

ПРОБЛЕМЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ

И.А. Складов, А.В. Мартынов

Общее определение понятия «безопасность» введено законом РФ «О безопасности». Безопасность — это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз¹. Принятым видам угроз безопасности соответствуют виды безопасности, зафиксированные правовыми нормативными актами и являющиеся составными частями (видами) национальной безопасности России.

Анализ федерального законодательства, указов Президента РФ позволяет констатировать юридическое закрепление на сегодняшний день следующих видов безопасности: государственная (включая федеральную, конституционную, международную); общественная; экономическая (включая продовольственную и энергетическую); экологическая; оборонная; информационная; пожарная; безопасность движения (воздушного, морского, автодорожного, железнодорожного); безопасность при использовании атомной энергии (защита отдельных лиц, населения и окружающей среды от радиационной опасности); радиационная безопасность населения; ядерная, радиационная, техническая, пожарная безопасность объектов (ядерно-радиационных); промышленная безопасность опасных производственных объектов; безопасность гидротехнических сооружений.

Совокупность вышеперечисленных категорий безопасности можно объединить в одно целое понятие — безопасность государства. Согласно определению, которое дал А.Ю. Шумилов, безопасность государства — это совокупность общественных отношений, которая выражается в защищенности жизненно важных интересов основного института политической системы современного российского общества от внешних и внутренних угроз, позволяющая ему функционировать и развиваться. Безопасность государства — один из важнейших элементов системы безопасности Российской Федерации².

Более узкое понятие, чем безопасность государства, но охватывающее почти все перечисленные виды безопасности, является общественная безопасность. Наиболее часто, данное понятие указывается в работах, посвященных деятельности правоохранительных органов.

Так, А.П. Корнев, рассматривает данное понятие в связи с деятельностью работников милиции, которые обеспечивают общественную безопасность и общественный порядок. По его мнению, к сфере общественной безопасности относятся те общественные отношения, которые связаны с предотвращением или устранением угрозы для жизни и здоровья людей и их имущества. Общественная безопасность связана с проявлением негативных свойств источников повышенной опасности при неправильном пользовании ими. Она включает в себя отношения людей, связанные с соблюдением правил, обеспечивающих безопасность движения транспорта и пешеходов; правил производства строительных и ремонтных работ в общественных местах; правил противопожарной безопасности; правил

¹ Ст. 1 закона РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // Российская газета от 6 мая 1992. № 103.

² Спецслужбы России: законы и комментарии / Авт.-сост. Шумилов А.Ю., М.: Юристъ, 1997. С. 281.

борьбы со стихийными бедствиями, эпидемиями и эпизоотиями; правил пользования предметами, подпадающими под лицензионно-разрешительную систему (например, правил приобретения, хранения, перевозки огнестрельного оружия и боеприпасов, правил приобретения и хранения взрывчатых материалов, правил открытия и функционирования объектов, где они обращаются, и др.)¹.

А.В. Серегин рассматривает общественную безопасность как смежную сферу общественной жизни, тесно связанную с общественным порядком, общественным благоустройством, внутренним трудовым распорядком, охраной государственной собственности и безопасности государства. Так, под общественной безопасностью понимаются отношения, связанные с предотвращением или ликвидацией вредных для жизни и здоровья человека последствий, вызываемых опасным для окружающих поведением людей или действием стихийных сил природы, а также обеспечение безопасности имущества людей².

Угроза безопасности граждан может наступить, например, в результате нарушения правил эксплуатации транспорта, техники безопасности в промышленности, строительстве, сельском хозяйстве, правил пожарной безопасности, перевозки и хранения взрывчатых веществ и др. Она может быть связана и с действием природных факторов — землетрясением, наводнением, снежными заносами и т.п.

При рассмотрении взаимосвязи общественного порядка и общественной безопасности возникают проблемы в разграничении этих понятий. Однако большинство ученых-административистов склонны считать, что они могут выступать как самостоятельные институты. При этом существует точка зрения, что общественная безопасность является составной частью общественного порядка.

