

ХИМИЧЕСКАЯ ТЕХНИКА

✓ Межотраслевой журнал для главных специалистов предприятий

Насосы
Компрессоры
Теплообменники
Резервуары
Арматура
Фильтры
Сепараторы
Уплотнения
Автоматика
Сухильное
Шланговое
и другое
оборудование

6/2011, июнь

INTRA
services company

ИНЖЕНЕРНЫЕ РЕШЕНИЯ И ТЕХНОЛОГИИ
ДЛЯ ДОСТИЖЕНИЯ МАКСИМАЛЬНОЙ
ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОИЗВОДСТВА
НЕФТЕХИМИЧЕСКИХ ПРЕДПРИЯТИЙ РОССИИ

ТЕСТИРОВАНИЕ ПРУЖИННЫХ
ПРЕДОХРАНИТЕЛЬНЫХ
КЛАПАНОВ

ПРОТОЧКА
ФЛАНЦЕВ

ОБСЛУЖИВАНИЕ
БОЛТОВЫХ
СОЕДИНЕНИЙ

Тел.: +7 (812) 313 5092
Факс: +7 (812) 313 5093
E-mail: intra@intratool.ru
www.sc-intra.ru

ВРЕЗКА
И ПЕРЕКРЫТИЕ
ТРУБОПРОВОДОВ

ГЕРМЕТИЗАЦИЯ
ПРОТЕЧЕК
ПОД ДАВЛЕНИЕМ

ЧИСТКА
ТРУБНЫХ
ПУЧКОВ

СУПЕРВАЙВИНГ

ОБУЧЕНИЕ

Направления совершенствования правового регулирования по обеспечению химической безопасности

В.Г. Андреев, В.В. Бараненко (ООО «ИТЦ «Спецпромтех»);

А.С. Макарова, Д.О. Скобелев, А.А. Юрасова (ФГУП «ВНИЦСМВ»)

В последнее время в Российской Федерации особо острой является проблема обеспечения безопасной деятельности промышленных предприятий, прежде всего химической отрасли, связанная с возникновением и распространением не только уже известных, но и новых факторов и угроз, генерирующих различные виды химической опасности.

В числе основных факторов и угроз, обуславливающих необходимость существенного повышения уровня химической безопасности промышленного комплекса России, необходимо выделить следующие:

- возрастающее число опасных, в том числе химических опасных, производственных объектов с близкими к предельным или полностью исчерпанными техническими и технологическими ресурсами;
- отступление от технических и технологических норм при производстве и эксплуатации специализированного оборудования и технических систем, обеспечивающих аппаратное оформление химико-технологических процессов;
- недостаточно эффективное государственное управление и регулирование в области обеспечения безопасности населения, производственной и социальной инфраструктуры;
- повышение вероятности возникновения экологических катастроф, связанное с широкомасштабным использованием экологически несовершенных в отношении обеспечения химической безопасности технологий, и др.

Сегодня в России насчитывается около 100 000 опасных производств и объектов. Из них около 3000 крупных предприятий и объектов обладают повышенной химической опасностью. Отличительной особенностью объектов такого рода является обращение (синтез, переработка, использование, хранение, транспортировка) на них больших объемов химических веществ, характеризующихся высокой токсичностью и взрывопожароопасностью, составляющих основу вредных и опасных факторов химической природы. К таким веществам относятся самовоспламеняющиеся газы и окислители, легковоспламеняющиеся жидкости, горючие и взрывчатые вещества, экотоксиканты, сильнодействующие ядовитые и отравляющие вещества и др.

В то же время на большинстве этих промышленных объектов используются устаревшие технологии и оборудование с недопустимым уровнем износа. По данным Ростехнадзора, степень износа основных производственных фондов в химическом комплексе в целом составляет 47%, оборудования – около 50%, причем по отдельным видам оборудования степень износа составляет более 80%. Модернизация химического комплекса осуществляется крайне низкими темпами из-за

отсутствия правовых и экономических механизмов стимулирования инвестиционной и инновационной активности собственников (владельцев, руководителей) объектов, их адекватной финансовой и административной ответственности за нарушение требований безопасности и неосуществление мероприятий по техническому перевооружению опасных производств.

