



Александр ГРАЖДАНКИН

БЕЗОПАСНАЯ ЭКСПЛУАТАЦИЯ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ

Скачкообразная смена формы собственности на средства производства привела к реформе технического регулирования, на повестке дня остро встал вопрос обеспечения безопасной эксплуатации особо опасных производственных объектов (ОПО) в условиях современных производственных отношений. Производственные интересы новых собственников сегодня не совпадают с потребностями граждан в защите их жизни и здоровья от аварий на ОПО. Собственников в основном интересует прибыль, а требования безопасности они считают «административными барьерами». В этих условиях только традиционный государственный надзор за соблюдением собственниками ОПО обязательных требований безопасности позволяет защитить граждан от техногенных происшествий на ОПО.

В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности (ст. 7 и 37 Конституции РФ).

Опасность является характерным свойством ОПО (что и использовано в названии объектов). При их эксплуатации существует реальная угроза возникновения техногенных происшествий, а значит и возможность причинения ущерба.

Традиционно на ОПО для предупреждения техногенных происшествий собственник заблаговременно принимает меры безопасности, которые в различной степени снижают риск причинения вреда при эксплуатации ОПО. Риск — это мера опасности, учитывающая как вероятность наступления неблагоприятного события, так и тяжесть его последствий.

Согласно Федеральному закону «О техническом регулировании» (далее — ФЗ), обязательные требования, обеспечивающие безопасность продукции и процессов ее производства, в форме технических регламентов должны защи-

БЕЗОПАСНАЯ ЭКСПЛУАТАЦИЯ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ

щать как жизненно важные потребности граждан, так и интересы собственников. Здесь необходимо различать объективный характер потребностей и субъективный характер интересов. Например, интересы могут быть корыстными, а потребности — нет. В условиях новейшей постлиберализации российской экономики вновь появившимся собственникам выгоднее защищать свои производственные интересы, чем законодательно декларируемые жизнь и здоровье граждан. Чем рискует такой собственник ОПО при аварии или несчастном случае? Максимально — потерей всего или части своего имущества, а минимально, как ни цинично это звучит, — затратами на погребение погибших и одновременно виновных работников. Естественно, даже добросовестному собственнику средств производства более выгодны меры обеспечения безопасности, направленные в первую очередь на предотвращение причинения вреда его имуществу.

Отвлекая внимание общественного мнения¹ от объективных причин изменения безопасных условий труда, обусловленных новыми производственными отношениями, в «тумане» реформы технического регулирования широко тиражируются тезисы о «снятии с бизнеса административных барьеров» и «упразднении административно-командных методов управления экономикой». Не секрет, что собственники наиболее успешных и конкурентоспособных предприятий в отношении своих работников используют хулимые ими же «административно-командные методы управления экономикой» предприятия, при которых четко выполняются обязательные требования собственника, в том числе и касающиеся вопросов безопасной эксплуатации. Точнее, в первую очередь принимают меры обеспечения безопасной эксплуатации ОПО, направленные на предупреждение причинения ущерба имуществу собственника. В таких условиях именно граждане через государственные ин-

ституты могут принудить собственника исполнять требования безопасности, защищающие их жизни и здоровье, которым может быть причинен вред при техногенных происшествиях. В этом случае особенно необходим государственный надзор за исполнением собственником обязательных требований безопасности, не совпадающих с его интересами. При этом санкции за неисполнение должны, как минимум, превышать размер затрат на выполнение.

В ст. 8 Конституции РФ провозглашается незыблемость частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Поэтому в случае несоблюдения требований безопасности на ОПО единственно действенная санкция государственного надзора — временное приращение средствам производства собственника статуса имущества, не предназначенного для основного назначения. Причем нет никакой необходимости применять такую санкцию одномоментно ко всем недобросовестным предпринимателям, что может негативно сказаться на макроэкономической ситуации. Вполне достаточно локально пошатнуть сложившийся стереотип предпринимателей о незначительных личных потерях при невыполнении обязательных требований.

