

ings of the outsourcing procedure are presented. The problem of inefficient use of protective means owing to ignorance by the employees of ways of their application is considered. Process of productive deepening of training material is investigated. The automated training of the personnel including the theoretical part, and also knowledge testing on the studied material is offered.

Key words: individual protective equipment, protection, outsourcing, counterfeit, hazardous production facility, labor protection.

References

1. Fedosov A.V., Zakirova Z.A., Guseva I.E. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 2016. № 6. pp. 70–73.
2. Fedosov A.V., Vadulina N.V., Rjamova S.M., Novikova A.I., Hizbulina A.A. *Izmerenie urovnej vrednykh proizvodstvennykh faktorov: monogr.* (Measurement of Levels of Harmful Production Factors: Monograph). Ufa: Izd-vo UGNTU, 2015. 333 p.
3. Grebennikov V.S., Grigorev V.M. *Promyshlennaja jekologicheskaja bezopasnost, ohrana truda = Industrial Ecological Safety, Labor Protection*. 2015. № 1. pp. 46–49.

4. Vishnevskaja N.L., Plahova L.V. *Vektor nauki TGU = Science Vector TGU*. 2013. № 1. pp. 18–21.
5. Danilov A.S., Koreckij V.P. *Promyshlennaja jekologicheskaja bezopasnost, ohrana truda = Industrial Ecological Safety, Labor Protection*. 2015. № 2. pp. 30–32.
6. *Ob utverzhenii Porjadka obuchenija po ohrane truda i proverki znaniy trebovanij ohrany truda rabotnikov organizacij (s izmenenijami ot 30 nojabrja 2016 goda): postanovlenie Ministerstva truda i socialnogo razvitiya Rossijskoj Federacii i Ministerstva obrazovanija Rossijskoj Federacii ot 13 janv. 2003 g. № 1/29* (On the Approval of the Procedure of Training on Labor Protection and Knowledge Testing of the Employees of the Organizations (with Changes of November 30, 2016): Decree of the Ministry of Labor and Social Development of the Russian Federation and the Ministry of Education of the Russian Federation of January 13, 2003 No. 1/29). Available at: <http://docs.cntd.ru/document/901850788> (accessed: February 27, 2017).
7. Tihomirov D.V., Grishhenko Ja.I., Kucherenko S.V. *Grazhdanskaja zashhita = Civil Protection*. 2015. № 1. pp. 56–58.

УДК 658.382.3

© Коллектив авторов, 2017

20 лет Федеральному закону № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»



М.М. Бринчук,
д-р юр. наук

Институт государства
и права РАН, Москва,
Россия



А.К. Голиченков,
д-р юр. наук,
office@law.msu.ru

МГУ имени М.В.
Ломоносова, Москва,
Россия



Е.В. Кловач,
д-р техн. наук, проф.,
ген. директор

ЗАО НТЦ ПБ, Москва,
Россия



Б.А. Красных,
канд. техн. наук,
председатель НТС

Ростехнадзор, Москва,
Россия



В.И. Сидоров,
д-р техн. наук, проф.,
президент

Фонд Якова Брюса,
Москва, Россия

Статья посвящена 20-летию со дня принятия Федерального закона № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Работа над законопроектом началась в 1993 г. При разработке законопроекта изучены международные и национальные законодательные акты, устанавливающие методы регулирования, направленные на предотвращение аварий на объектах повышенной опасности, которые легли в основу правового регулирования промышленной безопасности в России. За время действия данного федерального закона в него 26 раз вносили изменения и дополнения. Постоянные изменения позволили ему оставаться на современном уровне законодательного регулирования, создать сбалансированную систему правового регулирования промышленной безопасности, оптимизировать нормативную правовую базу, перейти на риск-ориентированный надзор, устранить избыточные административные барьеры для осуществления инвестиционной и производственной деятельности, создать стимулы для модернизации отечественной экономики. Намечилась тенденция к улучшению состояния промышленной безопасности, появились новые отрасли права и научная специальность — промышленная безопасность.

Ключевые слова: промышленная безопасность, федеральный закон, опасные производственные объекты, риск-ориентированный надзор, лицензирование, экспертиза промышленной безопасности.

DOI: 10.24000/0409-2961-2017-4-37-45

Введение

В 2017 г. исполняется 20 лет со дня принятия Федерального закона № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее — Закон).

Необходимость разработки законопроекта обоснована рядом социально-экономических и юридических факторов. К первым отнесены прежде всего рост числа промышленных аварий на предприятиях, поднадзорных Госгортехнадзору России.

В 1992 г., несмотря на снижение объемов производства на поднадзорных объектах, количество аварий и погибших выросло более чем на 17 % [1]. В то же время, как отмечено в [1], в эти годы, несмотря на повышение аварийности, существенно сократилось количество дел, возбуждаемых по статьям, связанным с нарушением правил ведения работ на опасных объектах.

Также немаловажными факторами стали переход от государственной к частной форме собственности большинства крупных предприятий и отсутствие навыков управления у новых собственников. Кроме того, из-за отсутствия инвестиций в промышленность на многих предприятиях сложилось сложное финансовое положение, не позволявшее обновлять основные производственные фонды, что приводило к использованию отработавшего срок службы оборудования.

