

БИЗНЕС-СРЕДА

Е. Ф. Мосин

доцент кафедры гражданского и предпринимательского права
Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов

СИСТЕМА ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИИ

В настоящее время наиболее полная сводка терминов, используемых в области промышленной безопасности, охраны окружающей среды и недр, геолого-маркшейдерского контроля, защиты от чрезвычайных ситуаций, безопасности и охраны труда, пожарной и радиационной безопасности (включающая также отдельные термины, связанные с техническим регулированием, контролем и надзором, лицензированием), – всего более 4200 терминов и их определений из действующих нормативных документов Госгортехнадзора России, национальных стандартов, законов РФ (федеральных законов), нормативных правовых актов Правительства РФ и Президента РФ (всего использовано более 300 документов) – дана в *Словаре терминов в области промышленной безопасности и в смежных областях*, подготовленном ФГУП «Научно-технический центр по безопасности в промышленности Госгортехнадзора России» и сообщенном *указанием Госгортехнадзора России от 27 февраля 2004 г. № У-6 «Об обеспечении терминологического единства нормативной и правовой базы в области промышленной безопасности»*.

Для термина «безопасность» в его самом общем понимании в Словаре приведены три определения:

– отсутствие недопустимого риска, связанного с возможностью нанесения ущерба (согласно *ГОСТ Р 1.12–99 «Стандартизация и смежные виды деятельности. Термины и определения»*; сходное определение дано в неупомянутом в Словаре *ГОСТ Р 51898–2002 «Аспекты безопасности. Правила включения в стандарты»*);

– состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (или опасностей) (согласно *ГОСТ Р 22.0.02–94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий»* и *Закоу РФ от 5 марта 1992 г. № 2446–1 «О безопасности»*);

– состояние защищенности прав граждан, природных объектов, окружающей среды и материальных ценностей от последствий несчастных случаев, аварий и катастроф на промышленных объектах (согласно *ГОСТ Р 12.3.047–98 «Система стандартов безопасности труда. Пожарная безопасность технологических процессов. Общие требования. Методы контроля»*).

Определение промышленной безопасности («безопасность промышленная») в Словаре терминов дано согласно *Методическим указаниям по организации и осуществлению надзора за конструированием и изготовлением оборудования для опасных производственных объектов в химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности (РД 09–167–97)*, утвержденным приказом Госгортехнадзора России от 19 декабря 1997 г. № 221: *промышленная безопасность*

понимается как состояние объекта, предприятия, производства, определяемое комплексом технических и организационных мер, обеспечивающих стабильность параметров технологического процесса и исключающих (или сводящих к минимуму) опасность возникновения аварийной ситуации или, в случае ее возникновения, предотвращающих воздействие на людей вызываемых ею опасных и вредных факторов и обеспечивающих сохранность материальных ценностей.

Как подвиды промышленной безопасности в Словаре терминов выделены: **промышленная безопасность в чрезвычайных ситуациях** – состояние защищенности населения, производственного персонала, объектов народного хозяйства и окружающей природной среды от опасностей, возникающих при промышленных авариях и катастрофах в зонах чрезвычайной ситуации (определение по ГОСТ Р 22.0.05–94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения»); **промышленная безопасность опасных производственных объектов** – состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий (определение согласно Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»¹); **промышленная безопасность при строительстве подземных сооружений** – состояние защищенности работающих, населения, природной среды, зданий и сооружений при производстве работ (определение согласно Правилам безопасности при строительстве подземных сооружений (ПБ 03–428–02), утвержденным постановлением Госгортехнадзора России от 1 ноября 2001 г. № 49).

Лучшим подтверждением актуальности темы промышленной безопасности (а, следовательно, и ее правового обеспечения) являются статистические данные, содержащиеся в ежегодно подготавливаемых МЧС России в соответствии с постановлением Правительства РФ от 29 апреля 1995 г. № 444 (ред. от 24 июня 1996 г.) государственных докладах о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Как видно из таблицы, среди чрезвычайных ситуаций различного происхождения техногенные чрезвычайные ситуации неизменно занимают первое место по количеству погибших и второе по количеству пострадавших человек.