Провозглашаемая свобода предпринимательства, подменяющая вседозволенность, несовместима с обязательностью лицензирования деятельности. В действующий с начала 2002 г. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» ежегодно вносится от трех до пяти изменений (только в 2006 г. — четыре). Более того, согласно п. 7 ст. 18 данного закона, со дня вступления в силу технических регламентов, устанавливающих обязательные требования к лицензируемым видам деятельности, прекращается лицензирование эксплуатации взрывоопасных, пожароопасных и химически опасных производственных объектов, а также деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности. Собственники ОПО активно включились в разработку и лоббирование технических регламентов, отражающих

В условиях новейшей постлиберализации российской экономики вновь появившимся собственникам выгоднее защищать свои производственные интересы, чем законодательно декларируемые жизнь и здоровье граждан

сугубо их интересы. В частности, при разработке проекта специального технического регламента «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов» предпринимателями попытки отменить или приуменьшить эффективность декларирования промышленной безопасности, воспрепятствовать всесторонней оценке и информированию о состоянии безопасности на наиболее крупных ОПО (см. подробнее [1]). Сначала пытаются ввести не подлежащую государственному надзору декларацию соответствия, повторяющую по содержанию в авторской версии вышеупомянутого проекта техрегламента декларацию промышленной безопасности (ДПБ), а потом отменить ДПБ как «административный барьер» по признаку дублирования сведений. В результате на наиболее крупных ОПО госнадзор за выполнением обязательных требований промышленной безопасности будет подменен декоративной ширмой «лучшей международной практики».

Основы действующих требований безопасности были разработаны в условиях производственных отношений, сложившихся в СССР, т.е. когда средства производства уже существовали, а их сегодняшние собственники таковыми не являлись. Поэтому те требования действительно могли защищать интересы² трудящихся [2]. Сегодня же требования безопасности направлены на защиту исключительно

¹ В большинстве своем простых граждан, не имеющих частной собственности на средства производства, жизнь и здоровье которых приоритетно по сравнению с охраной собственности по действующему законодательству.

² В России с 2002 г. по специальности «05.26.01. Охрана труда» не защищена ни одна диссертация на соискание ученой степени.



жизненно важных потребностей граждан, а также всех имущественных интересов собственников с несовместным условием об отсутствии препятствий осуществлению предпринимательской деятельности. Фактически приоритет отдается выполнению этого иррационального условия с помощью устранения обязательных требований безопасности.

Озвучиваемая реформаторами технического регулирования необходимость оптимизации действующих требований безопасности на практике зачастую подменяется сокращением³ наиболее затратных из них. В конечном итоге собственник заинтересован в отсутствии любых обязательных требований. Нагрянувшая реформа оказалась как нельзя кстати. Участие в разработке технических регламентов собственников средств производства сопровождается популистским очернением и осмеянием отечественного опыта обеспечения безопасности и слепым преклонением перед выхваченными из контекста ссылками на зарубежные подходы, без должного учета специфических особенностей объектов технического регулирования [1,3].

Все это обильно сдабривается монологами о необходимости «снижения административных барьеров для бизнеса». Сначала нужно выделить из таких барьеров непосредственно связанные с обеспечением безопасной эксплуатации и псевдобарьеры, используемые предпринимателями в целях конкуренции⁴. Собственно, с недобросовестной конкуренцией связан известный пример о йогурте идеологов технического регулирования. Прогрессивный предприниматель А впервые наладил выпуск йогурта. У предпринимателя В упали продажи кефира. С помощью административного барьера — наличия государственного

стандарта на кефир и его отсутствия на йогурт — предприниматель В восстановил продажи кефира. Из регрессивности государственного стандарта на кефир вроде бы и следует необходимость снятия административных барьеров в реформе технического регулирования. Потом из-за йогурта регрессивными вдруг стали считать все другие стандарты и нормативы, в том числе и обеспечивавшие и продолжающие обеспечивать безопасную эксплуатацию ОПО⁵.

Новоявленный тезис о том, что действующие нормы безопасной эксплуатации ОПО безнадежно устарели, преподносится как аксиома. Но ведь многие нормы и правила «написаны кровью», а практика их применения подтверждает в большинстве случаев безопасное использование средств производства и не вызывает значительных общественных протестов, о чем можно судить, в частности, по числу сообщений СМИ на эту тему.

