 // <http://www.mchs.gov.ru/activities>

увеличением сложных технологических систем, что обуславливает рост и риск возникновения аварий и катастроф в техногенной сфере. Это связано с наличием в промышленности, энергетике большого количества опасных производств, представляющих потенциальные возможности возникновения аварий и катастроф на атомных электростанциях, нефте-, газопредприятиях, гидротехнических сооружениях, использующих в технологических процессах опасные вещества и технологии.

Так, среди основных причин промышленных аварий и инцидентов в *нефтеперерабатывающей промышленности* можно назвать разгерметизацию технологического оборудования, разрушение резервуаров, разливы нефти и ее продуктов с возгоранием в результате значительного износа оборудования, нарушения норм и правил его эксплуатации.

В *газовой промышленности*² основными причинами возникновения

² К объектам газовой промышленности относятся эксплуатационные скважины на месторождениях, установки подготовки газа на газовых промыслах, дожимные компрессорные станции газовых промыслов, компрессорные станции магистральных трубопроводов и подземных хранилищ газа, газораспределительные и газоизмерительные станции, автомобильные газонаполнительные компрессорные станции, технологические установки и аппараты на объектах переработки газа, газопроводы, продуктопроводы, внутрипромысловые и технологические трубопроводы.

чрезвычайных ситуаций становятся технологические процессы, используемые на промышленных объектах, связанных с добычей, подготовкой, транспортировкой и переработкой взрывопожароопасного углеводородного сырья.

Например, при анализе основных причин техногенных опасностей, связанных с эксплуатацией объектов ОАО «Газпром», следует отметить факт старения основных производственных фондов. В настоящее время 74% газопроводов находится в эксплуатации более 20 лет, из них 30% эксплуатируется более 30 лет.

Количество чрезвычайных ситуаций техногенного характера на опасных производственных объектах угольной, горнодобывающей, металлургической промышленности уменьшилось на 35% (с 57 в 2010 г. до 37 в 2011 г.).

Основными причинами возникновения техногенных чрезвычайных ситуаций на опасных производственных объектах угольной, горнодобывающей, металлургической промышленности и подземного строительства является нарушение правил, инструкций по эксплуатации горно-шахтного и др. оборудования; низкий уровень подготовленности и практических навыков обслуживающего персонала; низкий уровень трудовой и технологической дисциплины; недостатки проектных решений в конструкциях технологического оборудования; нарушение правил и техники пожарной безопасности; низкое качество производственного контроля за соблюдением требований промышленной

безопасности со стороны инженерно-технических работников; недостаточный контроль за ранними стадиями возникновения эндогенных пожаров; сложные горно-геологические условия при добыче полезных ископаемых, выраженные тектоническими нарушениями, наличием соляных и водоносных пластов, с выделением горючих газов и нефтепроявлений; высокая эксплуатационная нагрузка на технические средства, используемые в технологическом процессе; высокий уровень выработки ресурса основного технологического оборудования и неудовлетворительное состояние основных фондов. Так, например, общий материальный ущерб от аварий в данной отрасли составил 1 247 191,4 тыс. руб. (в 2010 г. – 2 859 888,6 тыс. рублей). На предприятиях травмировано с летальным исходом 49 чел., в том числе на шахтах – 35 чел. (71,5%); разрезах – 11 чел. (22,4%); в прочих организациях – 3 чел. (6,1%). Количество смертельных травм на 1 млн. тонн добытого угля составило 0,15 человека (в 2010 г. – 0,45 человека).

В системе жизнеобеспечения населения чрезвычайные ситуации обусловлены возрастающим уровнем износа инженерных сетей и теплоэнергетического оборудования, разрывом тепловых трасс и водопроводов, выходом из строя котельного оборудования, низкой надежностью очистных сооружений питьевого водоснабжения и очистных сооружений сточных вод, нарушением режимов подготовки к зиме трубопроводов теплоснабжения и горячего водоснабжения.

