

Проблемы, суждения

УДК 331.821:340.134.004.68

© Е.В. Кловач, В.И. Сидоров, 2010

СОСТОЯНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ



Е.В. Кловач,
проф.,
д-р техн. наук



В.И. Сидоров,
проф.,
д-р техн. наук

(ЗАО НТЦ ПБ)

The changes introduced in the Federal Law «On Industrial Safety of Hazardous Production Facilities» after 2008 are reviewed in the Article. Forecast is made on the subsequent changes.

Ключевые слова: промышленная безопасность, опасные производственные объекты, технические устройства, страхование гражданской ответственности.

Принятие в 1997 г. Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [1] положило начало системе правового регулирования в области промышленной безопасности (ПБ). При его разработке за основу были взяты такие международные документы, как Директива ЕЭС о предотвращении крупных промышленных аварий [2], Конвенция ООН о трансграничном воздействии промышленных аварий [3], использованы методы правового регулирования, направленные на предотвращение аварий на опасных объектах, принятые и апробированные в большинстве промышленно развитых стран Европы и Америки.

Прошло 13 лет с момента вступления закона [1] в силу и, естественно, он не избежал участи всей правовой системы, постоянно находящейся в движении, развитии из-за возникновения новых потребностей в обществе и других объективных причин, приводящих к постоянному внесению изменений и дополнений.

В работе [4] рассмотрены изменения, внесенные в закон [1] в период до 2008 г. В последующие годы изменения затронули преамбулу и статьи 2, 7, 8, 9, 12, 15, 16 и 17. К настоящему моменту всего 6 статей из 18 не претерпели никаких изменений, 2 статьи были внесены дополнительно.

Насколько сильно изменили многочисленные поправки содержание закона [1], характер правовых норм в нем? Каких изменений стоит ждать в ближайшее время?

Федеральными законами от 30 декабря 2008 г. № 313-ФЗ [5] и от 27 декабря 2009 г. № 374-ФЗ [6] в статью 7 «Технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте» с разрывом в один год были внесены изменения, в какой-то степени противоречащие друг другу, законодательству о техническом регулировании и концепции административной реформы. В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, продекларирована необходимость исключения дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти. Аналогичная задача поставлена в Федеральном законе от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [7]. В последней редакции статьи 7 закона [1] нормы по подтверждению и оценке соответствия технических устройств (ТУ), применяемых на опасном производственном объекте (ОПО), требованиям ПБ частично дублируют друг друга. К ТУ установлены такие нормы, как обязательная сертификация, экспертиза ПБ, разрешение на применение ТУ на ОПО, а также государственный контроль и надзор за соответствием требованиям ПБ и технических регламентов. Причем в части 1 статьи 7 указано, что обязательная сертификация проводится в соответствии с законодательством о техническом регулировании.

В настоящее время среди принятых технических регламентов непосредственно касаются ТУ Технический регламент о безопасности машин и оборудования [8], вступающий в силу в сентябре 2010 г., и Технический регламент о безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах [9], вступающий в силу в феврале 2011 г. Оба

регламента предусматривают для ТУ проведение обязательной сертификации органами по сертификации в соответствии со схемами, указанными в этих документах. Сертификаты выдает орган по сертификации изготовителю или его полномочному представителю. Находящиеся в эксплуатации машины и оборудование обязательно подлежат подтверждению соответствия не подлежат. Помимо обязательной сертификации указанными техническими регламентами предусмотрена оценка соответствия машин и оборудования на всех стадиях их жизненного цикла в форме государственного контроля и надзора за соблюдением требований технических регламентов органами Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

К методам оценки соответствия, предусмотренным только законом [1], относятся разрешение на применение ТУ, экспертиза ПБ и государственный контроль и надзор за соблюдением требований ПБ.

Таким образом, предусмотренные законом [1] и упомянутые в технических регламентах методы подтверждения и оценки соответствия ТУ, применяемых на ОПО, дублируются на стадиях изготовления и эксплуатации (табл. 1).

Отдельно остановимся на такой форме оценки соответствия, как разрешение на применение ТУ на ОПО. Эта процедура давно (до принятия закона [1]) используется в практике надзорной деятельности Ростехнадзора. В какой-то степени она заменяла сертификацию в отсутствие системы обязательной сертификации на соответствие требованиям ПБ. Никогда, до недавнего времени, процедура не регламентировалась на законодательном уровне, и представлялось, что с введением системы обязательной сертификации в данной области роль этой процедуры изменится. Совершенно неожиданно в конце 2009 г. Федеральным законом [6] внесены изменения в статьи 7 и 9 закона [1]. В статье 7 законодательно закрепили получение разрешения на применение ТУ на ОПО, а в статье 9 предусмотрели уплату государственной пошлины за не

предусмотренный никакими документами и никем не выдаваемый аттестат в области ПБ.