Как следствие, химический комплекс России является значительным источником загрязнения окружающей среды. По валовым выбросам вредных веществ в атмосферу он занимает десятое место среди отраслей промышленности, по сбросам сточных вод в природные поверхностные водоемы – второе место, по захоронению токсичных отходов – первое место (в настоящее время на территории нашей страны накоплено около 2 млрд. т токсичных отходов).

Химическая отрасль характеризуется перманентным ростом уровня аварийности, при этом сложность и масштабы техногенных аварий постоянно увеличиваются. Только за последние годы на предприятиях химического комплекса произошло несколько крупных техногенных аварий с человеческими жертвами: пожар в цехе аммиачной селитры на заводе ОАО «Минудобрения», взрыв котла в ОАО «Уралхимпласт» (Свердловская область), выбросы и взрывы токсичных газов в ООО «ПО «Киришинефтеоргсинтез», ООО «Ставролен», ОАО «ЛУКОЙЛ–Нижегороднефтеоргсинтез» и ЗАО «СИБУР–химпром» (г. Пермь). Материальный ущерб от этих аварий и затраты на ликвидацию их последствий составили сотни миллионов рублей.

В связи с этим становится очевидной необходимость в кратчайшие сроки разработать и реализовать единый и согласованный комплекс мер государственного регулирования, основу которого должна составлять специализированная нормативная правовая база, регулирующая деятельность промышленного комплекса России по обеспечению химической безопасности. При этом должны быть учтены обязательства Российской Федерации по выполнению подписанных ею международных конвенций и договоров, основанных на фундаментальных принципах обеспечения безопасности, принятых в мировой практике.

Принципы и подходы к гармонизации основ нормативного правового регулирования процесса обеспечения химической безопасности в России

Очевидно, что важнейшую роль в создании, развитии и применении национальной нормативной правовой базы Российской Федерации должны играть принятые в мировом сообществе фундаментальные принципы обеспечения химической безопасности, в число которых входят:

1. Принцип «Устойчивое развитие» («Sustainable development»);

2. Принцип «Загрязнитель платит» («The polluter pays principle»);

3. Принцип «Транссекторный подход» («Transsectoral approach»);

4. Принцип «Интегрированный подход к предотвращению загрязнения и контролю» («Integrated pollution prevention and control»);

5. Принцип «Специальное регулирование потенциально опасных веществ и применения специальных требований к веществам высокого риска» («Special rules to substances of high concerns»);

6. Принцип «Анализ опасности и степени риска» («Analysis of hazard and risk»);

7. Принцип «Участие всех заинтересованных сторон» («Involvement of multi-stakeholders»);

8. Принцип «Лучшую безопасность обеспечивают лучшие доступные технологии» («Best environmental practice/best available technology»);

9. Принцип «Свободный доступ к экологической информации» («Freedom of access to environmental information») и др.

Эти принципы нашли свое отражение во многих международных конвенциях, договорах, декларациях и протоколах, регламентирующих в том числе вопросы обеспечения химической безопасности, важнейшими из которых являются:

1. Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК). Принята в 1992 г. на Конференции ООН по окружающей среде и развитию в Рио-де-Жанейро. Россия ратифицировала РКИК в 1994 г.;

2. Киотский протокол. Международный документ, принятый в Киото (Япония) в декабре 1997 г. в дополнение к Рамочной конвенции ООН об изменении климата. В 2004 г. Киотский протокол ратифицирован Россией;

3. Венская конвенция об охране озонового слоя. Конвенция была принята в Вене в 1985 г., вступила в силу в 1988 г. Ратифицирована Россией в 1991 г.;

4. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой. СССР подписал Монреальский протокол в 1987 г. В дальнейшем были приняты три поправки к Монреальскому протоколу, к которым Российская Федерация не присоединилась, информировав об этом Стороны Монреальского протокола;

5. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния. Подписана в 1979 г. в Женеве, вступила в силу в 1983 г., ратифицирована СССР в 1980 г. Российская Федерация приняла на себя обязательства не по всем принятым к настоящему времени протоколам к Конвенции;

6. Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ). Конвенция была принята в 2001 г. и вступила в силу в 2004 г. Россия подписала Стокгольмскую конвенцию в 2002 г. Решение о ратификации или присоединении РФ к Стокгольмской конвенции в настоящее время не принято.