В промышленно развитых странах осознание необходимости установления правовых механизмов по принятию мер, направленных на предотвращение аварий, их локализацию и ликвидацию последствий, произошло на 10–15 лет раньше, чем в России. Крупные аварии, сопровождающиеся выбросами опасных химических веществ, происшедшие в Европе, Азии, Америке в 1970–1980-х годах и подробно описанные в работах [2–4], продемонстрировали степень неинформированности общественности и властных структур об опасностях, связанных с деятельностью промышленных предприятий, неподготовленностью предприятий и представителей власти к авариям, отсутствие системы мер, направленных на их предупреждение, локализацию и ликвидацию последствий.

Необходимость решения указанных проблем привела к разработке и принятию международных и национальных актов, к наиболее значимым из которых можно отнести Директиву 82/501/ЕЕС «О предотвращении крупных промышленных аварий» (Директива Севезо, 1982 г.) [5], Конвенцию о трансграничном воздействии промышленных аварий (1993 г.) [6] и Конвенцию Международной организации труда (МОТ) о предотвращении крупных промышленных аварий (1993 г.) [7]. Положения указанных документов в той или иной степени учитывались при подготовке Закона.

Разработка проекта Закона

Работа над законопроектом начата в 1993 г. с разработки концепции Закона Российской Федерации «О безопасности в промышленности» (первоначальное название Закона). В рабочую группу вошли специалисты Госгортехнадзора России Б.А. Красных и Р.А. Стандрик, юристы М.М. Бринчук (Институт государства и права РАН) и А.К. Голиченков (Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова), В.И. Сидоров и Е.В. Кловач (НТЦ по безопасности в промышлен-

ности Госгортехнадзора России)¹, Б.А. Гольдфарб (МЧС России), А.Н. Черноплеков и А.Н. Елохин (ОНИР «Индустриальный риск»).

Разработка Закона проводилась в постоянно меняющемся правовом поле. С 1991 г. в российском законодательстве наблюдалась бурная, но недостаточно скоординированная деятельность. Не стали исключением и отрасли законодательства, регулирующие отношения в области обеспечения безопасности. На федеральном уровне с 1991 по 1998 г. в области безопасности принято более 20 законов. Законотворческий процесс происходил на фоне постоянно меняющейся структуры федеральных органов исполнительной власти и распределения полномочий между ними. При этом прослеживалась тенденция формирования структуры законодательства в соответствии со структурой федеральных органов исполнительной власти.

Основополагающим для развития законодательства о промышленной безопасности стал правовой фактор. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., установила право каждого на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности (ст. 37). Конституцией же вопросы безопасности отнесены к ведению Российской Федерации (п. «м» ст. 71). Из последней нормы следовало то принципиальное положение, что законодательное регулирование в области промышленной безопасности осуществляется на федеральном уровне.

На первых этапах разработки Закона предусматривалось регулирование отношений в сфере безопасности для всех промышленных производств, за исключением объектов, на которых используются радиоактивные вещества, при этом специальные требования предполагалось сформулировать в отношении объектов, отнесенных законопроектом к категории опасных, позднее названных в Законе опасными производственными объектами (ОПО). После принятия законов о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности, экологической экспертизе, охране труда и ряда других законодательных актов [8–11] стало очевидно, что требований, установленных в этих законах, достаточно для обеспечения безопасности на подавляющем большинстве предприятий, деятельность которых не связана с источниками повышенной опасности.

В процессе разработки проекта Закона первоначальный термин «безопасность в промышленности» трансформировался в термин «промышленная безопасность», который логично «встроился» в терминологию законов, появившихся в середине 1990-х годов, в которых законодательно установили требования к пожарной, ядерной, радиационной, эколо-

¹ В настоящее время — ЗАО «Научно-технический центр исследований проблем промышленной безопасности».

гической и другим видам безопасности [12]. В 1998 г. в общеправовой классификатор законодательства Российской Федерации включена новая отрасль права — промышленная безопасность, которая активно формировалась в течение 1998–1999 гг. В этот период принято более десятка нормативных правовых актов, развивающих и конкретизирующих установленные Законом методы правового регулирования промышленной безопасности [13].

После введения Законом новой терминологии и осознания необходимости сужения сферы действия Закона перед разработчиками законопроекта встала задача установления границ распространения Закона путем определения критериев отнесения объектов к категории ОПО.

Впервые на нормативно-правовом уровне критерии отнесения объектов к категории опасных установлены в Директиве Севезо [5], они связаны с наличием опасных химических веществ на объекте. Директива Севезо [5] определяет перечни индивидуальных химических веществ или классов веществ. Аналогичные перечни присутствуют и в Конвенции о трансграничном воздействии промышленных аварий [6]. Именно они использованы в Законе в качестве одного из критериев отнесения объектов к категории опасных. Учитывая, что Конвенция [6] подписана Россией, с юридической точки зрения использование ее норм обязательно.

Разработчики Закона не ограничили сферу его действия единственным критерием опасности — наличием опасных веществ. В качестве других критериев использованы применяемые на объектах опасные виды деятельности или сложные технические устройства. При установлении этих критериев за основу взяты виды деятельности и технические устройства, надзор за которыми осуществлял Госгортехнадзор России. Это объекты, на которых:

используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 МПа или при температуре нагрева воды более 115 °С;

используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры;

получаются расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов;

ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях.

Основные методы регулирования, направленные на предотвращение аварий на ОПО, применяемые в международном законодательстве [5, 6], легли в основу правового регулирования промышленной безопасности в России. К ним относятся:

идентификация ОПО и их регистрация в государственном реестре ОПО;

информирование государственных органов и общественности об опасностях, авариях и инцидентах;

разрешительные механизмы деятельности и применения оборудования;

экспертиза промышленной безопасности (ЭПБ);
декларирование промышленной безопасности;
учет и расследование причин аварий и инцидентов;

разработка планов по локализации аварий и ликвидации их последствий;

страхование гражданской ответственности от последствий аварий;

производственный контроль и государственный надзор за соблюдением требований промышленной безопасности;

ответственность за нарушения требований промышленной безопасности.