В целях профилактики техногенных аварий и катастроф органами Ростехнадзора обеспечивается осуществление государственного надзора и контроля соблюдения организациями требований промышленной безопасности с целью предотвращения аварий и катастроф, контроля своевременного реагирования при авариях и инцидентах технического характера, оценки состояния промышленной безопасности на подконтрольных предприятиях, прогноза вероятности возникновения техногенных аварий и катастроф, технического расследования аварий техногенного характера, анализа информации об авариях на подконтрольных опасных производственных объектах.

В частности, в 2011 г. на объектах энергетики было проведено 124 695 проверок, в результате которых выявлено 808 270 нарушений обязательных требований нормативных документов.

Реализация целей и задач концепции государственной политики обеспечения промышленной безопасности может быть осуществлена прежде всего профилактическими мероприятиями на опасных производственных объектах. Так, например, главным направлением профилактики в нефтяной и нефтеперерабатывающей промышленности является обеспечение необходимых объемов технической диагностики подводных переходов, магистральных и технологических трубопроводов, систем автоматики и телемеханики, оборудования насосных станций, резервуарных парков, станций

катодной защиты, очистных сооружений; выполнение капитального ремонта, реконструкции и технического перевооружения объектов на основании результатов диагностики; проведение планового технического обслуживания и ремонта оборудования для обеспечения надежной, безаварийной работы; поддержание постоянной готовности к действиям в аварийной ситуации ремонтных подразделений и аварийно-спасательных формирований; обеспечение защищенности объектов от противоправных действий сторонних лиц с целью хищения нефти и нефтепродуктов из трубопроводов, диверсионных актов; создание и наличие резерва материальных ресурсов для ликвидации техногенных катастроф.

Немаловажная роль в реализации целей и задач концепции государственной политики обеспечения промышленной безопасности отводится деятельности субъектов Российской Федерации. Так, мероприятиями в области повышения защищенности опасных производственных объектов на уровнях субъектов Российской Федерации являются: капитальный и текущий ремонт основных фондов и защитных сооружений; обеспечение бесперебойной работы топливно-энергетического комплекса (содержание в требуемой готовности дублирующих источников энергоснабжения и необходимых запасов энергоресурсов); создание на предприятиях оптимального резерва сырья и других материалов, необходимых для функционирования объектов в случае нарушения их по-

ставки в экстремальных ситуациях; осуществление мер защиты промышленно-производственного персонала опасных производственных объектов от поражающих факторов, вызываемых техногенными обстоятельствами; микрофильмирование документации объектов; создание и целенаправленное использование страхового фонда документации (СФД) объектов в соответствии с утвержденным «Перечнем объектов повышенного риска (объектов систем жизнеобеспечения населения); осуществление превентивных мер противодействия ЧС; техническое диагностирование зданий, сооружений и грузоподъемного оборудования, отработавшего расчетный ресурс; содержание в готовности специальных сил и средств для восстановления нарушенного производства (меры противодействия землетрясениям, совершенствования гидротехнических сооружений и другие вопросы инженерной защиты населения и территорий).

Из организационных мероприятий, проводимых при реализации целей и задач концепции государственной политики обеспечения промышленной безопасности, можно выделить: лицензирование потенциально опасных видов деятельности; разработку планов повышения защищенности критически важных объектов; разработку и введение в действие (переработка в связи с окончанием срока действия) планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефтепродуктов; плановый пересмотр деклараций промышленной безопасности

опасных производственных объектов; страхование гражданской ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасных производственных объектов и др.

Подобная проводимая работа федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций-балансодержателей в области обеспечения защищенности опасных производственных объектов от угроз, техногенного характера позволяет поддерживать безопасность рассматриваемых объектов на требуемом уровне в масштабе страны.

В перспективе при реализации целей концепции государственной политики обеспечения промышленной безопасности основными задачами являются: разработка технических регламентов по вопросам обеспечения безопасности населения, безопасности эксплуатации (функционирования) и защищенности опасных производственных объектов от угроз различного характера; уточнение критериев отнесения объектов к категории критически важных объектов федерального и регионального уровней; осуществление дальнейшей разработки и формирования научных основ обеспечения защищенности критически важных и потенциально опасных объектов; разработка и внедрение в практику современных систем, средств и методов технической диагностики оборудования потенциально опасных объектов для раннего обнаружения причин возникновения аварий и инци-

