



## Правовое обеспечение безопасной эксплуатации технических объектов

Е.В. КЛОВАЧ, В.И. СИДОРОВ, кандидаты техн. наук (НТЦ «Промышленная безопасность»), Б.А. КРАСНЫХ (Госгортехнадзор России)

По оценкам, приведенным в Генеральной схеме расселения на территории Российской Федерации, каждый десятый город России имеет высокий уровень загрязнения основных природных сред. В этих городах в общей сложности проживает более 50 млн. человек. Причины высокой напряженности экологической обстановки в крупных городах — интенсивная антропогенная нагрузка на территорию с взаимным наложением нескольких факторов и при этом очень высокая плотность населения. В крупных городах сохраняется исторически сложившаяся чересполосица промышленных и жилых массивов при отсутствии необходимых санитарно-защитных зон.

Отмечающийся в последние годы спад промышленности привел к некоторому снижению влияния деятельности этой важнейшей отрасли народного хозяйства на экологическое состояние территорий. Тем не менее, промышленность продолжает оказывать значительное отрицательное воздействие на окружающую природную среду. Как показывает опыт индустриально развитых стран, для минимизации экологической нагрузки на территории необходимо переходить от ликвидации последствий загрязнений среды к безопасному функционированию всех звеньев городского хозяйства. С точки зрения нормативно-правового регулирования это означает, что от разработки мер, направленных на снижение негативных последствий производственной деятельности, следует переходить к мерам по предотвращению этих негативных последствий, в частности к предотвращению аварий на технических объектах. На федеральном уровне законодатели уже осознали преимущества такого подхода, о чем свидетельствуют принятые в последние годы федеральные законы «Об использовании атомной энергии», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О безопасности гидротехнических сооружений». Они регулируют отношения в сфере безопасности наиболее опасных технических объектов, для которых установлены единые требования безопасности на всей территории Российской Федерации. Однако не попавшие в сферу действия этих законов технические объекты также несут потенциальную угрозу населению, проживающему на конкретной территории, особенно крупных густонаселенных городов, например москвичам.

По поручению Правительства Москвы в НТЦ «Промышленная безопасность» с 1995 г. ведется работа над проектом закона Москвы «О безопасности технических объектов» (первоначальное название «О техногенной безопасности»). В рабочей группе участвуют спе-

циалисты Института государства и права РАН, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Института машиноведения РАН, Московской городской Думы, департаментов промышленности Москвы, Госгортехнадзора России, АО «Мосавтопрогресс» и др. На первых этапах разработки законопроекта предполагалось, что законом должны регулироваться отношения в области техногенной безопасности, а именно: в области охраны окружающей среды, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны труда, пожарной, промышленной и радиационной безопасности, а также в области защиты населения и территории Москвы от техногенных чрезвычайных ситуаций. Такой подход, на наш взгляд, — наиболее рациональный, поскольку в рамках комплексного законодательного акта можно было бы установить единые требования техногенной безопасности для субъекта Федерации.

Действующая система государственного управления и соответствующая ей нормативно-правовая база привели к появлению ряда различных или дублирующих требований в рассматриваемой области. Например, до сих пор отсутствуют единые подходы к классификации объектов по степени опасности для персонала, населения и окружающей среды; подготовки и переподготовки персонала. Практически отсутствует единая система учета и анализа некатегорийных аварий и незапланированных выбросов и сбросов в окружающую среду, характеризующих техническое состояние производства, работ по обеспечению техногенной безопасности. На многих предприятиях ослаблена или вообще ликвидирована деятельность отделов охраны труда, экологической и промышленной безопасности. Целесообразно было бы создать там единую службу по всем видам техногенной безопасности.

Если установить законом единую скоординированную систему управления техногенной безопасностью на территории субъекта Федерации или города, то можно было бы изменить ситуацию, применив принципиально новый подход к структуре законодательства субъектов Федерации. За основу необходимо взять не структуру надзорных органов, а использовать комплексное регулирование безопасности, т.е. при разработке концепции развития законодательства субъекта Федерации исходить из целей правового регулирования, которая в данном случае сводится к обеспечению безопасности населения и территории.

К сожалению, из-за отсутствия концепции законодательства как федерального, так и субъектов Федера-

ции, уже сейчас такой подход не применим. За два последних года появилась и находится в стадии разработки масса законов, регулирующих отношения в сфере техногенной безопасности. Согласно Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», в котором установлено исключительное ведение Российской Федерации в области обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов, сокращен круг технических объектов, подлежащих регулированию на уровне субъекта Федерации. Московские законы «О пожарной безопасности» и «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций», а также подготовка закона Москвы «Об охране окружающей среды» охватывают часть сферы правового регулирования в области техногенной безопасности.