Новый этап изменений пришелся на лето 2010 г. и связан с принятием двух законов: Федерально-го закона от 23 июля 2010 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [10] и Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 226-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» [11].

Интересно, что оба закона, принятые с разрывом в четыре дня, вносят поправки в преамбулу к закону [1], имеющие одинаковый смысл, но разные формулировки. Цель данных поправок — распространение сферы действия закона [1] не только на организации, но и на индивидуальных предпринимателей. При этом, согласно закону [10], первый абзац преамбулы должен звучать следующим образом: «Настоящий Федеральный закон определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей (далее — организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты)...», а согласно закону [11]: «Настоящий Федеральный закон определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности организаций и индивидуальных предпринимателей (далее также — организации), эксплуатирующих опасные

Таблица 1

Этапы существования ТУ	Методы оценки и подтверждения соответствия ТУ на разных этапах его существования, предусмотренные	
	законом № 116-ФЗ [1]	техническими регламентами [8, 9]
Разработка (проектирование)	Экспертиза ПБ; государственный контроль за соблюдением требований ПБ	—
Изготовление:		
за рубежом	То же и разрешение на применение на ОПО	—
в России	То же и сертификация на соответствие техническим регламентам	Сертификация на соответствие техническим регламентам и инспекционный контроль
Поставка	Разрешение на применение на ОПО, экспертиза ПБ	Государственный контроль за соответствием требованиям технических регламентов
Эксплуатация	То же и государственный контроль за соблюдением требований ПБ	То же

производственные объекты, к локализации и ликвидации последствий указанных аварий». Учитывая, что поправки вступают в силу с разрывом в один год: закон [10] — в январе 2011 г., закон [11] — в январе 2012 г., можно предположить, что сначала будет использоваться формулировка закона [10], а потом — закона [11]. Сложившаяся ситуация лишний раз подтверждает бессистемность законотворческой деятельности.

Еще одним дополнением, введенным законом [10] в абзац 15 пункта 1 статьи 9 закона [1], предусмотрено, что организации, эксплуатирующие ОПО, должны выполнять не только распоряжения и предписания должностных лиц Ростехнадзора (как было в предыдущих редакциях), но и их указания. Логику этого дополнения понять сложно, так как в Кодекс Российской Федерации об административ-

ных правонарушениях не включена норма по административному правонарушению за невыполнение указаний в области ПБ. Административное наказание предусмотрено за невыполнение предписаний. Вероятно, данная поправка связана со статьей 16 закона [1], в которой упомянуто, что должностные лица федерального органа исполнительной власти в области ПБ при исполнении своих должностных обязанностей имеют право давать в пределах своих полномочий указания в области ПБ.

Федеральным законом [11], помимо изменений в преамбулу, внесены изменения в статьи 2, 8, 9, 12, 15 закона [1] и в приложение 1 к нему (табл. 2). Также дополнительно включена статья 17.1 «Ответственность за причинение вреда жизни или здоровью граждан в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте».

Таблица 2

Статья, пункт, абзац закона [1]	Действующая редакция	Изменения, внесенные законом [11]	Комментарии
Статья 2, п. 2	«Опасные производственные объекты подлежат регистрации в государственном реестре в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.»	Дополнить предложением: «При этом требования к регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре, в том числе к идентификации опасных производственных объектов, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности совместно с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.»	Впервые: на законодательном уровне упоминается термин «идентификация опасных производственных объектов»; к установлению порядка по регистрации и идентификации привлекается МЧС России
Статья 8, п. 4, 2-й абзац	«При этом проверяется готовность организации к эксплуатации опасного производственного объекта и к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии.»	Дополнить словами: «, а также наличие у нее договора обязательного страхования гражданской ответственности, заключенного в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте.»	Речь идет о вводе в эксплуатацию опасного производственного объекта. В соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ [12] к опасным объектам помимо опасных производственных объектов, относятся гидротехнические сооружения
Статья 9, п. 1, 14-й абзац	«...заключать договор страхования риска ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта»	Изложить в следующей редакции: «заключать договор обязательного страхования гражданской ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте;»	
Статья 12, п. 2, 2-й абзац	«В состав указанной комиссии также включаются: представители субъекта Российской Федерации и (или) органа местного самоуправления, на территории которых располагается опасный производственный объект; представители организации, эксплуатирующей опасный производственный объект; другие представители в соответствии с законодательством Российской Федерации.»	После слов «представители организации, эксплуатирующей опасный производственный объект» добавить: «представители страховщика, с которым организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, заключила договор обязательного страхования гражданской ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте;»	—