Развитие законодательного регулирования промышленной безопасности

За 20 лет действия Закона в него 26 раз вносили изменения и дополнения (практически во все статьи). Кроме того, Закон дополнен тремя новыми статьями. Некоторые из изменений не внесли существенных поправок в текст Закона. В результате внесения отдельных поправок изменялись: сфера действия Закона, критерии отнесения объектов к категории опасных, порядок осуществления государственного надзора, требования к техническим устройствам, применяемым на ОПО, к ЭПБ и др. Мониторинг всех изменений Закона постоянно проводился авторами статьи, его результаты подробно освещались в журнале «Безопасность труда в промышленности» [14–16].

На рис. 1 схематически отмечены наиболее значимые изменения, внесенные в Закон. Все они обусловлены изменением государственной стратегии регулирования безопасности и необходимостью приведения Закона в соответствие с законодательством Российской Федерации в связи с принятием новых федеральных законов.

В 2003 г. полностью изменена ст. 6 Закона, которая в первоначальной редакции называлась «Лицензирование деятельности в области промышленной безопасности», а после внесения изменений стала называться «Деятельность в области промышленной безопасности». Такие поправки связаны с существенным сокращением лицензируемых видов деятельности в области промышленной безопасности. 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. Все эти новеллы связаны с принятием Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» [17].

К следующему резонансному изменению — сокращению объектов ЭПБ — привело принятие Фе-



▲ Рис. 1. Наиболее значимые изменения в Закон

дерального закона от 18 декабря 2006 г. № 232-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [18]. С момента вступления его в силу проектная документация на строительство и реконструкцию ОПО, а также декларация промышленной безопасности (ДПБ) в составе проектной документации на строительство и реконструкцию стали подлежать государственной экспертизе проектной документации, в Законе появилась новая статья 16.1 «Государственный надзор при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте опасных производственных объектов».

Очередная веха в истории развития законодательства по промышленной безопасности связана с принятием Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» [19]. В результате изменений в Законе все нормы по страхованию гражданской ответственности за причинение вреда при эксплуатации ОПО заменены на отсылочную норму к федеральному закону [19]. Также Закон стал распространяться не только на юридических лиц, но и на индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих ОПО.

Очень важным стал 2011 г., в котором 6 раз вносились изменения и дополнения. Такое бурное законодательство обусловлено, во-первых, назревшей необходимостью разделения сфер деятельности законодательства по промышленной безопасности и законодательства по техническому регулированию, а во-вторых — необходимостью оптимизации проведения проверок и установления периодичности плановых проверок в Законе, возникшей в связи с принятием Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите

прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» [20].

В результате внесенных изменений в Законе появилось определение нового вида документа — федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности (ФНП), в которых предусмотрено установление требований, исключенных из сферы технического регулирования, а именно требований к деятельности в области промышленной безопасности, в том числе к работникам ОПО; к безопасности технологических процессов на ОПО, в том числе к порядку действий в случае аварии или инцидента на ОПО. Законодатель также установил частоту проведения плановых проверок ОПО не чаще чем один раз в год (тогда как в федеральном законе [20] частота проверок установлена не чаще чем один раз в три года), а для наиболее опасных объектов определен режим постоянного надзора.

Также в 2011 г. Правительство Российской Федерации поручило Ростехнадзору разработать Концепцию совершенствования контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг, оказываемых Ростехнадзором (далее — Концепция).

Концепция была одобрена, распоряжением Правительства Российской Федерации № 1371-р утвержден план ее реализации. Значительная часть плана реализована Федеральным законом от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333³³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее — Закон № 22-ФЗ) [21]. Предпосылки внесения изменений в Закон

<p>Выполнение Плана мероприятий по совершенствованию контрольно-надзорных и разрешительных функций и оптимизации предоставления государственных услуг, оказываемых Ростехнадзором, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.08.2011 № 1371-р</p>	<p>Дифференциация мер регулирования промышленной безопасности на основании классификации ОПО Отмена процедуры выдачи разрешений на применение технических устройств, используемых на ОПО Установление исчерпывающего перечня случаев проведения экспертизы технических устройств Сокращение ОПО, исключение лифтов Установление уведомительного порядка начала эксплуатации объектов IV класса опасности Установление полномочий Правительства Российской Федерации по определению требований к структуре разделов плана мероприятий по локализации аварий</p>
<p>Приведение Закона в соответствие с Конвенцией МОТ о предотвращении крупных промышленных аварий (ратифицирована Федеральным законом от 30.11.2011 № 366-ФЗ)</p>	<p>Установление обязательности: разработки систем управления для объектов повышенной опасности периодичности пересмотра ДПБ</p>

▲ Рис. 2. Предпосылки внесения изменений в Закон

показаны на рис. 2. Внесение изменений в Закон обусловлено необходимостью не только выполнения Концепции, но и гармонизации Закона с Конвенцией МОТ о предотвращении крупных промышленных аварий [7], которая ратифицирована в России Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 366-ФЗ.