В современной России подавляющее большинство основных производственных фондов создано до появления новейших собственников и отнюдь не ими. В минувшие времена общественной собственности на средства производства тандем «основные производственные фонды — требования и нормы безопасности» позволял получать определенное количество материальных благ. К объективному процессу морального и физического износа основных производственных фондов в постприватизационный период добавились субъективные препятствия по их воспроизводству. По различным оценкам, износ основного технологического оборудования опасных производственных объектов достигает 85%. Советское оборудование продолжают эксплуатировать только благодаря избыточному, по современным представлениям, запасу прочности, конструктивно заложенному при его изготовлении [5].

⁵ В своем открытом письме Президенту России В.В. Путину представители пищевой и легкой промышленности («Коммерсантъ», № 8 от 24.01.2007, с. 4) признают, что участвуют в торговле разного рода «индulgенциями» и настаивают на введении технического регулирования в область пожарной и промышленной безопасности.

В результате тандем «изношенные основные производственные фонды — старые жесткие требования и нормы безопасности» уже не позволяет получать собственникам былое количество материальных благ. Чтобы достигнуть своей основной цели и не потерять в прибыли, новым собственникам необходимо заняться в долгосрочной перспективе воспроизводством основных производственных фондов или в краткосрочном периоде — техническим регулированием в форме административного ослабления действующих обязательных требований. А временщикам, часто сменяющим друг друга на некоторых ОПО, вообще выгоднее дотянуть до полного износа основных производственных фондов.

Собственники не прогадают и в долгосрочной перспективе. Рано или поздно основные производственные фонды обновятся, а уже технически отрегулированные и менее жесткие нормы безопасности вряд ли будут считаться тогда устаревшими, так как получаемое в результате собственниками количество материальных благ еще увеличится. Уменьшится только безопасность жизни и здоровья граждан, что при стохастическом характере возникновения техногенных происшествий, да с умелой подачей информации, можно достаточно долго списывать на что угодно (судьбу, звезды, кару, на «об этом не знает никто»), только не на объективную предпринимательскую заинтересованность в получении прибыли. Поэтому ослабленные техническим регулированием требования безопасности будут ужесточаться впредь традиционным опытным путем — «вписываться кровью». Благие пожелания того, что нужно «писать правила мозгами» [6], так ими и останутся. Обязательные требования могут только вычеркиваться уже «технически отрегулированными мозгами».

Согласно п. 7 ст. 46 ФЗ технические регламенты должны быть приняты до 1 июля 2010 г. Обязательные требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в отно-

³ Например, в публикации [4] объявляется, что «авторы разработали свой альтернативный вариант проекта общего технического регламента по пожарной безопасности, который... насчитывает 40 страниц и содержит исключительно общие требования — ни одной цифры, кроме как в номере страниц». Те же авторы под принципом «одного окна» понимают одно окно в МЧС России.

⁴ Ст. 8 Конституции РФ гарантируется поддержка конкуренции, без определяющего уточнения — «добросовестная?», «здоровая?» и т.п.

БЕЗОПАСНАЯ ЭКСПЛУАТАЦИЯ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ

шении которых технические регламенты в указанный срок не были приняты, утрачивают силу и прекращают свое действие.

Ради сиюминутной выгоды отдельных собственников средств производства на свалку административных барьеров вместе с худшим отбрасывается традиционный и лучший отечественный опыт обеспечения безопасной эксплуатации ОПО.

Свое место в однонаправленном техническом регулировании обязательных требований безопасности заняло и так называемое «управление риском», прикрываемое беспредметной «лучшей международной практикой». Известно, что управлять можно лишь объектом или процессом, к которому риск, как мера опасности, не относится. Рассматривать меру опасности в качестве объекта управления, это все равно, что, например, продавец при взвешивании товара займется манипулированием с весами и гириями — управлением мерой веса [7].

Приведем характерный пример. В декларации Российского научного общества анализа риска «О предельно допустимых уровнях риска» [8] указано, что «...для потенциально опасных производственных объектов России в целом целесообразно установить предельно допустимый уровень индивидуального риска смерти для населения, не превышающего 10^{-4} в год, в качестве общего федерального норматива». И это позволит в полной мере реализовать требования ст. 7 ФЗ. Попробуем проследить, как подобное «управление риском» отразится на защите жизни и здоровья граждан. Сложно представить «потенциально опасный производственный объект». Так как ОПО существуют, то «потенциально ОПО» либо реально нет (например, проект ОПО), либо к ним можно отнести все другие объекты, кроме ОПО (т.е. сейчас опасные). Для простоты будем считать, что авторы декларации [8] под «потенциально ОПО» подразумевают «потенциально опасные объекты (ПОО)», на которых используются, производятся, перерабатываются, хранятся и транспортируются пожаровзрывоопасные,

