

УДК 614.8(75)

КОТКИН Пётр Николаевич, кандидат юридических наук, доцент кафедры криминалистики Академии федеральной службы безопасности Российской Федерации. Автор 90 научных публикаций, в т. ч. трех монографий

О ДАЛЬНЕЙШЕМ РАЗВИТИИ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ТЕХНОГЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Практика противодействия чрезвычайным ситуациям техногенного характера свидетельствует о большом количестве происшествий данного вида, как правило, со значительным числом человеческих жертв и крупными материальными потерями. Серьезную угрозу техногенной безопасности населения и территорий России представляет несоблюдение техногенного правопорядка – нарушения правовых установлений, касающихся организации работы на потенциально опасных объектах. Сохраняются также угрозы техногенной безопасности, исходящие от экстремистских и террористических организаций.

Увеличение риска техногенных аварий и катастроф в настоящее время обусловлено недостаточностью правового обеспечения техногенной безопасности в России, существующих правовых механизмов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций техногенного характера, а также ослаблением государственного надзора и контроля за обеспечением техногенной безопасности в высокотехнологичных сферах экономической и оборонной деятельности.

Ключевые слова: *техногенная безопасность, чрезвычайная ситуация техногенного характера, техногенно опасные объекты, угрозы техногенной безопасности, правовое обеспечение техногенной безопасности.*

К числу важнейших составляющих национальных интересов России относится защита личности, общества и государства при чрезвычайных ситуациях техногенного характера и их последствиях. Актуальность этого положения закреплена в п. 10 «Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», в которой отмечается, что на обеспечение на-

циональных интересов Российской Федерации наряду с другими факторами и обстоятельствами негативное влияние будут оказывать «угроза распространения оружия массового уничтожения и его попадания в руки террористов, а также совершенствование форм противоправной деятельности в кибернетической и биологической областях, а также в сфере высоких технологий»¹.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 // Собр. законодательства РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.

© Коткин П.Н., 2014

В нашей стране сохраняется достаточно высокий уровень чрезвычайных происшествий техногенного характера с большим числом человеческих жертв и значительными материальными потерями. Наиболее негативное воздействие на жизнь и здоровье людей, экологию и экономику России оказывают аварии на взрывоопасных, пожароопасных и химических производствах, атомных электростанциях и гидросооружениях; пожары и взрывы на складах боеприпасов, взрывчатых и легковоспламеняющихся веществ, на хранилищах нефтепродуктов и сжиженных газов, средствах их транспортировки; авиационные катастрофы и крушения железнодорожного транспорта².

Одной из основных угроз техногенной безопасности населения и территории страны является несоблюдение техногенного правопорядка, обусловленное нарушением правовых установлений по организации работы на техногенно опасных объектах, особенно производственного назначения; по предупреждению возникновения на них аварий и катастроф; по соблюдению требований безопасности в быту, на производстве и в других техногенно опасных сферах; по подготовке населения и персонала техногенно опасных объектов в области защиты от чрезвычайных происшествий техногенного характера.

Одновременно с этим сохраняются потенциальные угрозы для техногенной безопасности, исходящие от экстремистских и террористических организаций. Практика борьбы с ними органов федеральной службы безопасности свидетельствует о постоянном росте устремлений радикально настроенных экстремистов к использованию в террористических целях радиоактивных материалов, сильнодействующих ядовитых веществ и патогенных микроорганизмов. По оценкам специалистов, эти «нетрадиционные» средства могут нанести здо-

ровью населения, экологическому состоянию территории и государственной безопасности значительно более серьезный ущерб по сравнению с обычными видами вооружений. Так называемый «технологичный» терроризм [3] становится одним из опасных средств подрыва социально-политических и экономических основ нашей страны. Не менее опасны посягательства террористов на объекты повышенной техногенной опасности, умышленное разрушение или вывод из строя которых могут привести к крупномасштабным негативным последствиям, по характеру разрушений сравнимым с применением оружия массового поражения.

