

Промышленная безопасность в условиях постперестроечных производственных отношений

Гражданкин А.И., Печеркин А.С. (НТЦ "Промышленная безопасность"), © 2007

Скачкообразная смена формы собственности на средства производства обусловила реформу технического регулирования и последующие тенденции в вопросах обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов (ОПО). Производственные интересы новых собственников не совпадают с потребностями граждан по защите их жизни и здоровья от аварий на ОПО. В пределе, собственников интересует только прибыль, а требования безопасности прагматично относятся ими к «административным барьерам». В этих условиях государственный надзор за соблюдением собственниками ОПО обязательных требований безопасности остается единственным действенным инструментом обеспечения защиты жизненно важных потребностей граждан от аварий на ОПО.

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

В процессе труда люди вступают в производственные отношения, выражающие их отношение к средствам производства, как совокупности средств и предметов труда. В отдельных случаях процессы производства материальных благ определяют, как опасные. В частности, имущественный комплекс – опасный производственный объект (ОПО) – относится к средствам производства, использование которого может сопровождаться возникновением аварий¹.

¹ Кроме аварий на ОПО могут происходить также несчастные случаи, пожары, сверхнормативные загрязнения окружающей среды, разливы нефти и нефтепродуктов и т.п. Подробное рассмотрение этих неблагоприятных событий выходит за рамки настоящей статьи, однако природа техногенных происшествий во многом очень сходна, поэтому далее для наглядности будут рассматриваться лишь аварии.

Безопасная эксплуатация ОПО подразумевает такое состояние действующего ОПО, при котором отсутствуют недопустимые проявления опасности причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде. Опасность выступает характерным свойством ОПО (что и использовано в названии объектов), определяющим возможность причинения ущерба при возникновении аварий в период эксплуатации ОПО. Под риском аварии понимают меру опасности, учитывающую, как вероятность наступления неблагоприятного события, так и тяжесть его последствий.

Традиционно на ОПО вопрос предупреждения аварий решается принятием и практическим исполнением собственником заблаговременных мер обеспечения безопасности, которые в различной степени могут снижать риск причинения вреда от аварий.

В российских условиях постваучерной приватизации основной побудительной причиной обеспечения безопасной эксплуатации ОПО для нового собственника средств производства выступают обязательные требования, за выполнением которых осуществляется государственный надзор. В целях упорядочения обязательных требований проводится масштабная реформа технического регулирования, которая на сегодняшний день имеет неоднозначные результаты [1,2,3].

Согласно Федеральному закону «О техническом регулировании» обязательные требования, обеспечивающие безопасность продукции и процессов ее производства, в форме технических регламентов принимаются в целях защиты жизни и здоровья граждан, имущества собственников, охраны окружающей среды, жизни и здоровья животных и растений. Т.е. должны защищаться как жизненно важные потребности граждан, так и интересы собственников. Здесь полезно различать объективный характер потребностей и субъективный интересов. Например, интересы могут быть корыстными, а потребности – нет. В условиях новейшей постлиберализации российской

экономики вновь появившимся собственникам прагматичнее 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 не цинично это звучит, – затратами на погребение погибших и одновременно виновных работников. Последнему способствует и поддерживаемое СМИ эмоционально-обусловленное общественное мнение о бесценности и неизмеримости человеческой жизни. Естественно, даже добросовестному собственнику средств производства более выгодны меры обеспечения безопасности, направленные в первую очередь на предотвращение причинения вреда его имуществу. А новейшему российскому частному собственнику средств производства зачастую вообще не выгодны затраты на любые меры обеспечения безопасности. На жизненном отрезке такого предпринимателя как получение чужих средств производства в собственность, так и авария - суть случайные и редкие события. Но первое уже произошло, а маловероятный ущерб от второго никогда не перекроет уже свершившийся факт-доход от первого. Для него важны другие более вероятные угрозы потери им средств производства, определяемые СМИ словосочетанием «передел собственности».