Все это объясняется тесной взаимосвязью рассматриваемых понятий и правовых институтов, какими являются общественная безопасность и общественный порядок. На взаимосвязь последних чаще всего обращается внимание в силу чисто внешних обстоятельств, в частности, в связи с имеющим место совмещением задач по их охране в деятельности некоторых государственных органов. Так, аппараты милиции, осуществляя административный надзор, обеспечивают охрану складывающейся системы отношений, как в сфере общественного порядка, так и в сфере общественной безопасности. Однако между тем и другим существует и определенная внутренняя взаимосвязь. Она состоит в том, что строгое соблюдение правил, регулирующих отношения в сфере безопасности, является одним из необходимых условий обеспечения общественного порядка.

Соблюдение правил общественной безопасности в ряде случаев предотвращает дезорганизацию общественной жизни и нарушение порядка, которые могут вызываться авариями на промышленных предприятиях, транспорте, возникновением пожаров и другими подобными причинами.

В свою очередь, укрепление общественного порядка имеет важное значение для обеспечения общественной безопасности. Так, поддержание порядка при проведении спортивных состязаний, на которых присутствует большое число зрителей, или иных массовых мероприятий служит одновременно целям обеспечения безопасности людей. Однако наличие такой связи между порядком и безопасно-

¹ Корнев А.П. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: Учебник. М.: МЮИ МВД России, 1996. С. 32.

² См.: Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его обеспечения: Учебное пособие. М., 1975. С. 18; Здир А.Я. Советское государство и право. 1967. № 2. С. 136–137.

стью не может служить основанием для их отождествления и тем более для рассмотрения в качестве единой сферы общественных отношений.

Общественная безопасность обеспечивается, в частности, соблюдением других видов безопасности. Необходимо отметить такие виды безопасности, от соблюдения которых зависит жизнь и здоровье многих людей. Это промышленная, экологическая, санитарно-эпидемиологическая, пожарная и т.д.

Наиболее актуально в современном российском государстве стоит вопрос о соблюдении промышленной и экологической безопасности. При этом эти два вида безопасности тесно связаны между собой.

Согласно общему мнению ученых-юристов в области экологии, к которому они пришли в процессе обсуждения проблемных вопросов экологической безопасности в России на конференции в январе 1998 года в Международном независимом эколого-политическом университете, было выработано следующее понятие.

Экологическая безопасность личности, общества и государства — это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства в процессе взаимодействия общества и природы от угроз со стороны природных объектов, естественные свойства которых изменены путем загрязнения, засорения в результате либо антропогенной деятельности (при возникновении аварий, катастроф, при осуществлении длительной хозяйственной, оборонной, военной и иных видов деятельности), либо преднамеренно (с целью экологических диверсий, экологической агрессии); либо в силу природных явлений и стихийных бедствий, обусловленных уничтожением, порчей или истощением природных объектов¹.

Системное поддержание экологической безопасности рассматривается как новая форма взаимодействия общества и природы, возникшая вследствие безуспешности попыток человечества организовать рациональное и неистощительное природопользование и эффективную охрану окружающей природной среды.

Наряду с экологической безопасностью выделяется и промышленная безопасность, под которой понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий².

Опасными производственными объектами являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты. Также к категории опасных производственных объектов относятся объекты, на которых получают, используют, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются следующие опасные вещества: воспламеняющиеся, окисляющиеся, горючие, взрывчатые, токсичные и высокотоксичные, вещества, представляющие опасность для окружающей природной среды³.

Проблемами обеспечения технической безопасности и противоаварийной устойчивости промышленных производств и объектов повышенной опасности занимается Федеральный горный и промышленный надзор России (Госгортехнадзор). Госгортехнадзор России осуществляет государственное нормативное регу-

¹ См. Каламкарян Р.А. Правовое обеспечение экологической безопасности в Российской Федерации (Материалы «круглого стола») // ГиП. 1998. № 6. С. 105–107.