Основные цели Закона № 22-ФЗ: повышение эффективности правового регулирования промышленной безопасности, устранение избыточных административных барьеров, создание стимулов к модернизации отечественной экономики. Для реализации этих целей применили риск-ориентированный подход к регулированию промышленной безопасности, разделив все ОПО на четыре класса опасности и дифференцировав методы правового регулирования в зависимости от класса опасности. Опыт Ростехнадзора в применении риск-ориентированного подхода при осуществлении контрольно-надзорной деятельности на ОПО признан Правительством Российской Федерации положительным, и в настоящее время планируется широкомасштабное внедрение дифференцированного подхода к проведению контрольных мероприятий в зависимости от степени риска причинения субъектами хозяйственной деятельности вреда (ущерба). Введение дифференцированного подхода должно сопровождаться сокращением числа подконтрольных субъектов и отказом от всеобъемлющего контроля, при котором контрольным мероприятиям подлежат все субъекты хозяйственной деятельности [22].

Подробная информация об изменениях, внесенных Законом № 22-ФЗ, представлена в [23], а в данной статье остановимся на наиболее важных новых подходах к регулированию промышленной безопасности. Законом установлен порядок присвоения

класса опасности ОПО во время его регистрации в государственном реестре, в связи с чем с 15 марта 2013 г. начата перерегистрация ОПО. Учитывая, что одна из задач, сформулированных в Концепции, — сокращение ОПО, в Законе № 22-ФЗ установлены нижние пороги для критериев отнесения объектов к категории ОПО. На основании этих критериев при перерегистрации выявлялись объекты, которые утратили признаки опасности, соответственно, перестали относиться к ОПО.

В результате перерегистрации общее число ОПО сократилось примерно в 2 раза. В настоящее время в государственном реестре ОПО зарегистрировано около 180 тыс. ОПО (было около 300 тыс.): ОПО I класса опасности — 1 %; II — 4 %; III — 53 %;

IV — 42 %. При классификации ОПО в Законе использованы разные критерии: масса используемых в различных процессах опасных веществ, давление в технических системах, объемы разработки горной массы, применение сложных технических устройств и др. При классификации объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением, также учитывается социальная значимость последствий аварий с этим видом оборудования.

Риск-ориентированный подход в правовом регулировании промышленной безопасности прослеживается во многих статьях Закона. Однако основная цель введения данного подхода состоит в оптимизации плановых проверок при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности. Законом установлено, что в отношении ОПО I и II классов опасности плановые проверки осуществляются не чаще чем один раз в год, III класса — не чаще чем один раз в три года. На объектах IV класса опасности плановые проверки не проводятся. Благодаря нововведениям число плановых проверок в 2015 г. по сравнению с 2013 г. сократилось почти в 3 раза.

Законом № 22 изменения внесены не только в Закон, но и в другие законодательные акты, в том числе в федеральный закон о лицензировании [17] и градостроительный кодекс [18]. В [17] появился новый вид лицензируемой деятельности: эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных объектов I, II и III классов опасности. Эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных объектов IV класса опасности осуществляется на основании уведомления о начале деятельности.

Остановимся на принципиально новом документе, введенном в практику регулирования

промышленной безопасности Законом № 22-ФЗ, — обосновании безопасности ОПО (ОБОПО), который должен содержать: сведения о результатах оценки риска аварии на ОПО и связанной с ней угрозы, условия безопасной эксплуатации ОПО, требования к эксплуатации, капитальному ремонту, консервации и ликвидации ОПО. Если деятельность на ОПО осуществляется с учетом требований, установленных в ОБОПО, то предмет проверки инспектором Ростехнадзора — соблюдение именно этих требований. В ОБОПО могут быть установлены «новые» требования промышленной безопасности, если при эксплуатации, капитальном ремонте, консервации или ликвидации ОПО требуется отступление от требований промышленной безопасности, установленных ФНП, таких требований недостаточно и (или) они не установлены.

Необходимость проведения оценки риска в Законе ранее предусматривалась только при разработке ДПБ. Двадцатилетний опыт разработки ДПБ способствовал развитию методической базы проведения анализа опасности и оценки риска. С появлением ОБОПО роль риск-анализа возросла, что подтверждается принятием пакета методик по оценке риска, утвержденных Ростехнадзором в виде руководств по безопасности. Статус руководства по безопасности определен в поправках к Закону от 2016 г., в которых говорится, что в целях содействия соблюдению требований промышленной безопасности Ростехнадзор вправе утверждать руководства по безопасности, содержащие разъяснения требований промышленной безопасности и рекомендации по их применению.

Законом № 22-ФЗ реализованы не все положения Концепции, в которой предусмотрено реформирование требований к ЭПБ. В 2013 г. Федеральным законом от 2 июля 2013 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части проведения экспертизы промышленной безопасности и уточнения отдельных полномочий органов государственного надзора при производстве по делам об административных правонарушениях» [24] приняты очередные поправки в Закон, полностью посвященные совершенствованию ЭПБ. Процедура ЭПБ активно развивалась на протяжении всех 20 лет действия Закона. В 1999 г. в целях обеспечения независимости, объективности и достоверности результатов экспертизы создана Система ЭПБ. По мере развития законодательства и изменения полномочий Ростехнадзора Система ЭПБ постепенно утратила свое значение, и с 2013 г. начала формироваться новая система нормативно-правового обеспечения деятельности по проведению ЭПБ. За прошедшие годы дважды сокращались объекты ЭПБ, установлен исчерпывающий перечень случаев проведения ЭПБ технических устройств, применяемых на ОПО, создана система аттестации экспертов по промыш-

ленной безопасности, установлена ответственность экспертов за дачу заведомо ложного заключения ЭПБ, утверждение заключения ЭПБ органами Ростехнадзора заменено на регистрацию заключений в соответствующем реестре.