В целях отвлечения внимания общественного мнения² от объективных причин изменения безопасных условий труда, обусловленных изменившимися производственными отношениями, в «тумане» реформы технического регулирования широко растиражированы 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 применяют хулимые ими же «административно-командные методы управления экономикой» предприятия, при которых четко

² В большинстве своем простых граждан, не имеющих частной собственности на средства производства, жизнь и здоровье которых приоритетно в сравнении с охраной собственности по действующему законодательству

выполняются обязательные требования собственника, в том числе и касающиеся вопросов обеспечения безопасной эксплуатации. Точнее, преимущественное исполнение имеют меры обеспечения безопасной эксплуатации ОПО, направленные на предупреждение причинения ущерба имуществу собственника, и, как правило, с этой стороны они являются более жесткими, по сравнению с законодательно установленными обязательными требованиями. Здесь все сверх обязательного выполняется собственником добровольно. В таких условиях именно граждане через государственные институты могут принудить собственника исполнять требования безопасности, направленные на защиту своих жизни и здоровья, которым может быть причинен вред при техногенных происшествиях. В этом случае особенно необходим государственный надзор за исполнением собственником обязательных требований безопасности, несовпадающих с его интересами. При этом санкции за неисполнение должны как минимум превышать размер затрат на выполнение. На современном этапе развития производительных сил затраты на обеспечение безопасной эксплуатации ОПО могут быть весьма существенными, что делает штрафные санкции малоэффективными и даже выгодными недобросовестному собственнику ОПО (мизерный штраф уплачен, затраты на безопасность не обременяют, а работники пока живы-здоровы, трудятся и создают прибавочную стоимость).

В статье 8 Конституции Российской Федерации провозглашается незыблемость частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности. Поэтому в случае несоблюдения требований безопасности на ОПО единственной действенной санкцией государственного надзора становится временное придание 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 достаточны отдельные публичные санкции, проводимые с частотой, выводящей из разряда маловероятных

обыденные представления предпринимателей о значительных личных потерях при невыполнении обязательных требований безопасности.

Косвенным подтверждением невыгодности для предпринимателей обязательного лицензирования служит тот факт, что в действующий с начала 2002 года Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» ежегодно вносится от трех до пяти изменений (в 2006 – четыре). Сомнительно, что инициаторами подавляющего большинства этих изменений являются простые граждане, а не собственники средств производства. Более того, согласно п.7 статьи 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 сугубо их интересы, создавая проекты регламентов «под себя». В частности, в рамках разработки проекта специального технического регламента «О безопасности магистрального трубопроводного транспорта, внутрипромысловых и местных распределительных трубопроводов» предпринимаются попытки отменить или уменьшить эффективность декларирования промышленной безопасности, предназначенного для всесторонней оценки и информирования о состоянии безопасности на наиболее крупных ОПО (см. подробнее [4]). Сначала необходимо 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 подменяется декоративной ширмой для успокоения общественности.

Основы действующей нормативной базы, включающей требования 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 приоритетной целью тех требований действительно могли быть удовлетворение потребностей и защита интересов³ трудящихся (см. подробнее [5]). Изменения производственных отношений установили иные цели обязательных требований безопасности – защиту исключительно жизненно важных потребностей граждан, а также всех имущественных интересов собственников, причем с неакцентируемым приоритетом второго в виде граничного условия об отсутствии или устранения препятствий осуществлению предпринимательской деятельности.

Поэтому озвучиваемая реформаторами технического регулирования необходимость оптимизации действующих требований безопасности на практике зачастую вырождается в сокращение⁴ наиболее затратных из них или невыгодных для собственника средств производства. В пределе собственник заинтересован в отсутствии любых обязательных требований. Свалившаяся реформа оказалась как нельзя кстати. Участие в разработке технических регламентов со стороны собственников средств производства сопровождается популистским очернением и отрицанием отечественного опыта обеспечения безопасности и слепым преклонением перед выхваченными из контекста ссылками на зарубежные подходы, без должного учета специфических особенностей объектов технического регулирования, природы и различий в проявлении опасностей на них (см. подробнее [4,6]). Участие в разработке технических регламентов со стороны простых граждан ограничено показными общественными слушаниями. Результаты же

³ В России с 2002 года по специальности «05.26.01 Охрана труда» не защищена ни одна диссертация на соискание ученой степени.

⁴ Например, в публикации [7] 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.

деятельности ответственного представителя от государства (Минпромэнерго РФ) все чаще напоминают безответственную веру в невидимую руку рынка.

