

УДК 347.963

DOI: 10.34670/AR.2020.77.38.011

**Новое в законодательстве о промышленной безопасности:
отдельные аспекты****Кабанова Марина Борисовна**

Младший советник юстиции,
старший преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин,
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),
Университет прокуратуры Российской Федерации,
191104, Российская Федерация, Санкт-Петербург, просп. Литейный, 44;
e-mail: 9578942@mail.ru

Аннотация

В данной статье автором проведен анализ изменений законодательства Российской Федерации о промышленной безопасности. Сделан вывод о том, что на данный момент происходит масштабная модернизация в сфере нормативно-правового регулирования области промышленной безопасности. Планируется радикальный пересмотр требований законодательства в области промышленной безопасности, в особенности в части устаревших на данный момент требований, которые в значительной степени затрудняют хозяйств.

Проанализировав отдельные положения изменений в законодательстве Российской Федерации о промышленной безопасности, следует сделать вывод о том, что на данный момент происходит масштабная модернизация в сфере нормативного правового регулирования области промышленной безопасности.

Активные изменения законодательства в сфере промышленной безопасности в современных условиях экономических и производственных отношений необходимы для реализации целей и задач промышленной безопасности, которые обеспечиваются главным образом, благодаря неуклонному соблюдению соответствующих требований и неотвратимости ответственности эксплуатирующих организаций за их невыполнение.

Для цитирования в научных исследованиях

Кабанова М.Б. Новое в законодательстве о промышленной безопасности: отдельные аспекты // Вопросы российского и международного права. 2020. Том 10. № 8А. С. 73-80. DOI: 10.34670/AR.2020.77.38.011

Ключевые слова

Промышленная безопасность, сфера промышленной безопасности, регулирование промышленной безопасности, законодательство, нововведения.

Введение

Законодательство Российской Федерации о промышленной безопасности на современном этапе развития претерпевает существенные изменения, что обуславливает актуальность данной темы. Указом Президента Российской Федерации от 06 мая 2018 года № 198 утверждены Основы государственной политики в сфере промышленной безопасности на срок до 2025 года и последующую перспективу. В качестве одной из ключевых задач на данный период названо совершенствование нормативно-правового регламентирования данной отрасли.

Целью написания настоящей статьи выступает комплексный анализ отдельных аспектов настоящих и планируемых нововведений в законодательстве Российской Федерации о промышленной безопасности.

Нормативно-правовую основу написания настоящей статьи составили нормативные правовые акты Российской Федерации о промышленной безопасности, в частности, Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 года №263 «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте», Постановление Правительства Российской Федерации от 25 октября 2019 года № 1365 «О подготовке и об аттестации в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики» и другие.

Теоретическую основу написания данной статьи составили труды следующих авторов: Бринчук М.М., Голиченков А.К., Кловач Е.В., Красных Б.А., Сидоров В.И., Журавлева И., Истомин С.В., Турченко В.Н., Ключевская Н. и другие.

Структура данной статьи соответствует названной цели исследования и включает такие структурные компоненты, как введение, основная часть, заключение и список литературы.

Основное содержание

Как известно, в настоящее время нормативно-правовое регулирование сферы промышленной безопасности осуществляется, в первую очередь, Конституцией Российской Федерации, которая является «ядром» нормативно-правового регулирования промышленной безопасности и обеспечивает защиту прав при осуществлении предпринимательской деятельности, охрану окружающей среды и пр.

Специальным нормативным правовым актом, регламентирующим анализируемые правовые отношения является Федеральный закон от 21 июля 1997 № 116 «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», помимо которого данная сфера регулируется нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, правилами и нормами в сфере промышленной безопасности федерального уровня, кодифицированными нормативными правовыми актами. Такое разнообразие правовых источников объясняется тем, что сфера промышленной безопасности обширна и затрагивает важные аспекты деятельности, в частности, лицензирование, экспертизу технических устройств и их сертификацию, осуществление производственного контроля за выполнением требований промышленной безопасности, Федеральный надзор за соблюдением правил промышленной безопасности на предприятиях и

многие другие. Важно также отметить и тот факт, что система отечественного законодательства о промышленной безопасности в силу своей специфики связана со многими отраслями права, в частности, с конституционным, административным, гражданским, уголовным, экологическим, трудовым, налоговым и таможенным правом, что также объясняет невозможность регламентирования данной сферы одним лишь Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Следует отметить, что законодательство о промышленной безопасности для Российской Федерации является достаточно новым, поскольку зародилось в нашей стране с принятием вышеуказанного Федерального закона О промышленной безопасности в период, характеризующийся принятием достаточного большого количества нормативных правовых актов в различных сферах регулирования, в связи с чем, соответственно, возникали новые разделы, которые порой содержали противоречия с ранее принятыми законодательными положениями.