Чрезвычайные ситуации на территории России в 2002–2004 гг.

Чрезвычайные ситуации (ЧС)	Кол-во ЧС			Погибло, чел.			Пострадало, чел.		
	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Техногенные ЧС	814	518	863	1433	891	1930	3492	4948	3504
Крупные террористические акты	12	19	12	300	252	496	1083	916	872
Природные ЧС	279	286	231	332	18	27	336460	8971	16475
Биолого-социальные ЧС	34	15	28	86	0	6	2851	796	2331
Итого	1139	838	1134	2151	1161	2459	343886	15631	23182

Источник: (Государственный доклад... 2003; Государственный доклад... 2004).

Примечание. Согласно ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природ-

¹ В литературе нередко можно встретить утверждение, что названный Закон вводит (определяет) понятие «промышленная безопасность», однако это, строго говоря, неверно, ибо законодатель, хотя и оперирует термином «промышленная безопасность», но в ст. 1 Закона оговаривает, что так он обозначает понятие «промышленная безопасность опасных производственных объектов», которому и соответствует определение.

ного и техногенного характера» (ред. от 22 августа 2004 г.) чрезвычайная ситуация — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Согласно ГОСТ Р 22.0.05—94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения» по характеру источника различают следующие ЧС: природные, техногенные, биолого-социальные (инфекционная заболеваемость людей и сельскохозяйственных животных, поражение сельскохозяйственных растений болезнями и вредителями) и военные.

По данным Государственного доклада (Государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2004 г.) общее количество подведомственных Минпромэнерго России потенциально опасных объектов в 2004 г. превысило 22 тысячи. Это взрывопожаро-, пожаро-, химически и радиационно опасные объекты, которые являются источниками возможных техногенных ЧС, риск возникновения которых увеличивается, как отмечено в Докладе, из-за старения и изношенности основных производственных фондов¹. Всего же по итогам 2004 г. в базе данных государственного реестра содержится информация о 221124 опасных производственных объектах, эксплуатируемых 100111 организациями.

Как отмечено в Докладе, в 2004 г. органы Ростехнадзора выявили и предписали устранить около 1 млн 880 тыс. нарушений требований промышленной безопасности, выдали около 90 тыс. предписаний о приостановке производств, объектов, работ и наложили 18273 штрафа за нарушение требований промышленной безопасности; только на объектах использования атомной энергии выявлено и предписано устранить около 10 тыс. нарушений требований норм и правил, выдано около 100 предписаний о приостановке производств, объектов и работ.

В том же Докладе названы основные причины аварий на промышленных объектах. Например, в электроэнергетике в 2004 г. основными были (как, впрочем, и в предыдущие годы) следующие: нарастание объемов выработавшего ресурс оборудования; отсутствие бюджетного финансирования на строительство новых электростанций; крайне напряженная обстановка с обеспечением электростанций топливом; расположение объектов энергетики на территориях с неблагоприятными природными условиями (в зонах сейсмической активности, северных районах); концентрация производственных мощностей на ограниченной площади и в непосредственной близости к городам и населенным пунктам; просчеты в проектировании, неудовлетворительное качество и недоделки строительных и монтажных работ на вновь вводимых объектах и др. На этом фоне неудивительна авария энергосистемы, произошедшая 25 мая 2005 г. в Москве, Московской, Тульской, Калужской и Рязанской областях (Сигал, 2005).

Актуальность правовой проблематики промышленной безопасности становится еще более отчетливой, если содержание вышеназванных государственных докладов сопоставить с содержанием других государственных докладов (далее названы те, с которыми знаком автор статьи): «О санитарно-эпидемиологической обстановке в Российской Федерации в 2003 году», подготовленным Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия

¹ По данным Официального сайта Федеральной службы государственной статистики, степень износа основных фондов на начало 2004 г. составляла 52,8% (на начало 1992 г. — 46,8%); коэффициент обновления (ввод в действие основных фондов в процентах от наличия основных фондов на конец года, в сопоставимых ценах) — 1,7; коэффициент выбытия (ликвидация основных фондов в процентах от наличия основных фондов на начало года, в сопоставимых ценах) — 1,1.