Все это обильно сдабривается монологами о необходимости «снижения административных барьеров для бизнеса». Для начала целесообразно выделить среди таких барьеров непосредственно связанные с обеспечением безопасной эксплуатации и псевдобарьеры, используемые предпринимателями в целях конкуренции⁵. Собственно с недобросовестной конкуренции и берет начало известный пример идеологов технического регулирования о йогурте. Прогрессивный предприниматель А впервые наладил выпуск йогурта. У предпринимателя В упали продажи кефира. С помощью административного барьера – наличия ГОСТа на кефир и отсутствия ГОСТа на йогурт – предприниматель В восстановил продажи кефира. Из регрессивности ГОСТа на кефир вроде бы и следует необходимость снятия административных барьеров в реформе технического регулирования. Далее из-за йогурта регрессивными вдруг стали считаться все другие ГОСТы и нормативы, в том числе и обеспечивавшие и продолжающие обеспечивать безопасную эксплуатацию ОПО⁶. Да и к йогуртам все привыкли – уже трудно представить вред от них – сплошная чудопольза, пластмассовой лавиной выползающая из банок на экран. Оттуда же усиленно поддерживается стереотип о бедном, прогрессивном и рачительном предпринимателе и о постоянно мешающем ему плохом, консервативном и богатом инспекторе. Вне стереотипов первый рассматривает второго в качестве инструмента в своей конкурентной борьбе с другими первыми. Обязательные требования безопасности – всегда барьер для бизнеса. С другой стороны для граждан они выступают защитным барьером от аварий, неизбежно сопровождающих производственную деятельность на ОПО.

⁵ Статьей 8 Конституции Российской Федерации гарантируются поддержка конкуренции, без определяющего уточнения – «добросовестная?», «здоровая?» и т.п.

⁶ В своем открытом письме Президенту России В.В. Путину представители пищевой и легкой промышленности (Коммерсант №8 от 24.01.2007, стр.4) признают, что участвуют в «торговле разного рода «индугенциями» и настаивают на внедрении технического регулирования в область пожарной и промышленной безопасности.

Новоявленный тезис о безнадежной устарелости действующих норм безопасной эксплуатации ОПО преподносится как аксиома. Трудно отрицать, что многие нормы и правила «написаны кровью», а практика их применения обеспечивала ранее и сейчас обеспечивает в большинстве случаев безопасное использование средств производства и не вызывает значительных общественных протестов, о чем можно судить, в частности, по количеству сообщений СМИ на эту тему.

В современной России подавляющее большинство основных производственных фондов создано до появления новейших собственников и созданы не ими. В минувшие времена общественной собственности на средства производства тандем «основные производственные фонды – требования и нормы безопасности» позволял получать определенное количество материальных благ. Объективный процесс морального и физического износа основных производственных фондов в постприватизационный период был усугублен субъективными препятствиями по их воспроизводству. По различным оценкам износ основного технологического оборудования опасных производственных объектов достигает 85%. Оборудование продолжают эксплуатировать только благодаря избыточному, по современным представлениям, запасу прочности, конструктивно заложенному при его изготовлении [7]. В результате тандем «изношенные основные производственные фонды – старые жесткие требования и нормы безопасности» не позволяет уже 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 тянуть вплоть до неприемлемого износа основных производственных фондов, т.к. они их не

создавали и совершенно случайно оказались у руля их использования. Собственники не прогадают и в долгосрочной перспективе. Рано или поздно основные производственные фонды будут обновлены, 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 обеспеченность безопасности жизни и здоровья граждан, что при стохастическом характере возникновения техногенных происшествий достаточно долго при умелой подаче информации можно 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 о том, что нужно «писать правила мозгами» [8] так ими и останутся. Обязательные требования могут только вычеркиваться уже «технически отрегулированными мозгами». Согласно п. 7 ст. 46 Федерального закона «О техническом регулировании» технические регламенты должны быть приняты до 1 июля 2010 года. Обязательные требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в отношении которых технические регламенты в указанный срок не были приняты, утрачивают силу и прекращают действие автоматически.

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

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

которым риск как мера опасности не относится. Формальное допущение о возможности рассмотрения меры опасности, как объекта управления, равнозначно тому, что, например, продавец при взвешивании товара займется манипулированием с весами и гирями - управлением мерой веса (см. подробнее [9]).

Проиллюстрируем один из характерных примеров.. В декларации Российского научного общества анализа риска «О предельно допустимых уровнях риска» [10], указано, что «исходя из уровня социально-экономического развития Российской Федерации и на основании существующего мирового опыта ... 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 Федерального закона «О техническом регулировании». Попробуем проследить как подобное «управление риском» отразится на защите жизни и здоровья граждан. Во-первых, сложно представить «потенциально опасный производственный объект». Т.к. ОПО существуют, то «потенциально ОПО» либо реально не существуют (например, проект ОПО), либо к ним можно отнести все другие объекты кроме ОПО (т.е. лишь потенциально могущие стать опасными). Для простоты будем считать, что авторы декларации [10] под «потенциально ОПО» подразумевают «потенциально опасные объекты (ПОО), на которых используются, производятся, перерабатываются, хранятся и транспортируются пожаровзрывоопасные, опасные химические и биологические вещества»[11]. В последнем государственном докладе МЧС России [12] 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 человек⁷. Отсюда следует, что фоновый⁸ индивидуальный риск гибели человека при ЧС на ПОО составляет 10^{-6} в год, т.е. на два(!) арифметических порядка меньше, чем предлагается в [10] для целей 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 уместно констатировать наиболее важные особенности обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов в условиях современных производственных отношений:

1. Современные производственные отношения сформировались на фоне скачкообразного перехода от общественной к частной, государственной, муниципальной и иным формам собственности на средства производства.

