

УДК 340.132.6:658.004.2

© В.И. Сидоров, Е.В. Кловач, 2009

## РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ



**В.И. Сидоров,**  
д-р техн. наук,  
ген. директор  
(НТЦ «Промышленная безопасность»)



**Е.В. Кловач,**  
д-р техн. наук,  
зам. ген. директора

*The article tells the history of the Federal Law «Industrial Safety of Hazardous Production Facilities», reviews its principal provisions as well as amendments introduced through 11 years since implementation of the law. The article outlines the tendency of further elaboration associated with the technical regulation reform as well as with the administrative reformation going on in the country currently.*

*Ключевые слова: промышленная безопасность, федеральный закон, опасные производственные объекты, экспертиза, техническое регулирование.*

Ускоренные темпы индустриализации во второй половине XX в. неизбежно повлекли за собой увеличение количества аварий в промышленности, которые продемонстрировали степень неподготовленности эксплуатирующих компаний к их локализации и ликвидации последствий, отсутствие государственной политики и стратегии в управлении безопасностью на промышленных объектах. Откликом на создавшуюся ситуацию стало появление в 80-е годы XX в. международных и национальных актов, устанавливающих требования, направленные на предупреждение промышленных аварий.

Наиболее значимыми международными документами стали Директива Европейского сообщества от 24 июня 1982 г. № 82/501/ЕЭС по предотвращению крупных промышленных аварий и Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий от 17 марта 1992 г. [1, 2].

Основные принципы регулирования промышленной безопасности, установленные в этих документах, были использованы при разработке проекта закона Российской Федерации «О промышленной безопасности». К ним относятся:

- установление критериев отнесения объектов к категории опасных;
- проведение оценки опасности промышленного объекта;
- определение превентивных технических и организационных мер;
- информирование государственных органов и общественности об опасностях и авариях;
- проведение экспертизы промышленной безопасности;
- представление декларации промышленной безопасности для наиболее опасных объектов;

учет и расследование причин аварий на предприятии;

разработка планов по ликвидации аварий и локализации их последствий;

требования к необходимости подготовки и аттестации персонала опасных производственных объектов (ОПО) по вопросам промышленной безопасности, включая подготовку к действиям во время аварии; контроль за уровнем квалификации персонала;

страхование гражданской ответственности за причинение ущерба населению и окружающей среде в результате аварий;

осуществление государственного контроля и надзора за промышленной безопасностью;

ответственность производителей (операторов) за нарушения законодательства и нанесенный ущерб.

Работа над проектом закона о промышленной безопасности началась в 1991 г. Для его подготовки была создана рабочая группа, в которую вошли ведущие специалисты Госгортехнадзора России, НТЦ «Промышленная безопасность», МЧС России, юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова, Института государства и права РАН, а также представители аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации [3, 4].

На первых этапах формирования законодательства по промышленной безопасности предусматривалось регулирование отношений в сфере промышленной безопасности для всех производственных объектов, за исключением объектов, на которых используются радиоактивные вещества, при этом детальные требования предполагалось сформулировать в отношении промышленных объектов, отнесенных законопроектом к категории опасных.

В период работы над законопроектом были приняты законы, касающиеся в той или иной степени

обеспечения безопасности на производстве. Среди них Закон Российской Федерации от 6 августа 1993 г. № 5602-1 «Основы законодательства Российской Федерации об охране труда» [5], Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [6], Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» [7], Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [8] и другие законодательные акты. Стало очевидно, что требований, установленных в этих законах, достаточно для обеспечения безопасности на большинстве предприятий, деятельность которых не связана с источниками повышенной опасности.