К настоящему времени в стране насчитывается около 100 тыс. опасных производств и объектов. Из них около 2300 ядерных и 3000 химических гражданских и военных объектов обладают повышенной опасностью. При этом в ядерном комплексе сосредоточено около 10^{13} , а в химическом комплексе около 10^{12} смертельных токсидоз. Для потенциально опасных высокотехнологичных объектов и производств гражданского и оборонного комплексов характерна существенная выработка проектного ресурса [1, с. 410].

Насыщенность промышленности страны потенциально опасными производствами и усиливающаяся угроза террористических и диверсионных актов техногенного характера требуют качественно нового подхода к проблемам обеспечения их безопасности, в т. ч. в деятельности всех правоохранительных органов. Террористические и диверсионные акты на техногенно опасных объектах могут проявляться не только как взрывы и поджоги с применением специальных технических средств, но и как нарушения технологического процесса (изменения его режима или давления срабатывания предохранительных клапанов и мембран, механическое воздействие на оборудование), приводящие к взрывам, пожарам и утечкам токсичных веществ.

² Об этом свидетельствуют следующие чрезвычайные происшествия техногенного характера: взрывы на Чернобыльской АЭС и аварии на других атомных объектах, в т. ч. с выбросом радиоактивных веществ в атмосферу; взрывы и пожары на складах боеприпасов; взрыв на газопроводе под Уфой; пожары в культурно-развлекательных центрах в Перми и в Москве; гидровзрыв на Саяно-Шушенской ГЭС; многочисленные факты железнодорожных, авиационных и водных катастроф.

Развитие криминальной ситуации в России и зарубежных странах, рост транснациональной преступности позволяют сделать вывод о том, что проблема технологического терроризма в будущем будет становиться более актуальной и значимой. Это явление уже стало предметом исследовательского интереса, о чем свидетельствуют появившиеся в течение последних нескольких лет работы отечественных авторов [2, 4]. Вместе с тем проблема технологического терроризма и правового противодействия данному виду техногенной опасности в настоящее время находится на начальной стадии научной разработки и правового регулирования.

В настоящее время правовую основу обеспечения безопасности в целом и техногенной безопасности в частности составляют: Конституция Российской Федерации; общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации; федеральные конституционные законы; Федеральный закон «О безопасности», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, принятые в пределах их компетенции в области безопасности. Например:

1) нормы Конституции Российской Федерации (ст. 2, 7, 11, 12, 17, 41, 42, 45, 52, 56, 71, 72, 88, 114, 132), которые определяют безопасность как критерий ограничения основных прав и свобод человека и гражданина, а также разделяют подведомственность федеральных органов и субъектов Российской Федерации в сфере безопасности;

2) Федеральный закон Российской Федерации «О безопасности» от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ, которым определены основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации;

3) федеральные законы «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ, «О защите населения от чрезвычайных ситуаций техногенного природного характера» от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ, «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 8 августа 2001 года № 128-ФЗ и др.;

4) нормы Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП), изложенные в главах 6, 7, 8, 9, 11, 20, имеющие непосредственное отношение к обеспечению техногенной безопасности. Заслуживает положительной оценки практика нормативного закрепления административно-правового пресечения правонарушений, создающих условия для совершения тяжких преступлений. Например, в главе 11 «Административные правонарушения на транспорте», содержащей 30 статей, закреплено административно-правовое пресечение правонарушений, угрожающих безопасности полетов (ст. 11.3); нарушений требований авиационной безопасности (ст. 11.3.1); действий, угрожающих безопасности движения на водном транспорте (ст. 11.6); нарушений правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов (ст. 11.14) и др. Представляется важным дальнейшее развитие подобного правового регулирования техногенной безопасности в других главах КоАП РФ.