опасные химические и биологические вещества» [9]. В государственном докладе МЧС России [10] сказано, что в зонах возможного воздействия поражающих факторов при возникновении чрезвычайных ситуаций на промышленных объектах проживает свыше 100 млн человек. При этом в чрезвычайных ситуациях (ЧС) на ПОО ежегодно гибнет около 100 человек⁶. Отсюда следует, что фоновый⁷ индивидуальный риск гибели человека при ЧС на ПОО составляет 10^{-6} в год, т.е. на два (!) арифметических порядка меньше, чем предлагается в [8] целях технического регулирования. Так как «управление риском» онаучивает и увеличивает приемлемую ежегодную гибель до 10 тыс. человек из числа населения от ЧС на ПОО, то для владельцев ПОО действующие требования безопасности действительно становятся помехой бизнесу. Если «в целях технического регулирования» допустима ежегодная гибель 10 тыс. человек, то зачем же удерживать фоновый показатель в 100 погибших?

В заключение хотелось бы акцентировать внимание на наиболее важных особенностях обеспечения безопасной эксплуатации ОПО в современных условиях:

- нынешние производственные отношения сформировались на фоне перехода от общественной к частной, государственной, муниципальной и иным формам собственности на средства производства;
- производственные интересы владельцев ОПО могут не совпадать или даже идти вразрез с потребностями граждан в защите их жизни и здоровья от техногенных происшествий при эксплуатации ОПО;
- в современных условиях постлиберализации рыночных отношений единственным действенным инструментом защиты жизни и здоровья граждан от техногенных происшествий

⁶ Здесь учитывается общее число погибших. Население от подобных ЧС на ПОО, как правило, гибнет очень редко.

⁷ Определяется отношением среднеожидаемого числа погибших (100 человек/год) к общему числу рискующих (100 млн человек).

Ради сиюминутной выгоды отдельных собственников средств производства на свалку административных барьеров вместе с худшим отбрасывается традиционный и лучший отечественный опыт обеспечения безопасной эксплуатации ОПО

является государственный надзор за исполнением собственником средств производства обязательных требований безопасной эксплуатации ОПО;

- при эксплуатации ОПО риск потерь собственника из-за причинения вреда жизни и здоровью граждан⁸ должен быть не меньше риска причинения вреда имуществу собственников техногенными происшествиями. Минимизация второго возлагается на заинтересованного в этом владельца ОПО. Удельную разность первого и второго можно относить к показателям эффективности надзорной деятельности;
- действенной санкцией за невыполнение обязательных требований безопасности, соизмеримой по потерям для собственника ОПО с уровнем современных затрат на обеспечение безопасности, по-прежнему остается приостановление лицензии на эксплуатацию ОПО. Замена административно-командного лицензирования сиюминутным псевдорыночным техническим регулированием существенно снизит безопасность жизни и здоровья граждан и лишь в некоторых случаях повысит защиту имущества собственников от причинения вреда вследствие аварий.

В условиях современных производственных отношений только государственный надзор за исполнением собственником ОПО комплекса установленных обязательных требований без-

⁸ Складывается из собственно возможного возможного ущерба гражданам и возможных санкций за нарушение требований безопасности.



опасности, всесторонне апробированного в отечественной практике, позволяет обеспечить защиту жизни и здоровья граждан, охрану окружающей среды при эксплуатации опасных производственных объектов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Лисанов М.В. Проблемы технического регулирования в нефтегазовой сфере // Нефтегазовая вертикаль. — 2006. — № 9—10. — С. 86—88.
2. Кара-Мурза С.Г., Глазьев С.Ю., Батчиков С.А. Белая книга реформ. — <http://www.kara-murza/books/wb/index.html>
3. Гражданкин А.И. Об установлении в специальных технических регламентах минимально необходимых требований, обеспечивающих безопасность объектов технического регулирования // Безопасность труда в промышленности. — 2006. — № 3. — С. 3—5.