Работа по совершенствованию методов правового регулирования продолжается, с 1 января 2017 г. вступила в силу новая статья Закона «Общественный контроль в области промышленной безопасности».

Установленная Законом классификация ОПО и основанная на ней статическая модель риск-ориентированного надзора будут совершенствоваться и трансформироваться в динамическую модель классификации ОПО, зависящую не только от признаков опасности, но и от уровня промышленной безопасности. Обсуждаемым остается вопрос внедрения новой методологии федерального государственного надзора с использованием дистанционных технологий, рассматриваются дополнения в Закон, касающиеся установления порядка подготовки и аттестации работников организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности.

Заключение

1. Постоянные изменения Закона позволили ему оставаться на современном уровне законодательного регулирования, создать сбалансированную систему правового регулирования промышленной безопасности, оптимизировать нормативную правовую базу путем разработки и введения ФНП, устранить избыточные административные барьеры для осуществления инвестиционной и производственной деятельности, создать стимулы для модернизации отечественной экономики, при этом управлять технологическими и экономическими рисками производственной деятельности.

Большинство методов правового регулирования совершенствовались в ходе внесения изменений в Закон и последующего принятия нормативных правовых актов.

В целях оптимизации федерального государственного надзора в области промышленной безопасности развивались формы и методы надзорной деятельности, произошел переход на риск-ориентированный надзор, за счет чего число плановых проверок сократилось более чем в 3 раза.

Изменились требования к идентификации ОПО и их регистрации в государственном реестре ОПО, уточнены границы ОПО, составлен типовой перечень ОПО, введены ограничительные критерии по отнесению объектов к ОПО, установлены различные классы ОПО в зависимости от уровня потенциальной опасности на них.

Разрешительные механизмы изменились кардинально: более чем в 10 раз сократилось число лицензируемых видов деятельности в области промышленной безопасности, установлены лицен-

зионные требования и условия к лицензируемым видам деятельности. Разрешительная деятельность по применению оборудования (технические устройства, применяемые на ОПО) практически полностью перешла в другое законодательное поле — законодательство по техническому регулированию: начиная с 2014 г. для технических устройств, имеющих сертификат соответствия или декларацию соответствия техническим регламентам, не требуется получать дополнительных разрешительных документов Ростехнадзора.

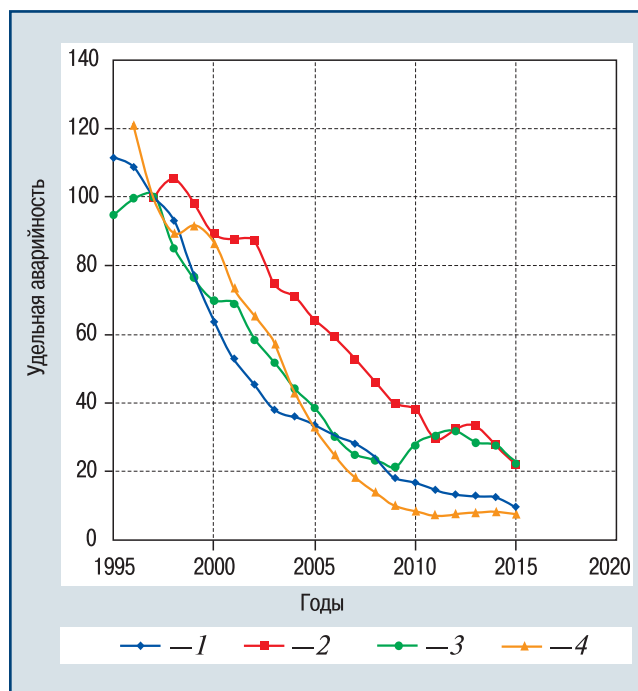
Созданы Система ЭПБ и система аттестации экспертов по промышленной безопасности, установлена ответственность экспертов за дачу заведомо ложного заключения ЭПБ, утверждение заключения ЭПБ органами Ростехнадзора заменено на регистрацию заключений в соответствующем реестре.

Возросла роль производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности. Для организаций, эксплуатирующих ОПО I и II классов опасности, Законом установлена обязательность создания систем управления промышленной безопасностью, в рамках которых должны планироваться и реализовываться меры по снижению риска аварий на ОПО.

Развиваются и постоянно совершенствуются процедуры декларирования промышленной безопасности, ведется реестр ДПБ, в который внесено более 7 тыс. ДПБ. Создана нормативная правовая база по учету и расследованию причин аварий и инцидентов, формализованы требования по разработке планов мероприятий по локализации аварий и ликвидации их последствий.