человека и Федеральным центром госсанэпиднадзора Минздрава России, а также государственными докладами на эту же тему за 2002, 2000 и 1998 гг. (Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека); «О состоянии и об охране окружающей среды Российской Федерации в 2003 году» (Официальный сайт МПР России; в этом докладе особо впечатляет раздел «Промышленность»); «О состоянии и использовании лесных ресурсов Российской Федерации в 2002 году»; «О состоянии водных ресурсов Российской Федерации в 2002 году»; «О состоянии и использовании минерально-сырьевых ресурсов Российской Федерации в 2002 году», подготовленных МПР России¹; «О состоянии безопасности дорожного движения в Российской Федерации» за 2002 г.².

В связи с темой чрезвычайных ситуаций следует заметить, что в России ведется большая работа в направлении развития «культуры безопасности» в соответствии с п. 7.59–7.60 Декларации «Повестка дня на XXI век», принятой Конференцией ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 3–14 июня 1992 г.), и по данным (Прогноз чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации на 2005 г.) в России с 1998 г. наметилась тенденция снижения количества техногенных чрезвычайных ситуаций, которая сохранится и в 2005 г. В то же время средний уровень риска возникновения чрезвычайной ситуации в России значительно превышает таковой для развитых стран мира (Мастрюков, 2003) и в ближайшее десятилетие этот разрыв не будет устранен (хотя, возможно, будет уменьшен).

Как отмечает (Лагунова, 2004), за рубежом, в ряде промышленно развитых стран после серии крупных промышленных аварий право в области промышленной безопасности выделилось из экологического права в самостоятельную отрасль права. С одной стороны, столь категорическое утверждение не совсем согласуется с позицией авторов (Гридэл, Алленби, 2004), но, с другой — подтверждается тем, что и в России о праве в области промышленной безопасности, по сути, уже вполне можно говорить как об успешно формирующейся комплексной отрасли права, характеризующейся присущими ей комплексным предметом права, набором методов правового регулирования, определенными принципами и источниками права.

То есть представляется, что на современном уровне развития отечественной правовой системы можно утверждать, что в России успешно развивается право в области промышленной безопасности, которое уже формируется как комплексная специализированная отрасль права, предметом правового регулирования которой является определенная группа общественных отношений, присущая только данному праву и представляющая собой органический комплекс общественных отношений, возникающих в области промышленной безопасности, — государственно-управленческих, финансовых и ресурсного обеспечения, предпринимательских, трудовых и социального обеспечения, административно-правовых, уголовно-правовых, международных, процессуальных и др. При всей специфике, присущей каждому из названных видов общественных отношений в области промышленной безопасности и не допускающей их сведения к органически единому отношению (что характерно для традиционных отраслей права), указанные отношения в области права промышленной безопасности взаимосвязаны между собой и в своей совокупности и определенности не могут быть отнесены к предмету ни одной из отраслей права, воспринимаемых в качестве традиционных, а представляют собой и воспринимаются как сложный комплекс хотя и сугубо различных, но в то же время взаимопереплетенных видов общественных отношений в области права промышленной безопасности.

¹ Для всех последних докладов источник: Информационная система «Кодкс».

² Источник: Справочная правовая система «Гарант».

Так же, как и для других, как традиционных, так и комплексных отраслей права (Марченко, 2005), совокупности источников права в области промышленной безопасности присущ системно-иерархический характер. Источниками (формами) права в области промышленной безопасности в России являются: Конституция РФ (Бондарь, 2004), общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры России¹, федеральные законы РФ, указы Президента РФ, постановления Правительства РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, ведомственные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты органов местного самоуправления. В последнее время к источникам права стали причислять и постановления Конституционного Суда РФ, хотя дискуссия по этому вопросу еще не завершена (об этом см. например (Лазарев, 2003)).