² Ст. 1 ФЗ от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». СЗ РФ. 1997 г. № 30, ст. 3588.

³ См. Приложение №1 к ФЗ от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». СЗ РФ. 1997 г. № 30, ст. 3588.

лирование вопросов обеспечения промышленной безопасности, а также специальные разрешительные и надзорные функции.

Государственное регулирование и надзор в настоящее время ведутся в угольной, горнорудной, металлургической, нефте- и газодобывающей промышленности, на химических и нефтехимических производствах.

Деятельность Госгортехнадзора распространяется также на строительство и эксплуатацию магистрального трубопроводного транспорта, системы газоснабжения, перевозку опасных грузов железнодорожным транспортом, предприятия по хранению и переработке зерна, на другие промышленные предприятия, производства, объекты и работы, которые можно объединить одним признаком — повышенной опасностью.

Таким образом, Госгортехнадзор России осуществляет надзор более чем на 140 тыс. предприятиях и около 2 млн. объектах независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности.

Деятельность Госгортехнадзора России осуществляется в рамках единой федеральной системы через региональные органы (округа и инспекции), образованные с учетом промышленной насыщенности регионов, комплексности и одновременно специфики надзорной деятельности.

В настоящее время в структуру Госгортехнадзора России входят 39 округов и 6 инспекций с правами округа, а также 423 областные, районные и специальные инспекции. Численность инспекторского состава составляет около 7000 человек.

Так, Нижегородское управление Госгортехнадзора России осуществляет административный надзор за 4000 предприятиями — владельцами потенциально опасных объектов. Оно непосредственно подчиняется Госгортехнадзору России, находящемуся в Москве. Это обеспечивает полную независимость и самостоятельность от руководителей местных органов власти по вопросам осуществления надзорной деятельности. Начальник Нижегородского управления и его заместители назначаются руководством Госгортехнадзора России. Работники Госгортехнадзора подбираются на основе Федерального закона о государственной службе. В настоящее время в Нижегородском управлении приняты на государственную службу на должности государственных инспекторов 134 человека.

В связи с созданием Федеральных округов в Российской Федерации в Госгортехнадзоре также произошла реорганизация. В августе 2000 года приказом¹ Госгортехнадзора России был создан Приволжский федеральный округ. Центром этого округа стал город Нижний Новгород и его Нижегородское управление. В состав вновь созданного федерального округа вошли: Нижегородская область, Республика Башкортостан, Республика Марий-Эл, Республика Татарстан, Чувашская Республика, Республика Мордовия, Удмуртская Республика, Кировская область, Пермская область, Коми-Пермяцкий автономный округ, Оренбургская, Пензенская, Саратовская, Ульяновская, Самарская области.

Организация деятельности системы надзора постоянно совершенствуется. В условиях сложной экономической ситуации в России органы Госгортехнадзора, не ослабляя своего жесткого постоянного воздействия на предприятия (посредством реализации полномочий по приостановкам работ, привлечению к административной ответственности нарушителей, принятию обязательных для выполне-

¹ Приказ Госгортехнадзора России № 95 от 11.09.2000 г. Ведомственный акт для внутреннего пользования, официально не опубликован.

ния решений), осуществляют рациональную политику государственного регулирования в области обеспечения промышленной безопасности.

Из функций государственного регулирования следует выделить разработку федеральных требований безопасности, ориентированных на последние достижения научно-технического прогресса, лицензирование видов деятельности, связанных с повышенной опасностью промышленных производств, допуск к применению и сертификацию оборудования и материалов.