Работа над усовершенствованием или можно даже сказать развитием нормативно-правового регулирования в сфере промышленной безопасности продолжается до сих пор. Как отмечают Котельников В.С., Белова Ю.И. и Денисов А.В. в своей статье «Развитие Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», за более чем двадцатилетний период действия анализируемого Федерального закона изменения и дополнения вносились в него в общей сложности около тридцати раз. Некоторые из этих вносимых изменений, как утверждают названные авторы, не имели существенного значения. Однако, иные поправки оказали огромное значение, ведь с их принятием изменялись область действия Федерального закона, критерии включения объектов в категорию опасных; порядок осуществления надзора со стороны государственных органов; требования к экспертизе промышленной безопасности и иные аспекты [Котельников, Белова, Денисов, 2018]. Аналогичное мнение высказано, в частности, такими авторами, как Бринчук М.М., Голиченков А.К., Кловач Е.В., Красных Б.А., Сидоров В.И. [Бринчук, Голиченков, Кловач, Красных, Сидоров, 2017].

Сейчас остро назрела необходимость внесения в действующее законодательство значительных изменений. Указанное обусловлено следующими причинами: настоящий этап развития отечественного законодательства в сфере промышленной безопасности характеризуется появлением большого количества нормативных правовых актов, которые, в частности, включают положения, в разной степени затрагивающие нормы Федерального закона О промышленной безопасности; настоящий этап развития законодательства о промышленной безопасности характеризуется коренным изменением первоначально принятой и оформленной идеи государственного регулирования; на данный момент остро стоит необходимость учета результатов современной судебной практики и исполнения международных обязательств в части согласования отечественного законодательства с нормами международного права.

Следует согласиться с мнением Кловач Е.В., Шалаевой В.К., Сидоровой В.И. и Яковлевой Д.А. [Бринчук, Голиченков, Кловач, Красных, Сидоров, 2017]., что на современном этапе развития законодательства о промышленной безопасности есть все основания утверждать, что Федеральный закон о промышленной безопасности нуждается в радикальных изменениях [Кловач, Шалаев, Сидоров, Яковлев, 2019].

В свою очередь, Ющенко Н.А. и Михайлова Н.А. не безосновательно, по мнению автора настоящей статьи, указывают на наличие проблемных моментов в процессе применения современной системы отечественного законодательства, регламентирующей сферу

промышленной безопасности. Эти проблемные моменты, по мнению названных авторов, связаны с обширностью нормативно-правовой базы в анализируемой области и отсутствием единой терминологий, соответствующей современным реалиям. Ющенко Н.А. и Михайлова Н.А. отмечают также необходимость создания на современном этапе развития отрасли промышленной безопасности единой законодательной базы, которая бы устраняла все имеющиеся на данный момент несоответствия в требованиях [Ющенко Н.А., Михайлова, 2019].

Истомин С.В. и Турченко В.Н. в своей статье «К вопросу дублирования норм промышленной безопасности» и вовсе приводят примеры дублирования идентичных требований положений федерального законодательства и правил и правил по охране труда [Истомин, Турченко, 2019].

Со дня вступления в силу Указа Президента Российской Федерации от 06 мая 2018 года № 198 об утверждении Основ государственной политики в сфере промышленной безопасности на срок до 2025 года и последующую перспективу началась модернизация законодательства Российской Федерации о промышленной безопасности, продолжающаяся и до сих пор. В 2020 году законодательство продолжает подвергаться значительным изменениям, утверждаются новые федеральные правила и нормы. Так, расширены полномочия Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) по вопросам исполнения функций надзорного характера в сфере промышленной безопасности, вступили в силу изменения в Федеральный закон о промышленной безопасности по вопросам обучения и аттестации сотрудников, работающих на опасных производственных объектах. Предусмотрена обязанность лиц, занимающих руководящие посты, и специалистов, работающих в названной сфере, по прохождению повышения своей квалификации по промышленной безопасности каждые пять лет в порядке дополнительного профессионального образования.