4. Коробко В.Б., Красавин А.В., Думилин А.И., Красильников Н.А. Анализ и совершенствование государственной экспертизы проектной документации на соответствие требованиям пожарной безопасности // Пожаровзрывобезопасность. — 2007. — № 1. — С. 41—49.
5. Шаталов А.А., Волынцева Н.Н. Состояние аварийности и травматизма на объектах химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности в 2005 г. // Безопасность труда в промышленности. — 2006. — № 5. — С. 17—19.
6. Мартынюк В.Ф. Роль анализа риска в обеспечении промышленной безопасности // Безопасность труда в промышленности. — 2007. — № 1. — С. 66, 67.
7. Гражданкин А.И., Печеркин А.С. О влиянии «управления комплексным риском» на рост угроз технического характера // Безопасность труда в промышленности. — 2004. — № 3. — С. 38—42.
8. Декларация Российского научного общества анализа риска «О предельно допу-

стимых уровнях риска». — Проблемы анализа риска. — Т.3. — 2006. — № 2. — С. 162.

9. Приказ МЧС России от 28.02.2003 № 105 «Об утверждении Требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения» // Российская газета. — 12.04.2003. — № 71; Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 19.05.2003. — № 20; Приложение к «Российской газете». — 2003. — № 26.

10. Государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2005 году. — М.: ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2006. — 164 с.

Александр Иванович ГРАЖДАНКИН — кандидат технических наук, заведующий лабораторией количественной оценки риска ОАО «НТЦ «Промышленная безопасность»

КОММЕНТАРИЙ ЭКСПЕРТА

НАМ ПО ПУТИ



Олег Моисеевич РОЗЕНТАЛЬ

Полностью поддерживаю тревогу автора статьи «Безопасная эксплуатация опасных производственных объектов». В стране растет число происшествий техногенного характера, а в чрезвычайных ситуациях на потенциально опасных объектах ежегодно люди гибнут десятками... Промышленность с бешеной скоростью тратит унаследованное от прежней эпохи. Советское оборудование работает только потому, что в него был заложен запас прочности, избыточный по современным представлениям. Можно считать, что мы живем в долг, растрачивая достояние наших детей и внуков.

Прав автор и в том, что налицо моральное разложение «временщиков от бизнеса». Однако вряд ли причиной этого зла является сговор брутальных злодеев-предпринимателей.

Конечно, бизнес в первую очередь заинтересован в прибыли, а не в безопасности. Но Россия велика и за свою историю пережила немало, но выстояла. Вот и теперь все отчетливее слышны голоса тех предпринимателей, которые строят свой бизнес не на день, а на века. Осознают социальную и гражданскую ответственность, инвестируют средства в безопасные технологии (BAT).

Автору профессионализма не занимать, но, возможно, сделанные им выводы следовало бы расширить. Например, вряд ли справедливо его утверждение о том, что «единственным средством защиты граждан от техногенных происшествий» является государственный надзор за соблюдением

собственниками ОПО обязательных требований безопасности. Конечно, госнадзор необходим. Но не обойтись и без рыночных механизмов обеспечения безопасности. Среди них — опора на общественные организации, средства массовой информации, прозрачность бизнес-планирования, как это принято в развитых гражданских обществах. Полностью разделяю тревогу автора, все-таки настаиваю на необходимости реформы системы технического регулирования. Конечно, сегодня она буксует. Причины этому — и искушение найти простые ответы на сложные вопросы, и наше российское «горе от ума» (см. например, журнал «Методы оценки соответствия», № 6, разделы «На перекрестке мнений» и «Об обеспечении единства измерений»). «...Все хотят, чтобы были... перемены к лучшему. Но не все знают, как этого добиться», — сказал Президент РФ В.В. Путин в последнем послании Федеральному Собранию. Возможно, в среде «реформаторов» встречаются те, кому «нагрянувшая реформа оказалась как нельзя кстати» (А.И. Гражданкин). Однако в целом процесс изменений необходим. Хотя бы для того, чтобы техническая политика стала внятной, последовательной и рыночной, коль скоро мы создаем рыночную экономику. В ответ на угрозы и вызовы, в ответ на издержки реформы технического регулирования необходимо укреплять национальную нормативную базу. И в этом деле нам с автором по пути.

Олег Моисеевич РОЗЕНТАЛЬ — доктор технических наук, профессор, главный редактор журнала «Методы оценки соответствия»

Опасности ошибки не должны отвращать нас от поиска истины.

Клод Гельвеций