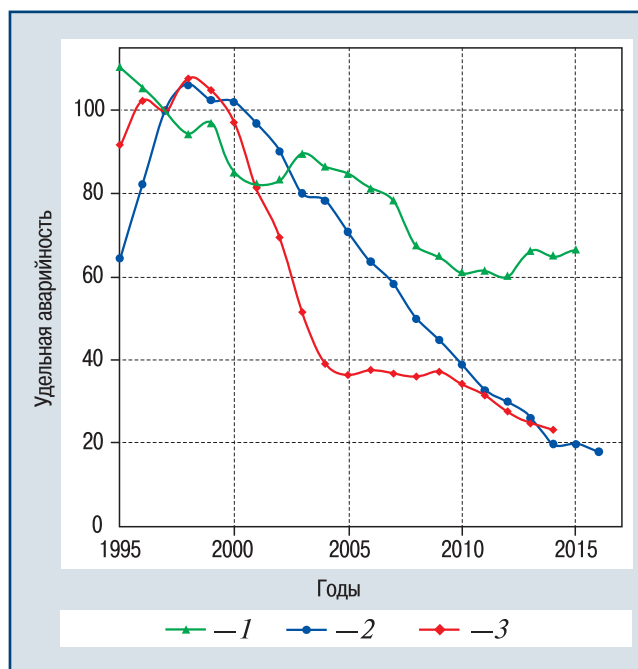
2. Состояние промышленной безопасности в целом имеет тенденцию к улучшению. Конечно, это объясняется не только эффективностью действия Закона, а также и изменением общего климата в промышленности, модернизацией производств и другими факторами, однако, несомненно, реализованные правовые механизмы промышленной безопасности сыграли не последнюю роль. На рис. 3 и 4 представлена удельная аварийность на ОПО различных отраслей промышленности. Наглядно продемонстрировано повышение промышленной безопасности за счет снижения аварийности на ОПО.

3. Принятие и реализация Закона имеют важное не только практическое, но и научное значение. Законом введен новый термин «промышленная безопасность», который уже стал привычным и часто употребляемым как в законодательской и иной нормотворческой деятельности, так и научным сообществом. После принятия Закона промышленная безопасность в 2000 г. включена в общеправовой классификатор законодательства Российской Федерации в качестве новой отрасли права и в Номенклатуру специальностей научных работников как новая научная специальность.



▲ Рис. 3. Удельная аварийность в горно-металлургическом комплексе:

1 — угольная промышленность; 2 — горнодобывающее производство; 3 — металлургическая промышленность; 4 — производство, хранение и применение взрывчатых материалов промышленного назначения



▲ Рис. 4. Удельная аварийность в нефтегазовом комплексе и химической промышленности:

1 — нефтегазодобывающая промышленность; 2 — магистральный трубопроводный транспорт; 3 — химическая, нефтехимическая и нефтеперерабатывающая промышленность

Список литературы

1. Концепция Закона Российской Федерации «О безопасности в промышленности»/ М.М. Бринчук, А.К. Голи-

ченков, Е.В. Кловач и др.// Безопасность труда в промышленности. — 1993. — № 5. — С. 13–16.

2. *Mitchison N., Kirchstieger C.* The «Seveso II» Directive and the Major Accident Hazards Bureau// *ELNI Newsletter*. — 1998. — № 1. — P. 28–31.

3. *The public injury into the Piper Alpha disaster*. — London: HMSO, 1990.

4. *Occupational Safety and Health Administration: The Phillips 66 Company: Houston chemical complex explosion and fire*. — Washington D.C., 1990. — 128 p.

5. *Council Directive of June 24, 1982 on the major-accident hazards of certain industrial activities (82/501/EEC)*// *Official Journal of the European Communities*. — 1982. — Vol. 25.

6. *Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (E/ЕСЕ/1268)*// *Правовые вопросы охраны окружающей среды*. — 1993. — № 10. — С. 2–19.

7. *Конвенция МОТ 174 о предотвращении крупных промышленных аварий*. URL: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=349 (дата обращения: 20.03.2017).

8. *Основы законодательства Российской Федерации об охране труда*// *Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации*. — 1993. — № 35. — Ст. 1412.

9. *О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера*: федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ// *Собр. законодательства Рос. Федерации*. — 1994. — № 35. — Ст. 3648.

10. *О пожарной безопасности*: федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ// *Собр. законодательства Рос. Федерации*. — 1994. — № 35. — Ст. 3649.

11. *Об экологической экспертизе*: федер. закон от 23 нояб. 1995 г. № 174-ФЗ// *Собр. законодательства Рос. Федерации*. — 1995. — № 48. — Ст. 4556.

12. *Кловач Е.В., Сидоров В.И.* Система промышленной безопасности// *Безопасность труда в промышленности*. — 1998. — № 8. — С. 2–7.

13. *Печеркин А.С.* Двадцатилетие становления в России промышленной безопасности как отрасли научных знаний// *Безопасность труда в промышленности*. — 2010. — № 7. — С. 12–15.

14. *Сидоров В.И., Кловач Е.В.* Развитие законодательства по промышленной безопасности// *Безопасность труда в промышленности*. — 2009. — № 1. — С. 5–8.

15. *Сидоров В.И., Кловач Е.В.* Состояние законодательства по промышленной безопасности// *Безопасность труда в промышленности*. — 2010. — № 8. — С. 54–58.

16. *Об изменениях законодательства*/ А.В. Ферапонтов, Д.А. Яковлев, Е.В. Кловач, В.К. Шалаев// *Безопасность труда в промышленности*. — 2013. — № 4. — С. 3–4.

17. *О лицензировании отдельных видов деятельности*: федер. закон от 8 авг. 2001 г. № 128-ФЗ// *Собр. законодательства Рос. Федерации*. — 2001. — № 33. — Ст. 3430.

18. *О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации*: федер. закон от 18 дек. 2006 г. № 232-ФЗ// *Парламентская газета*. — 2006. — 21 дек. — № 214–215.

19. *Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вре-*

да в результате аварии на опасном объекте: федер. закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103102/ (дата обращения: 20.03.2017).

20. *О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля*: федер. закон от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ// *Собр. законодательства Рос. Федерации*. — 2008. — № 52. — Ст. 6249.

