



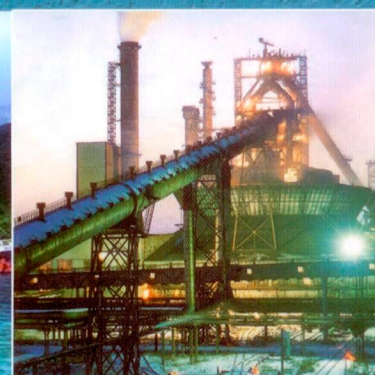
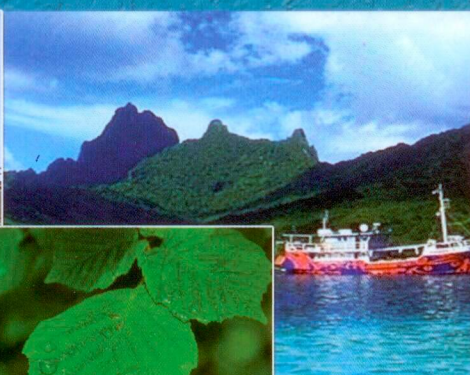
ЭКОЛОГИЯ И ПРОМЫШЛЕННОСТЬ РОССИИ

ISSN 1816-0395

Технологическое сырье
для производства бетона

Правовое регулирование
химической безопасности

Эффективная очистка
газовых выбросов



ИЮЛЬ
2011

15 лет с Вами

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НОРМАТИВНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПО ВОПРОСАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ХИМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

**В.Г. Андреев, В.В. Бараненко, А.С. Макарова,
Д.О. Скобелев, А.А. Юрасова**

**ООО "Инженерно-технический центр "Спецпромтех", Москва,
ФГУП "Всероссийский научно-исследовательский центр стандартизации,
информации и сертификации сырья, материалов и веществ", Москва**



В последнее время в Российской Федерации особую остроту приобрела 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, обуславливающих необходимость существенного повышения уровня химической безопасности промышленного комплекса России, необходимо выделить следующие:

- нарастающее количество опасных, в том числе химически 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;
- возрастание вероятности возникновения экологических катастроф, связанное с широкомасштабным использованием экологически несовершенных в отношении обеспечения химической безопасности технологий и др.

Сегодня в России насчитывается около 100 тыс. 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 опасных химических веществ, составляю-

ших 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 из этих 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 она свыше 80 %. Модернизация химического комплекса осуществляется крайне низкими темпами ввиду отсутствия правовых и экономических механизмов стимулирования инвестиционной и инновационной активности собственников (владельцев, руководителей) объектов, их адекватной финансовой и административной ответственности за нарушение требований безопасности.

Как следствие, химический комплекс России служит источником значительного 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 и первое место — по захоронению токсичных отходов (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, такие, как пожар в цехе аммиачной селитры на заводе ОАО "Минудобрения", взрыв котла на предприятии ОАО "Уралхимпласт" (Свердловская область), выбросы и взрывы токсичных газов на предприятиях 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.

Вызов безопасности России настолько серьезен и масштабен, что становится очевидным: в кратчайшие сроки необходимо разработать и реализовать единый и согласованный комплекс мер государственного регулирования, в основе которого должна находиться специализированная нормативная правовая база, регулирующая деятельность промышленного комплекса России по вопросам обеспечения химической безопасности.

При этом должны быть учтены и взяты Российской Федерацией обязательства по выполнению подписанных ею международных конвенций и договоров, основанных на фундаментальных принципах обеспечения безопасности, принятых в мировой практике.

Принципы 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:

1. "Устойчивое развитие" ("Sustainable development").
2. "Загрязнитель платит" ("The polluter pays principle").
3. "Транссекторный подход" ("Transsectoral approach").
4. "Интегрированный подход к предотвращению загрязнения и контролю" ("Integrated pollution prevention and control").
5. "Специальное регулирование потенциально опасных веществ и применения специальных требований к веществам высокого риска" ("Special rules to substances of high concerns").
6. "Анализ опасности и степени риска" ("Analysis of hazard and risk").
7. "Участие всех заинтересованных сторон" ("Involvement of multi-stakeholders").
8. "Лучшую безопасность обеспечивают лучшие доступные технологии" ("Best environmental practice/best available technology").
9. "Свободный доступ к экологической информации" ("Freedom of access to environmental information") и другие.

Эти принципы нашли своё 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 и ратифицирована Россией в 1994 г.).
2. Киотский протокол (международный документ принят в Киото (Япония) в декабре 1997 г. в дополнение к Рамочной конвенции ООН об изменении климата и ратифицирован Россией в 2004 г.).
3. Венская конвенция об охране озонового слоя (принята в Вене в 1985 г., вступила в силу в 1988 г. и ратифицирована Россией в 1991 г.).
4. Монреальский протокол по веществам, разрушающим озоновый слой (подписан СССР в 1987 г., в дальнейшем приняты три поправки к нему, 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., Российской Федерацией приняты обязательства не по всем протоколам к Конвенции).
6. Стокгольмская конвенция о стойких органических загрязнителях (СОЗ) (принята в 2001

г., вступила в силу в 2004 г. и подписана Россией в 2002 г.; решение о ратификации или присоединении России 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 деятельности 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 отсутствуют единая политика и согласованная программа работ.

Еще одна проблема — отсутствие единого информационного ресурса (подобно существующему в странах ЕС сайта Европейской комиссии), позволяющего ориентироваться в сложном законодательном поле химической безопасности.

Другими существенными проблемами являются 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 скрывание аварий и чрезвычайных ситуаций, 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.

Основные направления совершенствования нормативного правового регулирования процесса обеспечения химической безопасности

Модернизацию основ правового регулирования процесса обеспечения химической безопасности представляется целесообразным осущес-

твлять согласованно по следующим направлениям.

1. 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.

2. 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 в целях 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.

3. Разработка основополагающих актов федерального значения, формирующих основы нормативного правового регулирования деятельности промышленного комплекса по вопросам обеспечения химической безопасности в Российской Федерации, в том числе:

- принятие 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;

- 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.

4. 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 — 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.

5. 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.

6. 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.

7. 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 производ-

ственных 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.

8. 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.

9. Совершенствование системы обращения с опасными химическими отходами.

10. 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 её более высокий уровень, а также гармонизировать отечественную нормативную правовую базу с соответствующим правом Европейского Союза.

Литература

1. **Основы** государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2010 года и дальнейшую перспективу.

2. **Перечень** поручений Президента Российской Федерации в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации от 29 марта 2006 г. № Пр-502.

3. **Федеральная** целевая программа "Национальная система химической и биологической безопасности российской федерации (2009 — 2013 годы)".

4. **Стратегия** развития химической и нефтехимической промышленности России на период до 2015 года (утверждена приказом Минпромэнерго России от 14 марта 2008 г. № 119).

5. **Постановление** Правительства РФ от 16.05.2005 № 303 "О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности Российской Федерации".

6. **Постановление** Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2005 г. № 64 "О правительственной комиссии по вопросам биологической и химической безопасности Российской Федерации". ■