5) указы Президента Российской Федерации «Об утверждении Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» от 12.05.2009 года № 537, «О мерах по противодействию терроризму» от 15.02.2006 года № 116 и др.;

6) постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении правил расследования авиационных происшествий и авиационных инцидентов с государственными воздушными судами в Российской Федерации», «Об утверждении правил применения технических устройств на опасных производственных объектах», «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» и др.

В целом правовое регулирование вопросов по отдельным видам безопасности осуществляется на основании более чем 70 федеральных законов и 200 указов Президента Российской Федерации, около 500 постановлений Правительства Российской Федерации, а также других подзаконных актов. При этом отдельные правовые акты носят фрагментарный характер, касаются частных угроз и порождают локальные разрозненные массивы норм, относящиеся к различным отраслям права. Последнее свидетельствует о том, что вопросы техногенной безопасности пронизывают практически все сферы общественных отношений и объективно могут быть предметом регулирования любой из существующих отраслей права.

Анализ современного состояния правового обеспечения техногенной безопасности позволил установить ряд существенных недостатков и проблем, требующих законодательного реагирования и теоретического осмысления. К таковым можно отнести:

- отсутствие понятия техногенной безопасности на законодательном уровне;
- необходимость разработки более четких организационно-правовых механизмов ее обеспечения;
- различия в понимании понятий техногенно опасного объекта, чрезвычайного происшествия техногенного характера, техногенного терроризма и др.;
- необходимость законодательной регламентации самостоятельного административно-правового режима – «чрезвычайная ситуация техногенного характера»;
- необходимость дальнейшего совершенствования уголовно-правового обеспечения техногенной безопасности и отдельных положений гражданско-правового регулирования общественных отношений, возникающих в связи с деятельностью субъектов РСЧС (Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций) Российской Федерации в режиме чрезвычайной ситуации техногенного характера.

В настоящее время на законодательном уровне отсутствует определение безопасности

в целом и техногенной безопасности в частности. Исходя из анализа Федерального закона от 21 декабря 1994 года «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» можно предположить, что техногенная безопасность представляет собой защищенность людей, окружающей природной среды и материальных ценностей от ситуаций техногенного характера.

В новом законе «О безопасности» отсутствует научное определение безопасности, нет правового толкования основных употребляемых терминов, не содержится конкретных правовых норм по обеспечению безопасности. Такой подход к проблеме имеет лишь абстрактно-теоретическое значение и не позволяет в полной мере разработать специфические механизмы обеспечения безопасности в разнородных социальных, техногенных и природных сферах.

Законодательное определение термина «техногенная безопасность» также отсутствует. С точки зрения современного законодательства она является правовым фантомом: нет закона о техногенной безопасности, нет определения ее в действующих нормативных актах.

В процессе исследования данной проблемы удалось установить в одном из нормативных актов лишь правовое определение понятия техногенной опасности. В ГОСТе Р 22.0.05-94 «Термины и определения основных понятий в области безопасности в техногенных чрезвычайных ситуациях» она определяется как «состояние, внутренне присущее технической системе, промышленному или транспортному объекту, реализуемое в виде поражающих воздействий источника техногенной чрезвычайной ситуации на человека и окружающую среду при его возникновении, либо в виде прямого или косвенного ущерба для человека и окружающей среды в процессе нормальной эксплуатации этих объектов».

Исходя из изложенного, можно сформулировать следующее определение техногенной безопасности: *это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от техногенных угроз, связанных*

с происшествиями чрезвычайного характера на потенциально опасных объектах, в результате которых нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, возникает угроза их жизни и здоровью, наносится ущерб экономике страны и национальной безопасности.

Нуждаются в дальнейшем совершенствовании организационно-правовые механизмы обеспечения техногенной безопасности, прежде всего связанные с техническим регулированием, стандартизацией и сертификацией опасных производств и объектов.