21. *О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333³³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации*: федер. закон от 4 марта 2013 г. № 22-ФЗ// *Собр. законодательства Рос. Федерации*. — 2013. — № 9. — Ст. 874.

22. *Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации на 2016–2017 годы*: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 1 апр. 2016 г. № 559-р// *Собр. законодательства Рос. Федерации*. — 2016. — № 15. — Ст. 2118.

23. *Новые подходы к регулированию промышленной безопасности*/ А.В. Ферапонтов, Д.А. Яковлев, Е.В. Кловач, В.К. Шалаев// *Безопасность труда в промышленности*. — 2013. — № 3. — С. 9–11.

24. *О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части проведения экспертизы промышленной безопасности и уточнения отдельных полномочий органов государственного надзора при производстве по делам об административных правонарушениях*: федер. закон от 2 июля 2013 г. № 186-ФЗ// *Собр. законодательства Рос. Федерации*. — 2013. — № 27. — Ст. 3478.

office@law.msu.ru

Материал поступил в редакцию 23 марта 2017 г.

«*Bezopasnost Truda v Promyshlennosti*»/ «*Occupational Safety in Industry*», 2017, № 4, pp. 37–45.
DOI: 10.24000/0409-2961-2017-4-37-45

20 Years to the Federal Law № 116-FL «On Industrial Safety of Hazardous Production Facilities»

Information about the Author

M.M. Brinchuk, Doctor in Law
Institute of the State and Right of the Russian Academy of Science,
Moscow, Russia

A.K. Golichenkov, Doctor in Law, office@law.msu.ru
Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russia
E.V. Klovach, Doctor of Technical Sciences, Professor, General Director
STC «Industrial Safety» CJSC, Moscow, Russia

B.A. Krasnyh, Candidate of Technical Sciences, Chairman of the Scientific and Technical Council
Rostekhnadzor, Moscow, Russia

V.I. Sidorov, Doctor of Technical Sciences, Professor, President
Fund of James Bruce, Moscow, Russia

Abstract

The Article is devoted to the 20th anniversary from the date of adoption of the Federal law № 116-FL «On industrial safety of hazardous production facilities». Work on the draft law has begun in 1993. When developing the draft law the international and national acts establishing the regulation methods directed to accident prevention at the objects of high hazard, which have formed the basis of legal regulation of industrial safety in Russia, are studied. During validity of this federal law the changes and additions have been introduced to it for 26 times. Continuous changes al-

lowed it to remain at the up-to-date level of the legislative regulation, create the balanced system of legal regulation of industrial safety, optimize the normative legal base, transfer to risk-oriented supervision, eliminate excess administrative barriers for implementation of investment and production activity, create incentives for modernization of the national economy. The Article defines the tendency to improvement of industrial safety condition, the new branch has appeared related to the right and scientific specialty — industrial safety.

Key words: industrial safety, the federal law, hazardous production facilities, risk-oriented supervision, licensing, examination of industrial safety.

References

1. Golichenkov A.K., Brinchuk M.M., Klovach E.V., Sidorov V.I., Krasnyh B.A. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 1993. № 5. pp. 13–16.
2. Mitchison N., Kirchsteiger C. *ELNI Newsletter*. 1998. № 1. pp. 28–31.
3. The public injury into the Piper Alpha disaster. London: HMSO, 1990.
4. Occupational Safety and Health Administration: The Phillips 66 Company: Houston chemical complex explosion and fire. Washington D.C., 1990. 128 p.
5. Council Directive of June 24, 1982 on the major-accident hazards of certain industrial activities (82/501/EEC). *Official Journal of the European Communities*. 1982. Vol. 25.
6. Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (E/ECE/1268) (Convention on Transboundary Effect of Industrial Accidents (E/ECE/1268). *Pravovye voprosy ohrany okruzhajushhej sredy = Legal Issues of the Environmental Protection*. 1993. № 10. pp. 2–19.
7. Конвенция МОТ 174 о предотвращении крупных промышленных аварий (Convention of International Labor Organization 174 on Prevention of Major Industrial Accidents). Available at: http://www.conventions.ru/view_base.php?id=349 (accessed: March 20, 2017).
8. Osnovy zakonodatelstva Rossijskoj Federacii ob ohrane truda (Bases of the Russian Federation Legislation on Occupational Safety). *Vedomosti Sezda narodnyh deputatov Rossijskoj Federacii i Verhovnogo Soveta Rossijskoj Federacii = Bulletin of the Congress of People's Deputies of the Russian Federation and Supreme Council of the Russian Federation*. 1993. № 35. Art. 1412.
9. O zashhite naselenija i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodno i tehnogennogo haraktera: feder. zakon ot 21 dek. 1994 g. № 68-FZ (On Protection of the Population and Territories from Emergency Situations of Natural and Technogenic Nature: Federal Law of December 21, 1994 № 68-FL). *Sobr. zakonodatelstva Ros. Federatsii = Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 1994. № 35. Art. 3648.
10. O pozharnoj bezopasnosti: feder. zakon ot 21 dek. 1994 g. № 69-FZ (On Fire Safety: Federal Law of December 21, 1994 № 69-FL). *Sobr. zakonodatelstva Ros. Federatsii = Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 1994. № 35. Art. 3649.
11. Ob jekologicheskoi jekspertize: feder. zakon ot 23 nojab. 1995 g. № 174-FZ (On Ecological Expertise: Federal Law of November 23, 1995 № 174-FL). *Sobr. zakonodatelstva Ros. Federatsii = Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 1995. № 48. Art. 4556.
12. Klovach E.V., Sidorov V.I. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 1998. № 8. pp. 2–7.
13. Pecherkin A.S. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 2010. № 7. pp. 12–15.
14. Sidorov V.I., Klovach E.V. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 2009. № 1. pp. 5–8.
15. Sidorov V.I., Klovach E.V. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 2010. № 8. pp. 54–58.