В настоящее время предполагается, что закон Москвы «О безопасности технических объектов» должен регулировать отношения по обеспечению безопасности технических объектов: промышленных (за исключением объектов, попадающих в сферу действия Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»); энергетических; коммунальных систем жизнеобеспечения (канализационных, систем снабжения населения питьевой водой, электроснабжения, отопительных, коммунальных газопроводов); подземных объектов; транспортных систем (транспортирование опасных грузов по Москве).

Надзор за соблюдением требований безопасности технических объектов Москвы осуществляют специально уполномоченные территориальные органы федеральной исполнительной власти и органы государственного управления Москвы, к которым настоящим законопроектом относятся: Московское городское управление и управление Центрального промышленного округа Федерального горного и промышленного надзора России; Центральный округ Федерального надзора России по ядерной и радиационной безопасности; Московская государственная экспертиза Государственного комитета Российской Федерации по жилищной и строительной политике; Государственная инспекция труда Москвы Министерства труда и социального развития Российской Федерации; Московское отделение Государственного энергетического надзора России; Московская транспортная инспекция; Московский городской комитет по охране природы Государственного комитета Российской Федерации по охране окружающей среды; Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Москве Министерства здравоохранения Российской Федерации; Главное управление внутренних дел Москвы Министерства внутренних дел Российской Федерации; Штаб Москвы по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; Московская региональная инспекция по надзору на железнодорожном транспорте. Предполагается, что координацию деятельности специально уполномоченных органов в области безопасности технических объектов будут осуществлять Правительство Москвы или созданный под его эгидой координационный совет.

Проект закона Москвы «О безопасности технических объектов» содержит организационные и экономические нормы правового регулирования в области обеспечения безопасности технических объектов. К орга-

низационным мерам относятся: лицензирование, декларирование, экспертиза, государственный надзор и контроль в области безопасности технических объектов. Большое внимание уделено порядку представления информации, связанной с безопасностью технических объектов. Требования безопасности разработаны для стадий проектирования, строительства, ввода и вывода из эксплуатации технических объектов, в том числе объектов подземного пространства. Отдельная статья посвящена участию общественности в выборе места размещения технических объектов на территории Москвы. Одна из глав законопроекта посвящена вопросам безопасного транспортирования опасных грузов автомобильным, железнодорожным и водным транспортом по городу. В ней на законодательном уровне закреплён разрешительный порядок перевозки опасных грузов.

Помимо экономических мер, установленных федеральным законодательством и направленных на обеспечение безопасности технических объектов, проект закона «О безопасности технических объектов» устанавливает право Москвы, как субъекта Федерации, законодательно вводить дополнительные налоговые льготы на местные налоги. Законопроектом предусмотрено создание Внебюджетного фонда безопасности технических объектов Москвы, средства которого будут расходоваться на реализацию мер по безопасности технических объектов. Этот фонд будет формироваться за счет сумм, полученных от взыскания штрафов за правонарушения в сфере безопасности технических объектов, отчисляемых в бюджет субъектов Российской Федерации в порядке, определяемом федеральным законодательством; от взыскания штрафов за правонарушения в сфере безопасности технических объектов, предусмотренных настоящим законопроектом; от использования собственных средств фонда в деятельности предприятий в виде дивидендов, процентов по вкладам, банковским депозитам; добровольных взносов населения, иностранных юридических лиц и граждан.

Одна из причин недостаточной эффективности законодательства в области техногенной безопасности, по мнению рабочей группы, — отсутствие в большинстве законов прямых норм юридической ответственности. Нормы, содержащиеся в Кодексе РСФСР об административных правонарушениях, в основном устарели как по составу правонарушений, так и по величине налагаемых штрафов. Проект нового административного кодекса прошел лишь первое чтение в Государственной Думе Российской Федерации и до его принятия пройдет еще не мало времени. В целях усиления ответственности организаций, их руководителей и других должностных лиц, а также граждан в проект закона Москвы «О безопасности технических объектов» включены конкретные нормы административной ответственности, определяющие состав правонарушения, размер штрафов и территориальные органы федеральной исполнительной власти, имеющие право налагать указанные штрафы.

В настоящее время законопроект передан в Правительство Москвы, которое после рассмотрения должно внести его в Московскую городскую Думу. Принятие закона «О безопасности технических объектов» и его реализация будут способствовать снижению вероятности возникновения аварий на технических объектах столицы (города), тем самым обеспечивая москвичам защиту от последствий аварий на технических объектах.