Основные положения в области технического регулирования, стандартизации и сертификации опасных производств и объектов изложены в Федеральном законе «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ. Они сводятся к определению обязательных требований к продукции и услугам (товарам, оборудованию, технологиям, сооружениям, производству работ и т. д.), которые устанавливаются Ростехнадзором и осуществляются в форме обязательных технических регламентов.

Представляется, что эффективность организационно-правовых механизмов обеспечения техногенной безопасности станет выше, если на практике выполнению техногенных норм и правил будет чаще придаваться рекомендательный характер. Такой подход к обеспечению техногенной безопасности позволит администрации техногенно опасных объектов активнее применять новые технологии, используя последние достижения науки и техники, способствующие повышению уровня техногенной безопасности. В свою очередь это дает возможность Ростехнадзору после накопления и анализа положительного опыта, полученного на основе проведения соответствующих экспертиз, вносить изменения в нормативные правовые акты обязательного исполнения.

Результаты анализа нормативно-правовой базы по исследуемой теме показали отсутствие единства мнений о сущности основополагающих терминов: техногенно опасного объекта, чрезвычайного происшествия техногенного характера, техногенного терроризма и др.

Например, в сфере законодательного обеспечения техногенной безопасности широко используются такие понятия, как: критически важные и потенциально опасные объекты; опасные производственные объекты, объекты промышленной опасности, объекты повышенной технологической и экологической опасности; пожароопасные и взрывоопасные объекты; химически и радиационно опасные объекты. При их классификации и категоризации по степени опасности на практике возникают существенные затруднения. При этом в одних случаях за основу берется характер техногенного объекта (промышленный, энергетический, транспортный, военный, жизнеобеспечения населения), в других – наличие специальных средств, опасных для человека (радиоактивных, химических, биологических, взрыво- и пожароопасных), в третьих – технологическая (производственная) специфика объекта. Представляется, что в отмеченном терминологическом ряду отсутствует основополагающее понятие, а именно «техногенно опасный объект».

По мнению автора, как техногенно опасный объект можно рассматривать любую техногенную систему (предприятие, сооружение, учреждение, транспортное средство и другие объекты), представляющую потенциальную опасность для населения и окружающей среды, чрезвычайные происшествия на которой могут привести к крупномасштабным негативным последствиям.

Техногенно опасные объекты должны быть отнесены к категории объектов со специальным режимом. Они отличаются от других промышленных объектов тем, что являются объектами внешних и внутренних угроз национальной безопасности.

В законодательную и правоприменительную практику, связанную с обеспечением техногенной безопасности, также можно внести конкретные предложения по ее дальнейшему совершенствованию, например:

1. Закрепить на федеральном законодательном уровне административно-правовой режим «Чрезвычайная ситуация техногенного харак-

тера», а также внести в КоАП РФ дополнения, предусматривающие меры административного воздействия на руководителей техногенно опасных объектов за несоблюдение требований антитеррористической и противодиверсионной защиты.

2. Дополнить главу 24 УК РФ составами преступлений, аналогичными по объекту преступного посягательства (общественная безопасность и общественный порядок) тем, которые находятся в настоящее время в других главах. Например, в главе 25 это ст. 234 (незаконный оборот сильнодействующих или ядовитых веществ); в главе 26 – ст. 248 (нарушение правил безопасности при обращении с микробиологическими либо другими биологическими агентами или токсинами) и др.

3. Необходимо более определенно решить вопрос о том, могут ли и должны ли подразделения РСЧС нести ответственность за причинение вреда имуществу граждан и организаций (при спасании пострадавших, при проникновении к местам чрезвычайных происшествий техногенного характера, при создании обстановки, препятствующей дальнейшему развитию чрезвычайных ситуаций и т. п.). То есть в каких случаях в соответствии с нормами публичного гражданско-правового законодательства на возникающие отношения, связанные с причинением вреда, будут распространяться нормы частного права.