16. Ferapontov A.V., Jakovlev D.A., Klovach E.V., Shalaev V.K. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 2013. № 4. pp. 3–4.

17. O licenzirovanii otdelnyh vidov dejatelnosti: feder. zakon ot 8 avg. 2001 g. № 128-FZ (On Licensing of Individual Types of Activity: Federal Law of August 8, 2001 № 128-FL). *Sobr. zakonodatelstva Ros. Federatsii = Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 2001. № 33. Art. 3430.

18. O vnesenii izmenenij v Gradostroitelnyj kodeks Rossijskoj Federacii i otdelnye zakonodatelnye акты Rossijskoj Federacii: feder. zakon ot 18 dek. 2006 g. № 232-FZ (On Introduction of Changes to the Town Planning Code of the Russian Federation and Individual Legal Acts of the Russian Federation: Federal Law of December 18, 2006 № 232-FL). *Parlamentskaja gazeta = Parliamentary Newspaper*. 2006. December 21. № 214–215.

19. Ob objazatelnom strahovanii grazhdanskoj otvetstvennosti vladelca opasnogo obekta za prichinenie vreda v rezul'tate avarii na opasnom obekte: feder. zakon ot 27 ijulja 2010 g. № 225-FZ (On Mandatory Civil Liability Insurance of the Owner of Hazardous Production Facility for the Caused Damage as a Result of Accident at Hazardous Object: Federal Law of July 27, 2010 № 225-FL). Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103102/ (accessed: March 20, 2017).

20. O zashhite prav juridicheskich lic i individualnyh predprinimatelej pri osushhestvlenii gosudarstvennogo kontrolja (nadzora) i municipalnogo kontrolja: feder. zakon ot 26 dek. 2008 g. № 294-FZ (On Protection of Rights of the Legal Entities and Individual Entrepreneurs at Implementation of the State Control (Supervision) and Municipal Control: Federal law of December 26, 2008 № 294-FL). *Sobr. zakonodatelstva Ros. Federatsii = Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 2008. № 52. Art. 6249.

21. O vnesenii izmenenij v Federalnyj zakon «O promyshlennoj bezopasnosti opasnyh proizvodstvennyh obektov», otdelnye zakonodatelnye акты Rossijskoj Federacii i o priznanii utrativshim silu podpunkta 114 punkta 1 stati 333³³ chasti vtoroj Nalogovogo kodeksa Rossijskoj Federacii: feder. zakon ot 4 marta 2013 g. № 22-FZ (On Introduction of Changes to the Federal law «On Industrial Safety of Hazardous Production Facilities», Separate Legal Acts of the Russian Federation and On the Recognition of Became Invalid Sub-item 114 of Item 1 of Article 333³³ of Part Second of the Tax Code of the Russian Federation: Federal law of March 4, 2013 № 22-FL). *Sobr. zakonodatelstva Ros. Federatsii = Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 2013. № 9. Art. 874.

22. Ob utverzhdenii plana meroprijatij («dorozhnoj karty») po sovershenstvovaniju kontrolno-nadzornoj dejatelnosti v Rossijskoj Federacii na 2016–2017 gody: rasporyazhenie Pravitelstva Ros. Federacii ot 1 apr. 2016 g. № 559-r (On the Approval of the Plan of Activities («Road Map») on the Improvement of Control and Supervision Activity in the Russian Federation for 2016–2017: Instruction of the Government of the Russian Federation of April 1, 2016 № 559-r). *Sobr. zakonodatelstva Ros. Federatsii = Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 2016. № 15. Art. 2118.

23. Ferapontov A.V., Jakovlev D.A., Klovach E.V., Shalaev V.K. *Bezopasnost truda v promyshlennosti = Occupational Safety in Industry*. 2013. № 3. pp. 9–11.

24. O vnesenii izmenenij v otdelnye zakonodatelnye акты Rossijskoj Federacii v chasti provedenija jekspertizy promyshlennoj bezopasnosti i utocnjenja otdelnyh polnomochij organov gosudarstvennogo nadzora pri proizvodstve po delam ob administrativnyh pravonarushenijah: feder. zakon ot 2 ijulja 2013 g. № 186-FZ (On Introduction of Changes to Separate Legal Acts of the Russian Federation with Regards to Conducting Industrial Safety Expertize and Clarification of Separate Powers and Authority of the State Supervision Bodies at Proceedings on the Cases on Administrative Infractions: Federal Law of July 2, 2013 № 186-FL). *Sobr. zakonodatelstva Ros. Federatsii = Collection of Legislative Acts of the Russian Federation*. 2013. № 27. Art. 3478.

ВНИМАНИЕ! ПОДПИСКА

ДЛЯ СТРАН СНГ И БАЛТИИ

Подписка на журнал

«Безопасность труда в промышленности» и Информационный бюллетень Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору для стран СНГ и Балтии проводится только в редакции журнала.

Телефон отдела подписки:

(495) 620-47-53
(многоканальный)

E-mail: ornd@safety.ru

Почтовый адрес редакции:

Переведеновский пер.,
д. 13, стр. 14, а/я 38, Москва, 105082