дентов техногенного характера и средств защиты информации в области организации обеспечения безопасности населения и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов; развитие системы мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования техногенных аварий и катастроф с учетом всего спектра угроз различного характера путем улучшения ее организации, методологии, технического оснащения, автоматизации сбора, обработки и передачи информации, расширения функций за счет мониторинга состояния критически важных и потенциально опасных объектов; развитие инфраструктуры и материально-технической базы пожарной охраны (в том числе добровольной пожарной охраны) в населенных пунктах, на опасных производственных объектах, оснащение ее новыми средствами пожаротушения и спасения людей и имущества; проработка вопросов создания и развития современных экономических механизмов стимулирования реализации превентивного комплекса мероприятий по обеспечению защищенности опасных производственных объектов; разработка и утверждение Федерального плана повышения защищенности опасных производственных объектов Российской Федерации от угроз техногенного характера.

Следует отметить, что комплекс инженерных мероприятий по-прежнему продолжает оставаться ключевым в общей системе мер защиты населения и территорий от поражающих факторов, вызываемых техно-

генными авариями. При этом ведущая роль в выполнении защитных мероприятий принадлежит возведению новых и реконструкции существующих инженерно-технических сооружений, предназначенных для защиты населения и территорий от опасностей поражающих факторов, вызываемых производственными авариями.

Повышение технологической и технической безопасности опасных производственных объектов до соответствия рисков возможных аварий социально приемлемому уровню должно включать в себя формирование правил проведения оценки безопасности технологического процесса; обеспечение периодической оценки безопасности опасных объектов; создание экономических механизмов стимулирования обеспечения безопасности опасных объектов; совершенствование порядка и периодичности определения остаточного ресурса оборудования, применяемого на опасных производственных объектах, порядка продления сроков его безопасной эксплуатации; создание экономических стимулов обновления основных фондов, модернизации и технического перевооружения опасных объектов, в том числе с целью применения наилучших существующих и энергосберегающих технологий; обеспечение вывода из эксплуатации оборудования опасных объектов, отработавшего ресурс и имеющего ограниченный запас годности; стимулирование участия общественных институтов в практической реализации принципа социальной ответственности бизнеса;

формирование условий, способствующих развитию независимых профсоюзных организаций.

Для квалифицированной эксплуатации опасных объектов следует проводить следующие мероприятия: создание систем управления промышленной безопасностью в процессе технологического цикла на опасных объектах; совершенствование принципов и порядка осуществления производственного контроля; совершенствование осуществления технического и метрологического контроля при эксплуатации опасных объектов и оборудования таких объектов; стимулирование развития профессиональной культуры и культуры безопасности; создание механизмов, гарантирующих квалифицированное сервисное обслуживание опасных производственных объектов, систем управления и безопасности, оборудования таких объектов; создание экономических стимулов участия субъектов экономической деятельности в подготовке технических специалистов; совершенствование требований к подготовке и проверке знаний (аттестации) руководителей и работников, осуществляющих эксплуатацию и обслуживание опасных производственных объектов.

Совершенствование требований и инструментов обеспечения безопасности может быть осуществлено через уточнение критериев отнесения объектов к опасным производственным объектам в соответствии с международными требованиями и накопленным национальным опытом; категорирование опасных объектов в зависимости от значения их безопас-

ности для граждан, общества и государства; установление порядка идентификации опасных производственных объектов; дифференциацию требований к осуществлению государственного надзора и применению иных инструментов подтверждения соответствия безопасности в зависимости от категорий опасных объектов; пересмотр требований к осуществлению технического контроля и экспертизы безопасности; установление (пересмотр, актуализация) необходимых технических и технологических требований безопасности опасных производственных объектов на всех стадиях их жизненного цикла; обеспечение исчерпыва-

ющего определения техническими регламентами, проектной и технической документацией порядка и требований к эксплуатации, проведению ремонта и технического обслуживания оборудования на опасных производственных объектах.

Библиографический список:

Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2011 году». Одобрено решением Правительственной комиссии (протокол от 14 марта 2012 г. № 1) и поручением Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2012 г. № ИШ-П4-1860 // <http://www.mchs.gov.ru/activities>.