25 октября 2019 года вступило в силу Постановление Правительства Российской Федерации № 1365 «О подготовке и об аттестации в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики». Названным Постановлением устанавливается порядок проведения аттестации в сфере промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в области электроэнергетики, вводится новая разновидность аттестационной комиссии, именуемая ведомственной.

В ноябре 2019 года был изменен порядок прохождения аттестации по промышленной безопасности в территориальных аттестационных комиссиях Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор): комиссиями не принимаются заявки на прохождение аттестации без прохождения повышения квалификации. Также следует отметить, что предусмотрено изменение формирования списка работников, для которых является обязательным прохождение аттестации в сфере промышленной безопасности.

Однако, самым важным событием в сфере законодательного регламентирования промышленной безопасности, следует назвать опубликование проекта нового Федерального закона «О промышленной безопасности». Указанный законопроект по своей масштабности можно сравнить лишь с изменениями 2013 года, когда все промышленные объекты были подразделены на четыре класса опасности, была отменена система получения разрешения на применение технических устройств, создана система аттестации экспертов и многое другое [Журавлева, www...].

Следует отметить, что проект в настоящее время находится на стадии доработки, принятие же нового Федерального закона О промышленной безопасности, как было отмечено на

заседании Комитета по промышленной безопасности в Торгово-промышленной Палате России ожидается в 2021 году.

Проектом Федерального закона О промышленной безопасности определяются нормативно-правовые, социальные и экономические основы обеспечения промышленной безопасности на территории российского государства и на других территориях, которые находятся под юрисдикцией Российской Федерации [Ключевская, [www...](#)].

В качестве цели внедрения в российское законодательство нового Федерального закона О промышленной безопасности выступает совершенствование требований как непосредственно к промышленной безопасности, так и требований к осуществлению проверок предприятий, эксплуатирующих опасные производственные объекты.

Представленный Ростехнадзором проект Федерального закона, в том числе, содержит следующие предложения:

- привести в соответствие с актуальными требованиями терминологию в сфере промышленной безопасности;

- уточнить термин «технические устройства», произведя подразделение всех объектов на:

- 1) машины, технологическое оборудование, системы машин и (или) оборудования, агрегаты, аппаратура, механизмы, которые применяются в процессе эксплуатации опасных производственных объектов;

- 2) передвижные технические устройства (разработчики проекта предлагают внести машины и оборудование, определенное отдельным списком к предлагаемому Федеральному закону);

- исключить из предмета экспертизы промышленной безопасности вопросы, касающиеся продления назначенного срока службы тех.устройств, сооружений и зданий (разработчиками анализируемого проекта предлагается принимать решение о продлении эксплуатации по итогам проведения технического диагностирования технических устройств или обследования тех.состояния сооружений и зданий);

- ввести новейший, усовершенствованный в соответствии с современными реалиями, институт аудита системы управления промышленной безопасностью. По мнению разработчиков анализируемого документа, указанная мера позволит в значительной степени уменьшить количество проверок и параллельно повысить результативность работы систем управления промышленной безопасностью. Для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, которые эксплуатируют опасные производственные объекты I, II или III класса опасности, представивших положительное заключение аудитора системы управления промышленной безопасности за период, следующий непосредственно после произведения последней плановой проверки, проведенной органом государственного регулирования промышленной безопасности или его территориальным органом, до начала формирования ежегодного плана проведения плановых проверок, разработчики проекта Федерального закона предлагают производить плановые проверки один раз в течение пяти лет;

- произвести внедрение методов дистанционного мониторинга в сферу промышленной безопасности для осуществления передачи в автоматизированном режиме в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности информации о значениях параметров, которые определяют безопасность объектов повышенной опасности.

Помимо выше указанного, авторы анализируемого проекта Федерального закона предлагают выделить в отдельные разделы: «Специальные требования промышленной безопасности»; контроль за соблюдением требований промышленной безопасности.

Важно отметить, что анализируемым проектом Федерального закона предусматривается

установление так называемого «переходного периода» для планомерной адаптации к новым требованиям, представленным в этом законе. Так, разработчики предлагают, чтобы правоустанавливающие документы, которые были выданы уполномоченными на то органами до момента начала действия нового Федерального закона, будут являться действительными непосредственно до момента окончания срока их действия, равно как и документы о прохождении специалистом сферы промышленной безопасности аттестации. По мнению автора настоящей статьи, данный момент очень важен, в частности, с организационной точки зрения и, безусловно, позитивным образом скажется на реакции принятия нового Федерального закона, даст время всем заинтересованным изучить новые положения и правила.