2. Производственные интересы владельцев ОПО могут реализовываться ими вне связи и даже в разрез с обеспечением потребностей граждан по защите своих жизни и здоровья от аварий при эксплуатации ОПО.

3. В период до возникновения крупномасштабной (или имеющей широкий общественный резонанс) аварии на ОПО, граждане не могут полноценно и всесторонне оценить свои потребности в защите жизни и здоровья от техногенных происшествий⁹. В современных условиях постлиберализации рыночных отношений единственным действенным инструментом по защите жизни и здоровья граждан от техногенных происшествий может выступать государственный надзор за исполнением

⁷ Здесь учитывается общее число погибших. Население от подобных ЧС на ПОО как правило гибнет очень редко.

⁸ Определяется отношением среднеожидаемого числа погибших (100 чел./год) к общему числу рискующих (100 млн.чел.).

⁹ Плохое быстро забывается. Достаточно вспомнить известный пример с консервацией и пуском АЭС в Армении.

собственником средств производства обязательных требований безопасной эксплуатации ОПО.

4. При эксплуатации ОПО риск потерь собственника за причинение вреда жизни и здоровью граждан¹⁰ должен быть не меньше риска причинения вреда имуществу собственников техногенными происшествиями. Минимизация второго возлагается на заинтересованного в этом владельца ОПО. Удельная разность первого и второго может относиться к показателям эффективности надзорной деятельности.

5. 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 приведет к существенному ухудшению защиты жизни и здоровья граждан, и лишь в некоторых случаях, к повышению защищенности имущества собственников от причинения вреда вследствие аварий.

В условиях современных производственных отношений только государственный надзор за исполнением собственником ОПО комплекса установленных обязательных требований безопасности, всесторонне апробированного в отечественной практике, позволяет обеспечить защиту жизни и здоровья граждан, охрану окружающей среды при эксплуатации опасных производственных объектов.

¹⁰ Складывается из собственно возможного возмещаемого вреда гражданам и возможных санкций за нарушение требований безопасности

ЛИТЕРАТУРА.

1. Моисей Гельман. Закон «О техническом регулировании» развала российской экономики. Проплаченный стриптиз перед вступлением в ВТО. – «Промышленные ведомости». - №7-8. – 2006 г.
2. Кловач Е.В., Шалаев В.К., Сидорова Н.С., Старцев М.В. Иллюзии, реалии и проблемы технического регулирования. – Безопасность труда в промышленности. - №6. – с.4-7.
3. Козьяков А.Ф. Федеральный закон «О техническом регулировании». Суждения и мнения. – Безопасность жизнедеятельности. - №1. – 2007. – с.49-53.
4. Лисанов М.В. Проблемы технического регулирования в нефтегазовой сфере – Нефтегазовая вертикаль. - №9-10. – 2006. - с.86-88.
5. С.Г. Кара-Мурза, С.Ю.Глазьев, С.А.Батчиков. Белая книга реформ. - <http://www.kara-murza.ru/books/wb/index.html>
6. Гражданкин А.И. Об установлении в специальных технических регламентах минимально необходимых требований, обеспечивающих безопасность объектов технического регулирования. – БТП. - №3. – 2006. - с.3-5
7. 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
8. Шаталов А.А., Волынцева Н.Н. Состояние аварийности и травматизма на объектах химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности в 2005 г. - Безопасность труда в промышленности. - № 5. - 2006 – с.17-19.
9. Мартынюк В.Ф. Роль анализа риска в обеспечении промышленной безопасности. - Безопасность труда в промышленности. - № 1. - 2007 – с.66-67.
10. Гражданкин А.И., Печеркин А.С. О влиянии «управления комплексным риском» на рост угроз техногенного характера//Безопасность труда в промышленности. – 2004. – N03. - С.38-42.
11. Декларация Российского научного общества анализа риска «О предельно допустимых уровнях риска». – Проблемы анализа риска. – Том 3. - №2. – 2006. – с.162.
12. Приказ МЧС России от 28.2.2003 N 105 «Об утверждении Требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения». - Российская газета, N 71, 12.04.2003, Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, N 20, 19.05.2003, Приложение к "Российской газете", N 26, 2003 год.
13. 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.