В целях исключения дублирования правовых требований сфера действия законопроекта о промышленной безопасности была изменена, его требования стали касаться только «опасных производств». Разработчики столкнулись с чрезвычайно сложной задачей — установлением критериев «опасности», что необходимо для определения сферы действия будущего законодательного акта. Сужение сферы действия законопроекта привело и к изменению его названия — он стал называться «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

При написании законопроекта необходимо было определить, в ведении каких субъектов права находится область промышленной безопасности. В связи с тем, что в статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации, определяющих предметы ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, понятие «промышленная безопасность» отсутствует, авторы законопроекта предположили, что правовое регулирование в области промышленной безопасности определяется статьей 72 Конституции Российской Федерации по аналогии с предметами правового регулирования в области экологической безопасности и охраны труда, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако при рассмотрении законопроекта в Администрации Президента Российской Федерации было предложено отнести промышленную безопасность к статье 71 Конституции Российской Федерации, вследствие чего правовое регулирование промышленной безопасности следует осуществлять только на уровне Российской Федерации.

Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее — Закон) [9] сформулированы требования промышленной безопасности, обязательные для выполнения на всех стадиях функционирования производственного объекта,

начиная с его проектирования и размещения и заканчивая выводом из эксплуатации. Он определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на ОПО и обеспечение готовности организаций, эксплуатирующих ОПО, к локализации и ликвидации последствий указанных аварий. К ОПО Законом отнесены объекты, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества; используется оборудование, работающее под избыточным давлением более 0,07 МПа или при температуре нагрева воды более 115 °С; используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры; получают расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов, а также объекты, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых и работы в подземных условиях.

После принятия Закона в общеправовой классификатор законодательства Российской Федерации в 1998 г. была включена новая отрасль права — промышленная безопасность, которая активно формировалась в течение 1998–1999 гг. За этот период принято семь постановлений Правительства Российской Федерации по промышленной безопасности, четыре нормативных правовых акта Госгортехнадзора России. Действовавшие до принятия Закона нормативные документы Госгортехнадзора России были пересмотрены и приведены в соответствие с Законом.

За 11 лет действия Закона в него 7 раз вносились различные изменения и дополнения. Некоторые из них не носили концептуального характера, а некоторые существенно изменили его содержание.

Федеральным законом от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» [10] внесены изменения в статью 15 Закона «Обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта», связанные с изменением исчисления минимальных размеров страховых сумм. Если первоначально они исчислялись в минимальных размерах оплаты труда, то в действующей редакции Закона размеры минимальных страховых сумм составляют от 100 тыс. до 7 млн. руб., в зависимости от степени опасности объекта.

Федеральным законом от 10 января 2003 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельно-

сти» [11] существенно сокращены лицензируемые в сфере промышленной безопасности виды деятельности. Перестали подлежать лицензированию виды деятельности по проектированию и строительству ОПО, по изготовлению, монтажу и ремонту технических устройств, применяемых на ОПО, а также по подготовке и переподготовке по промышленной безопасности работников организаций, связанных с эксплуатацией ОПО. В соответствии с Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» все нормы, связанные с порядком осуществления лицензирования и лицензионного контроля, из Закона перенесены в специальное законодательство по лицензированию.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [12] по всему тексту Закона слова «федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности», заменены на слова «федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности». Кроме того, изменения, внесенные в статью 5 Закона еще в 2004 г., предопределили возможность наделения полномочиями в области промышленной безопасности нескольких федеральных органов исполнительной власти. Эта возможность реализована Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 [13], в соответствии с которым функции нормативного правового регулирования в области промышленной безопасности возложены на Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, разрешительные, контрольные и надзорные функции в этой области — на Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Федеральным законом от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» [14] из Закона исключена норма, предоставлявшая право должностному лицу федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности приостанавливать экс-

плуатацию объекта в случае выявления серьезных нарушений требований промышленной безопасности. Изменениями, внесенными в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, правом административного приостановления деятельности наделены только суды, а федеральные органы исполнительной власти имеют право лишь на временный запрет деятельности, не превышающий пять суток.

Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [15] сократил виды объектов, подлежащие экспертизе промышленной безопасности. Теперь в круг этих объектов входит проектная документация на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию ОПО; технические устройства, применяемые на ОПО; здания и сооружения на ОПО; декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе проектной документации на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию ОПО, и иные документы, связанные с эксплуатацией ОПО. В то время как проектная документация на строительство, капитальный ремонт и реконструкцию ОПО и декларация промышленной безопасности в составе проекта на его строительство, капитальный ремонт и реконструкцию подлежат государственной экспертизе проектной документации. Этим же законом в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» включена новая статья 16.1 «Государственный надзор при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте опасных производственных объектов».

Последние изменения в Закон были внесены 30 декабря 2008 г. сразу двумя законами [16, 17]. Одно из них касается изменения применяемой терминологии. В статье 15 Закона и приложении 1 к нему использовался термин «окружающая природная среда». В настоящее время слово «природная» исключено из данного словосочетания [16]. Другое изменение вносит поправки в статью 7 Закона, в соответствии с которым подтверждение соответствия технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, требованиям промышленной безопасности осуществляется не только в форме сертификации, а также и в форме декларирования соответствия в порядке, установленном законодательством о техническом регулировании [17].

За прошедшее время сформировалась система управления промышленной безопасностью, базирующаяся на законодательстве в этой области: ведется государственный реестр ОПО; создана сеть организаций, занимающихся экспертизой промыш-

ленной безопасности, и организаций, обучающих персонал по вопросам промышленной безопасности. В организациях, эксплуатирующих ОПО, осуществляется производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности. Положительный результат реализации требований промышленной безопасности подтверждает устойчивая тенденция к сокращению аварийности и травматизма на ОПО на фоне появления новых организаций и предприятий.

Проводимая в стране административная реформа, а также формирование законодательства по техническому регулированию неизбежно приведут к дальнейшему внесению изменений в Закон. Повидимому, в рамках реализации государственной политики по уменьшению государственного вмешательства в экономику и повышению ответственности предпринимателей можно предположить изменение законодательства в области промышленной безопасности в сторону возложения ответственности и части контролирующих функций на бизнес через саморегулируемые организации.

### Список литературы

1. Council Directive of June 24, 1982 on the major accident hazards of certain industrial activities (82/501/EEC)// Official Journal of the European Communities 1230. — 1982. — Vol. 25.
2. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (E/ECE/1268)// Правовые вопросы охраны окружающей среды. — 1993. — № 10. — С. 2–19.
3. Правовые основы обеспечения безопасности в промышленности/ М.М. Бринчук, А.К. Голиченков, Е.В. Кловач, В.И. Сидоров// Обеспечение безопасности населения и территорий: Сборник ИГП РАН. — М., 1994. — С. 84–99.
4. Conception of the Russian Federation Draft Law on «Safety in Industry»/ М. Brinchuk, A. Golichenkov, E. Klovach, B. Krasnykh, V. Sidorov // Environmental Control of Products and Substances. — Frankfurt am Main. — 1994. — P. 59–64.
5. Основы законодательства Российской Федерации об охране труда от 06.08.93 № 5602-1// Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. — 1993. — № 35. — Ст. 1412.
6. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»// Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 35. — Ст. 3648.
7. Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»// Собрание законодательства Российской Федерации. — 1995. — № 48. — Ст. 4556.
8. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»// Собрание законодательства Российской Федерации. — 1994. — № 35. — Ст. 3649.
9. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»// Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 30. — Ст. 3588.
10. Федеральный закон от 7 августа 2000 г. № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации»// Парламентская газета. — № 151–152. — 2000. — 10 авг.
11. Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 15-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»// Российская газета. — № 5. — 2003. — 15 янв.
12. Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»// Российская газета. — № 188. — 2004. — 31 авг.
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»// Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 22. — Ст. 2581.
14. Федеральный закон от 9 мая 2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации»// Российская газета. — № 100. — 2005. — 13 мая.
15. Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Парламентская газета. — № 214–215. — 2006. — 21 дек.
16. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»// Российская газета. — № 4824. — 2008. — 31 дек.
17. Федеральный закон от 30 декабря 2008 г. № 313-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением возможности замены обязательной сертификации декларированием соответствия»// Российская газета. — № 4824. — 2008. — 31 дек.

ntc@safety.ru