Анализ национальной базы нормативных правовых актов, проведенный с учетом основных принципов и положений международных договоров и деклараций, позволил выявить ряд серьезных проблем, препятствующих эффективному правовому регулированию дея-

тельности промышленного комплекса в области обеспечения химической безопасности.

Так, в настоящее время в Российской Федерации отсутствует концепция, направленная на согласование многочисленных, но разрозненных законодательных и нормативных актов, затрагивающих область химической безопасности, что в свою очередь часто приводит к дублированию или даже к противоречию отдельных документов. Сложная ситуация сложилась и в области стандартизации деятельности химического комплекса и химической продукции. Многие из действующих в России стандартов выпущены до 1998 г. Уровень гармонизации с международными стандартами крайне низкий и не соответствует современным требованиям. Кроме того, в работах по созданию стандартов химической безопасности отсутствует единая политика и согласованная программа действий. Еще одной проблемой является отсутствие единого информационного ресурса (подобно существующему в странах ЕС сайта Европейской комиссии), позволяющего ориентироваться в сложном законодательном поле химической безопасности.

Другие существенные проблемы: отсутствие законодательно регламентированных норм административной (уголовной) ответственности собственников (владельцев) опасных производств за нарушения в области обеспечения их безопасности, низкая эффективность штрафных санкций, отсутствие стандартов обучения и подготовки персонала для опасных производств, а также политика некоторых предприятий, направленная на сокрытие информации об авариях и чрезвычайных ситуациях, а не на их предотвращение и анализ.

Кроме того, в России уже проявилась и тенденция к некоторому снижению уровня требований безопасности. В частности, в концептуально развитом и передовом во многих отношениях федеральном законе от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» предусматривается установление минимальных требований безопасности в связи с тем, что они ограничивают предпринимательскую деятельность.

Состояние безопасности промышленного комплекса России и реформа системы технического регулирования обуславливают необходимость интенсификации процесса совершенствования и развития российского законодательства, регулирующего деятельность промышленных предприятий в области обеспечения химической безопасности.

В этой связи представляется целесообразным согласованно осуществлять модернизацию основ правового регулирования процесса обеспечения.

Основные направления совершенствования и развития основ нормативного правового регулирования деятельности промышленного комплекса России по вопросам обеспечения химической безопасности:

- дальнейшая гармонизация нормативной правовой базы Российской Федерации в области обеспечения химической безопасности с нормами международного права, международными договорами и соглашениями, прежде всего, с правовыми нормами Европейского союза;
- развитие механизмов государственного управления, совершенствование координации деятельности органов государственного управления по вопросам обеспечения химической безопасности, в том числе:

- организация единой государственной системы управления химической безопасностью, создание при Президенте Российской Федерации комиссии по вопросам химической безопасности с целью реализации государственной политики и координации работ в данной области;
 - совершенствование основ федеральной политики в области государственного, научно-технического, финансово-экономического регулирования процесса обеспечения химической безопасности, включая вопросы социальной защиты граждан, подвергшихся (подвергающихся) чрезмерному воздействию вредных и опасных химических факторов;
 - определение полномочий органов исполнительной власти на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, ответственных за реализацию государственной политики в области обеспечения химической безопасности Российской Федерации, в том числе за степень защищенности населения и объектов производственной и социальной инфраструктуры от воздействия опасных химических факторов;
 - подготовка квалифицированных кадров для эксплуатации опасных производств и обеспечения требований химической безопасности;
 - разработка основополагающих актов федерального значения, формирующих основы нормативного правового регулирования деятельности промышленного комплекса по вопросам обеспечения химической безопасности в Российской Федерации, в том числе:
 - разработка проектов Федеральных законов и, прежде всего, базового закона «О химической безопасности», иных нормативных правовых актов, обеспечивающих правовую поддержку этого закона и регламентирующих деятельность и ответственность федеральных органов государственной власти, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, органов управления опасными производственными объектами, контрольных и надзорных органов, физических и юридических лиц;
 - разработка и принятие общих и специальных технических регламентов, как источников права федерального значения, устанавливающих специальные требования и нормы химической безопасности;
 - пересмотр и установление специальных норм и правил выбора безопасных мест размещения химически опасных объектов, ужесточение норм и правил их проектирования;
 - совершенствование лицензионной деятельности, связанной с эксплуатацией химически опасных объектов, а также выполнением работ и оказанием услуг в сфере обращения опасных химических веществ;
 - совершенствование основ правового регулирования, направленных на внедрение организационных и экономических механизмов, стимулирующих деятельность предприятий промышленного комплекса России по вопросам обеспечения химической безопасности, в том числе:
 - страхование рисков, льготное налогообложение, увеличение штрафов за сверхнормативные выбросы и сбросы, сертификация продукции;
 - внедрение новых организационно-правовых форм, например, саморегулирующих организаций и института государственно-частного партнерства, способствующих повышению эффективности управления производством, возложению большей ответственности за состояние мероприятий по обеспечению безопасности предприятий на их владельцев (собственников), более гибкому и оперативному решению вопросов по техническому переоснащению предприятий;
 - создание благоприятных условий для привлечения инвестиций в целях внедрения современных инновационных технологий, повышающих эффективность и безопасность опасных производств;
 - развитие механизмов гарантированного государственного обеспечения и социальной защиты работников предприятий, лиц, проживающих в зонах, подверженных воздействию опасных производств, а также лиц, пострадавших в результате аварий на них, в том числе:
 - установление видов гарантий и размеров социальных пособий;
 - возмещение вреда здоровью граждан, имуществу граждан и юридических лиц, объектам окружающей среды, причиненного воздействием опасных химических веществ вследствие возникновения чрезвычайных ситуаций, связанных с источниками химической опасности;
 - создание единой автоматизированной системы регистрации (паспортизации) работников опасных производственных объектов, учитывающей условия труда, степень профессионального риска и состояние здоровья работника;
 - разработка правовых норм, обеспечивающих повышение эффективности государственного надзора, усиление контроля деятельности опасных производств, а также ужесточение ответственности (административной и уголовной) владельцев (собственников) опасных производств за несоблюдение требований химической безопасности;
 - разработка специальной нормативно-технической базы, устанавливающей специфические требования к обеспечению химической безопасности (классификаторы, национальные и отраслевые стандарты, правила безопасности, санитарные нормы и правила, методики выполнения измерений и т.п.), в том числе:
 - нормативное закрепление единых критериев и методик для определения и категорирования уровней химической опасности производственных объектов и территорий, утверждение федеральных и региональных перечней химически опасных объектов на основе их инвентаризации;
 - определение стандартных образцов и банка данных химически опасных загрязнителей, а также методик проведения их анализа;
 - нормативное закрепление методик анализа риска и установление его предельных значений с учетом социальной значимости и экономических возможностей регионов;
 - нормативное обеспечение подготовки медико-санитарных паспортов территорий, на которых расположены химически опасные объекты;
 - повышение эффективности правового и государственного регулирования деятельности по предотвращению террористических актов на опасных производствах, в том числе с использованием химических средств, повышение защищенности критически важных химических объектов, мест массового скопления людей, наземных и подземных коммуникаций и иных мест;
 - совершенствование системы обращения с опасными химическими отходами;
 - совершенствование информационного обеспечения в области химической безопасности.
- Реализация этих и других направлений позволит в перспективе повысить эффективность правового регулирования деятельности промышленного комплекса России в области обеспечения химической безопасности, обеспечить ее более высокий уровень, а также гармонизировать отечественную нормативную правовую базу с соответствующим правом Европейского Союза.