Система надзора оказывает определенное воздействие на состояние безопасности в различных отраслях промышленности. Только за 1999 год инспекторами выявлено более 2 млн. нарушений правил и норм безопасности. Ввиду угрозы жизни персонала и возможности возникновения аварийных ситуаций более 100 тыс. производств, объектов и работ были приостановлены. За нарушения требований безопасности к административной ответственности (штрафам) привлечено около 22 тыс. должностных лиц, освобождено или понижено в должности более 6 тыс. человек по представлению органов Госгортехнадзора.

Но весьма неблагоприятное положение с обеспечением технической безопасности и противоаварийной устойчивости на большинстве поднадзорных производств в последние годы не позволяет надеяться на то, что только усилиями надзорного органа можно изменить его к лучшему.

Только в 1999 году на производстве погибли 624 человека, произошло 398 аварий, экономический ущерб от их последствий составил десятки миллионов рублей. При перевозке опасных грузов на железнодорожном транспорте допущено 20 крушений и аварий поездов, более 3 тыс. других инцидентов, в том числе с утечками углеводородных фракций, нефтепродуктов и химических веществ. Допущено 98 случаев группового травмирания, при которых пострадали 336 человек, из них 130 — умерли. Не улучшилась ситуация и в 2000 году.

Так, 20 августа 2000 года на 2416-м км магистрального газопровода «Уренгой-Центр 1» ОАО «Волготрансгаз» (Нижегородская область) в режиме промышленной эксплуатации разрушился газопровод с возгоранием газа, при этом от полученных термических ожогов погибли два мальчика. 9 сентября 2000 года на Нефтехимическом заводе АК «Сибур-нефтехим» (Нижегородская область) на выведенном в ремонт резервуаре загорелись пары нефтепродуктов, произошел хлопок, в результате чего двое пожарных, находившихся на нем, получили ожоги и травмы при падении с резервуара. Впоследствии один из пожарных от полученных ожогов скончался в больнице¹.

Анализ состояния с травматизмом и аварийностью за последние три-четыре года указывает на усиление общей тенденции ухудшения технической безопасности и противоаварийной устойчивости промышленных производств и объектов. Особенно это относится к предприятиям топливно-энергетического, горно-металлургического и химического комплексов.

Основные причины аварий и травматизма на производстве — грубейшие нарушения специалистами и персоналом требований правил безопасности, отступления от установленных технологий и регламентов, неверные инженерные решения, а также конструктивные недостатки и неисправности оборудования.

Низкий уровень безопасности непосредственно связан с неудовлетворительным состоянием основных фондов, медленными темпами реконструкции и мо-

¹ См. Рубрику «Аварии года» // Безопасность труда в промышленности. 2000. № 10. С. 13.

дернизации производств, отставанием, а зачастую и срывами сроков ремонтов и замены устаревшего оборудования, неисправностями или отсутствием надежных систем предупреждения и локализации аварий, приборов контроля и средств защиты.

На многих предприятиях квалификация, подготовка персонала и специалистов в вопросах безопасности не отвечают современным требованиям. Как следствие, допускаются многочисленные грубейшие нарушения норм и правил.

В связи с отменой ведомственных документов о порядке и системах организационной работы по безопасности на производстве практически утеряно управление этой важнейшей проблемой. Министерства и ведомства, ответственные за развитие отраслей, практически устранились от её решения. Ухудшились профилактическая работа, производственная дисциплина, значительно ослабло влияние и воздействие руководителей и инженерно-технического персонала на исполнителей работ. Корпорации, концерны, ассоциации и объединения практически не оказывают сейчас влияния на состояние безопасности на предприятиях и не несут ответственности за создание безопасных и здоровых условий труда.

Процесс структурной перестройки в отраслях промышленности, как и приватизация предприятий практически не учитывали факторы обеспечения технической безопасности и противоаварийной устойчивости промышленных производств.

Направление инвестиций, использование научных достижений в промышленности, особенно в части развития и совершенствования технологий, создания условий для стабильной и безаварийной работы предприятий, становятся важнейшими проблемами, которые необходимо решать безотлагательно.