Ввиду огромного количества источников права в области промышленной безопасности в этой статье кратко рассматриваются лишь некоторые из них, отобранные таким образом, чтобы в совокупности они давали общее представление об основных источниках российского права в области промышленной безопасности и направлениях их развития и в то же время представляли интерес для возможно большего круга читателей журнала.

Требования обеспечения промышленной безопасности нашли свое отражение в кодифицированных актах: *Воздушном кодексе РФ* (действует с 1 апреля 1997 г.), *Градостроительном кодексе РФ* (действует с 30 декабря 2004 г.), *Гражданском кодексе РФ* (часть 2 действует с 1 марта 1996 г.), *Земельном кодексе РФ* (действует с 30 октября 2001 г.), *Кодексе внутреннего водного транспорта РФ* (действует с 12 марта 2001 г.), *Кодексе РФ об административных правонарушениях* (действует с 1 июля 2002 г.), *Кодексе торгового мореплавания РФ* (действует с 1 мая 1999 г.), *Налоговом кодексе РФ* (часть 2 действует с 1 января 2001 г.), *Трудовом кодексе РФ* (действует с 1 февраля 2002 г.), *Уголовном кодексе РФ* (действует с 1 января 1997 г.).

Основополагающим законом, закрепляющим, как указано в его преамбуле, правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяющим систему безопасности и ее функции, устанавливающим порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за законностью их деятельности, в настоящее время является *Закон РФ от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»* (в ред. от 7 марта 2005 г.).

Этим законом (ст. 1) **безопасность** определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. При этом под жизненно важными интересами понимается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства, а под угрозой безопасности – совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства (ст. ст. 1 и 3). К основным объектам безопасности Закон относит личность – ее права и свободы; общество – его материальные и духовные ценности; государство – его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность (ст. 1); основным субъектом обеспечения безопасности называет государство, осуществляющее функции в области безопасности через органы законодательной, исполнительной и судебной властей (ст. 2).

Закон «О безопасности» (ст. 4) предусматривает достижение безопасности путем проведения единой государственной политики в области обеспечения

¹ Согласно ч. 1 ст. 15 Конституции РФ общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России являются составной частью правовой системы России; если международным договором России установлены иные правила, чем предусмотренные ее законом, то применяются правила международного договора.

безопасности и системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Представляется, что основное значение Закона «О безопасности» заключается в том, что он, хотя и в значительной мере на декларативном, но вместе с тем и на концептуальном уровне (сочетание, характерное для законодательства начала 90-х гг.) привлек внимание к проблеме безопасности личности и общества (безопасности государства в России всегда уделялось повышенное внимание, хотя в 1990-х гг. оно уже не сопровождалось финансированием в прежних размерах) в условиях демократизации и либерализации России.

Декларативность Закона проявилась в том, что, дав в самом общем виде определение основных понятий, связанных с безопасностью и правоотношениями, возникающими в связи с ее обеспечением, законодатель в остальном ограничился преимущественно перечислением полномочий каждой из триады ветвей власти в области обеспечения безопасности личности, общества и государства, уделив особое внимание Совету безопасности РФ (*Положение о Совете Безопасности РФ* утверждено Указом Президента РФ от 7 июня 2004 г. № 726).

Представляется, что в первую очередь именно этим объясняется необычная на фоне отечественного законодательства стабильность Закона «О безопасности»: он изменялся лишь в связи с изменением структуры органов власти. Вместе с тем именно поэтому Закон, хотя и призван был (как указано в его преамбуле) закрепить правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, фактически лишь наметил направления этого. В нем законодатель даже не упомянул важный уровень формирования специфических интересов и отношений — уровень основных субъектов хозяйствования и носителей рыночных отношений: юридических и физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность (Экономическая безопасность России, 2005, с. 24).

В дальнейшем концептуальное видение важнейших направлений государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности было оформлено в виде *Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. № 1300* (новая редакция Концепции утверждена Указом Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24).