В учетом вышеизложенного, следует согласиться с мнением выше упоминаемых авторов Кловач Е.В., Шалаева В.К., Сидорова В.И. и Яковлева Д.А. в том, что Ростехнадзор выдвинул очень своевременную и крайне актуальную идею о разработке нового федерального закона, в котором, как планируется, будут учтены все проблемные моменты действующего на данный момент закона. Следует отметить и тот немаловажный факт, что представлен актуальный на данный момент нормативный правовой инструмент по регламентированию сферы промышленной безопасности, который, учитывает ключевые требования как российского, так и международного законодательства в данной области, и направлен на понижение возникновения на производстве различных опасных ситуаций, в частности, аварий, в случае же, если их возникновение по каким-либо причинам является неминуемым — на максимально возможную минимизацию негативных последствий этих событий [Котельников, Белова, Денисов, 2018].

Заключение

Таким образом, проанализировав отдельные положения изменений в законодательстве Российской Федерации о промышленной безопасности следует сделать вывод о том, что на данный момент происходит масштабная модернизация в сфере нормативного правового регулирования области промышленной безопасности.

Активные изменения законодательства в сфере промышленной безопасности в современных условиях экономических и производственных отношений необходимы для реализации целей и задач промышленной безопасности, которые обеспечиваются главным образом, благодаря неуклонному соблюдению соответствующих требований и неотвратимости ответственности эксплуатирующих организаций за их невыполнение.

Библиография

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
3. Постановление Правительства РФ от 10.03.1999 N 263 (ред. от 25.10.2019) «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
4. Постановление Правительства РФ от 25.10.2019 N 1365 «О подготовке и об аттестации в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики» (вместе с «Положением об аттестации в области промышленной безопасности, по вопросам безопасности гидротехнических сооружений, безопасности в сфере электроэнергетики») // Справочно-правовая система «Консультант плюс».

5. Указ Президента РФ от 06.05.2018 N 198 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу»// Справочно-правовая система «Консультант плюс».
6. Проект Федерального закона «О промышленной безопасности» (подготовлен Ростехнадзором) (не внесен в ГД ФС РФ, текст по состоянию на 17.06.2019) // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
7. Обзор изменений Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Справочно-правовая система «Консультант плюс».
8. Бринчук М.М., Голиченков А.К., Кловач Е.В., Красных Б.А., Сидоров В.И. 20 лет Федеральному закону № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»// Безопасность труда в промышленности. 2017. № 4. С. 37-45.
9. Журавлева И. Разработка нового закона на смену Закона № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // URL: <https://www.kiout.ru/info/publish/29080> (дата обращения: 10.09.2020).
10. Истомин С.В., Турченко В.Н. К вопросу дублирования норм промышленной безопасности// Развитие инновационной экономики: проблемы и научные достижения. Материалы II Международной научно-практической конференции. Под общей редакцией Кузнецовой И.В., 2019. С. 47-52.
11. Ключевская Н. Разработан проект федерального закона «О промышленной безопасности» // URL: <http://www.garant.ru/news/1277986/> (дата обращения: 10.09.2020).
12. Кловач Е.В., Шалаев В.К., Сидоров В.И., Яковлев Д.А. Разработка нового законодательства по промышленной безопасности// Безопасность труда в промышленности. 2019. № 5. С. 12-19.
13. Котельников В.С., Белова Ю.И., Денисов А.В. Развитие Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Вестник МАНЭБ. 2018. Т. 23. № 3. С. 14-19.
14. Назаров С.А. Организационно-правовые основы промышленной безопасности на предприятии // Научный журнал. 2016. № 4 (5). С. 24-26.
15. Ющенко Н.А., Михайлова Н.А. Обеспечение промышленной безопасности опасных производственных объектов: правовые основы// Социально-экономические и технические системы: исследование, проектирование, оптимизация. 2019. № 3 (82). С. 141-148.