4. В целях противодействия террористическим акциям на промышленных техногенно

опасных объектах при разработке нормативно-технических документов необходимо предусмотреть конкретные меры по предотвращению несанкционированного вмешательства в технологические процессы.

5. Надлежит разработать комплексную систему мониторинга техногенно опасных объектов, которая позволит более оперативно прогнозировать риски возникновения угроз техногенной безопасности и привлекать для их устранения не только контрольно-надзорные органы, но также правоохранительные органы и спецслужбы.

6. При расследовании опасных техногенных происшествий необходимо возродить практику создания межведомственных следственно-оперативных групп в составе следователей Следственного комитета России, следователей и оперативных работников Федеральной службы безопасности России, следователей и оперативных работников Министерства внутренних дел России.

Решение отмеченных в статье проблемных теоретических вопросов и реализация конкретных практических предложений по дальнейшему совершенствованию правового обеспечения техногенной безопасности позволит повысить эффективность работы органов государственной власти, правоохранительных органов и спецслужб по предотвращению чрезвычайных происшествий и террористических акций на техногенно опасных объектах.

Список литературы

1. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. М., 2003. 624 с.
2. Назаркин М.В. Правовые и организационные проблемы обеспечения безопасности высокорисковых объектов: моногр. М., 2006. 166 с.
3. Назаркин М.В. Технологический терроризм и высокорисковые объекты: лекция. М., 2005. 40 с.
4. Технологический терроризм и борьба с его угрозами / М.Ю. Головкин, А.Ф. Сильнов // Терроризм в современном мире / под ред. В.Л. Шульца. 2-изд. М., 2011. 603 с.

References

1. *Bezopasnost' Rossii. Pravovye, sotsial'no-ekonomicheskie i nauchno-tekhnicheskie aspekty* [Security in Russia. Legal, Socioeconomic and Scientific-Technical Aspects]. Moscow, 2003. 624 p.

2. Nazarkin M.V. *Pravovye i organizatsionnye problemy obespecheniya bezopasnosti vysokoriskovykh ob"ektov* [Legal and Organizational Safety Problems on High-Risk Objects]. Moscow, 2006. 166 p.

3. Nazarkin M.V. *Tekhnologicheskij terrorizm i vysokoriskovye ob"ekty: lektsiya* [Technological Terrorism and High-Risk Objects: Lectures]. Moscow, 2005. 40 p.

4. *Tekhnologicheskij terrorizm i bor'ba s ego ugrozami* [Technological Terrorism and Facing Its Threats]. *Terrorizm v sovremennom mire* [Terrorism in the Modern World]. Ed. by Shul'ts V.L. 2nd ed. Moscow, 2011. 603 p.

Kotkin Petr Nikolaevich

Academy of the Federal Security Service of the Russian Federation (Moscow, Russia)

ON FURTHER DEVELOPMENT OF LEGAL SUPPORT FOR ANTHROPOGENIC SECURITY

The practice of dealing with industrial and man-made accidents indicates that this type of emergency situations usually causes heavy casualties and material losses. One of the main dangers to the anthropogenic security of the Russian territory and population is breaching legal regulations governing the work on potentially hazardous sites. Anthropogenic security is also threatened by extremist and terrorist organizations.

The growing risk of industrial accidents and disasters in Russia is caused by insufficient legal support for anthropogenic security and lacking legal mechanisms aimed to prevent and eliminate such emergency situations. Weak state control and monitoring of anthropogenic security in high-tech spheres of the economy and defence is another contributing factor.

Keywords: *anthropogenic security, industrial accidents, risk for the environment, anthropogenic security threats, legal support for anthropogenic security.*

Контактная информация:

адрес: 119602, Москва, Мичуринский просп., д. 70;

e-mail: kotkinpn1923@mail.ru

Рецензент – *Чертова Н.А.*, доктор юридических наук, профессор кафедры теории и истории государства и права, директор юридического института Северного (Арктического) федерального университета имени М.В. Ломоносова