Статья, пункт, абзац закона [1]	Действующая редакция	Изменения, внесенные законом [11]	Комментарии
Статья 12, п. 4	«Комиссия по техническому расследованию причин аварии может привлекать к расследованию экспертные организации и специалистов в области промышленной безопасности, изысканий, проектирования, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, страхования, изготовления оборудования и в других областях.»	Слово «страхования,» исключить	–
Статья 12, п. 7	«Материалы технического расследования причин аварии направляются в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности, или в его территориальный орган, а также в иные заинтересованные государственные органы.»	После слов «его территориальный орган,» дополнить словами «членам комиссии по техническому расследованию причин аварии,»	–
Статья 15	Статья 15. Обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта¹	Изложить в следующей редакции: «Статья 15. Обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте. Обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте.»	Текст статьи полностью изменен. Классификация опасных объектов для определения страховых сумм и страховых тарифов устанавливается теперь законодательством о страховании
Приложение 1	Опасные производственные объекты	Дополнить примечанием следующего содержания: «Примечание. Автозаправочные станции, на которых предусмотрена заправка транспортных средств сжиженными углеводородными газами и (или) жидким моторным топливом, относятся к опасным производственным объектам по признаку хранения соответствующих опасных веществ.»	–

¹ Приведено только название статьи.

Как видно из табл. 2, закон [1] претерпел существенные изменения, которые неизбежно приведут к необходимости внесения поправок в подзаконные акты, устанавливающие требования к идентификации и регистрации ОПО, к техническому расследованию причин аварий на ОПО и др.

Изменения, вносимые в законы, «подстраивают» их под меняющиеся социально-экономическую ситуацию и правовое поле. На основании анализа современной экономической ситуации, хода административной реформы и реформы технического регулирования спрогнозированы дальнейшие поправки, которые могут быть внесены в закон [1] в ближайшей перспективе.

Во-первых, изменения могут коснуться статьи 3. Связаны они с необходимостью уточнения статуса документов, устанавливающих обязательные тре-

бования по ПБ. Номенклатура нормативных правовых актов и нормативных документов в сфере ПБ, принятых органами исполнительной власти (в том числе прекратившими существование), весьма широка: правила, инструкции, методики, требования, положения, регламенты, нормативы и т.д. В целях систематизации и актуализации нормативных документов, а также возможности внесения изменений в нормативные правовые акты, принятые другими органами исполнительной власти, целесообразно их переработать и утвердить Ростехнадзором в форме федеральных норм и правил.

Во-вторых, в связи с установлением Федеральным законом от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципально-

го контроля» [13] требований периодичности контрольных (надзорных) мероприятий и возможностью, предусмотренной этим законом, установления особенностей организации и проведения проверок при осуществлении федерального надзора за соблюдением требований ПБ необходимо категоризировать ОПО по степени потенциальной угрозы жизни и здоровью людей, окружающей среде для введения риск-ориентированного надзора [14].

Для этого необходимо будет внести изменения в статью 16 закона [1], предусмотрев особенности организации проверок для различных категорий объектов, а также в приложение 1, установив критерии отнесения объектов к ОПО и порядок их идентификации в целях выделения категории наиболее опасных и критически важных объектов, а также разграничения полномочий по осуществлению надзора за менее опасными объектами с субъектами Российской Федерации, органами местного самоуправления, саморегулируемыми организациями и страховыми компаниями.

Список литературы

1. *Федеральный закон* от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»// *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 1997. — № 30. — Ст. 3588.
2. *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. — August 5.
3. *Конвенция* о трансграничном воздействии промышленных аварий// *Правовые вопросы охраны окружающей среды*. — 1993. — № 10. — С. 2–19.
4. *Кловач Е.В., Сидоров В.И.* Развитие законодательства о промышленной безопасности// *Безопасность труда в промышленности*. — 2009. — № 1. — С. 5–8.
5. *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.
6. *Федеральный закон* от 27.12.2009 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в статью 45 части первой и в главу 253 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившим
- силу Федерального закона «О сборах за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»// *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2009. — № 52. — Ст. 6450.
7. *Федеральный закон* от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»// *Российская газета*. — № 245. — 2002. — 31 дек.
8. *Технический регламент* о безопасности машин и оборудования, утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2009 г. № 753// *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2009. — № 38. — Ст. 4505.
9. *Технический регламент* о безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах от 24 февраля 2010 г. № 86// *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2010. — № 9. — Ст. 975.
10. *Федеральный закон* от 23 июля 2010 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»// *Российская газета*. — 2010. — № 164 (5243). — 27 июля.
11. *Федеральный закон* от 27 июля 2010 г. № 226-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»// *Российская газета*. — № 169 (5248). — 2010. — 2 авг.
12. *Федеральный закон* от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»// *Российская газета*. — № 169 (5248). — 2010. — 2 авг.
13. *Федеральный закон* от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»// *Собрание законодательства Российской Федерации*. — 2008. — № 52. — Ст. 6249.
14. *Ферапонтов А.В.* Принципы организации риск-ориентированного надзора за опасными производственными объектами// *Безопасность труда в промышленности*. — 2010. — № 6. — С. 4–7.

ntc@safety.ru