New legislation on industrial safety: some aspects

Marina B. Kabanova

Junior Justice Counselor,
Senior Lecturer at the Department of state legal disciplines,
Saint Petersburg Law Institute (branch),
University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation,
191104, 44 Liteiny av., St. Petersburg, Russian Federation;
e-mail: 9578942@mail.ru

Abstract

In this article, the author analyzes changes in the legislation of the Russian Federation on industrial safety. It is concluded that at the moment there is a large-scale modernization in the field of regulatory and legal regulation of industrial safety. A radical revision of the requirements of the legislation in the field of industrial safety is planned, especially in terms of outdated requirements that significantly complicate the work.

After analyzing certain provisions of changes in the legislation of the Russian Federation on industrial safety, it should be concluded that at the moment there is a large-scale modernization in the field of regulatory legal regulation of industrial safety.

Active changes of legislation in the sphere of industrial safety in modern conditions of economic and production relations necessary to achieve the goals and objectives of industrial safety, which is

mainly due to strict compliance with the relevant requirements and will be held accountable operators for non-compliance.

For citation

Kabanova M.B. (2020) *Novoe v zakonodatel'stve o promyshlennoi bezopasnosti: ot del'nye aspekty* [New legislation on industrial safety: certain aspects]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 10 (8A), pp. 73-80. DOI: 10.34670/AR.2020.77.38.011

Keywords

Industrial safety, industrial safety sphere, industrial safety regulation, legislation, innovations.

References

1. the Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on 12.12.1993 with amendments approved during the all-Russian vote on 01.07.2020 // Collection of legislation of the Russian Federation. 2009. No. 4. St. 445.
2. Federal law of 21.07.1997 N 116-FZ (ed. of 29.07.2018) "On industrial safety of hazardous production facilities" // reference and legal system "Consultant plus".
3. Resolution Of the government of the Russian Federation of 10.03.1999 N 263 (ed. of 25.10.2019) "On the organization and implementation of production control over compliance with industrial safety requirements at a hazardous production facility" // reference and legal system "Consultant plus".
4. The decree of the RF Government dated 25.10.2019 N 1365 "About training and certification in the field of industrial safety, security of hydraulic structures safety in the electric power industry" (together with "Position about certification in the field of industrial safety, security of hydraulic structures, safety in the electricity sector") // reference legal system "Consultant plus".
5. Decree Of the President of the Russian Federation of 06.05.2018 N 198 "On the Fundamentals of the state policy of the Russian Federation in the field of industrial safety for the period up to 2025 and further perspective" // reference and legal system "Consultant plus".
6. Draft Federal law "On industrial safety" (prepared by Rostekhnadzor) (not included in the state Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, text as of 17.06.2019) // reference and legal system "Consultant plus".
7. Review of changes in the Federal law of 21.07.1997 N 116-FZ "On industrial safety of hazardous production facilities" // reference and legal system "Consultant plus".
8. Brinchuk M. M., Golichenkov A. K., Klovach E. V., Krasnykh B. A., Sidorov V. I. 20 years of Federal law No. 116-FZ "On industrial safety of hazardous production facilities" // Labor safety in industry. 2017. No. 4. S. 37-45.
9. Zhuravleva I. development of a new law to replace the Law No. 116-FZ "On industrial safety of hazardous production facilities" // URL: <https://www.kiout.ru/info/publish/29080> (accessed: 10.09.2020).
10. Istomin S. V., Turchenko V. N. on the issue Of duplication of industrial safety standards // Development of innovative economy: problems and scientific achievements. Materials of the II International scientific and practical conference. Edited by I. V. Kuznetsova, 2019, pp. 47-52.
11. Klyuchevskaya N. developed a draft Federal law "On industrial safety" // URL: <http://www.garant.ru/news/1277986/> (accessed: 10.09.2020).
12. Klovach E. V., Shalaev V. K., Sidorov V. I., Yakovlev D. A. Development of new legislation on industrial safety // Occupational safety in industry. 2019. No. 5. P. 12-19.
13. Kotelnikov V. S., Belova Yu. I., Denisov A.V. Development of the Federal law "On industrial safety of hazardous production facilities" // Vestnik MANEB. 2018. Vol. 23. No. 3. Pp. 14-19.
14. Nazarov S. A. Organizational and legal bases of industrial safety at the enterprise // Scientific journal. 2016. No. 4 (5). Pp. 24-26.
15. Yushchenko N. A., Mikhailova N. A. Ensuring industrial safety of hazardous production facilities: legal bases // Socio-economic and technical systems: research, design, optimization. 2019. No. 3 (82). Pp. 141-148.