Общие для России организационно-правовые нормы в области защиты населения, земельного, водного и воздушного пространства, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей природной среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера определены в *Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»* (ред. от 22 августа 2004 г.). Законом предусмотрено, в частности, создание Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (положение об этой системе утверждено *постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794* (ред. от 27 мая 2005 г.)). Согласно ст. 6 Закона информация в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций в этой области является гласной и открытой (если иное не предусмотрено законодательством); подробнее об этом см. (Лисовский, 2005).

Большое значение в формировании современной законодательной базы промышленной безопасности играет *Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»* (посл. ред. от 9 мая 2005 г.), причем это значение выходит за пределы, обозна-

ченные в преамбуле Закона, — определение правовых, экономических и социальных основ обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направленность на предупреждение аварий на таких объектах и обеспечение готовности организаций, их эксплуатирующих, к локализации и ликвидации последствий этих аварий.

В соответствии с этим законом разработано и принято немало нормативных правовых актов: ведомственных (например, *постановления Госгортехнадзора России от 19 июня 2003 г. № 103 «Об утверждении Порядка применения сварочных технологий при изготовлении, монтаже, ремонте и реконструкции технических устройств для опасных производственных объектов»* и от 9 июля 2002 г. № 43 «Об утверждении Положения о порядке продления срока безопасной эксплуатации технических устройств, оборудования и сооружений на опасных производственных объектах»), субъектов РФ (например, *постановление Губернатора Мурманской области от 11 апреля 2005 г. № 57-ПГ «О декларировании безопасности опасных производственных объектов и гидротехнических сооружений, расположенных на территории Мурманской области»*), органов местного самоуправления (например, *решение Архангельского городского совета депутатов от 30 октября 2001 г. № 111 «О программе по обеспечению содержания и развития лифтового хозяйства в городе Архангельске на 2002–2005 годы»*, *постановление мэра г. Новодвинска от 17 мая 2001 г. № 316 «О мерах по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефтепродуктов на территории муниципального образования «Город Новодвинск»*).

К опасным производственным объектам Закон «О промышленной безопасности...» относит производственные объекты согласно приложению 1 к Закону. Такие объекты подлежат регистрации в государственном реестре в соответствии с п. 2 ст. 2 Закона и *Правилами регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов, утвержденными постановлением Правительства РФ от 24 ноября 1998 г. № 1371 (ред. от 1 февраля 2005 г.)*. В настоящее время регистрацию и ведение реестра осуществляет Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (согласно *постановлению Правительства РФ от 1 февраля 2005 г. № 49*), положение о которой утверждено *постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 401*.

Круг видов деятельности, правоотношения в связи с осуществлением которой подпадают под регулирование Законом «О промышленной безопасности...», широк: проектирование, строительство, эксплуатация, расширение, реконструкция, техническое перевооружение, консервация и ликвидация опасного производственного объекта; изготовление, монтаж, наладка, обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; проведение экспертизы промышленной безопасности; подготовка и переподготовка работников опасного производственного объекта в необразовательных учреждениях. Значительное число из них подлежит лицензированию в соответствии с *Федеральным законом от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (ред. от 2 июля 2005 г.)*.

В число обязательных условий для принятия решения о выдаче лицензии на эксплуатацию опасного производственного объекта Закон «О промышленной безопасности...» включил представление в лицензирующий орган декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта. *Положение о порядке оформления декларации промышленной безопасности и перечне сведений, содержащихся в ней, утверждено постановлением Госгортехнадзора России от 7 сентября 1999 г. № 66 (ред. от 27 октября 2000 г.)*; *Правила представления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов утверждены постановлением Правительства РФ от 11 мая 1999 г. № 526 (ред. от 1 февраля 2005 г.)*.

Закон «О промышленной безопасности...» требует обязательной сертификации на соответствие требованиям промышленной безопасности опасных произ-

водственных объектов тех технических устройств (в том числе иностранного производства), которые применяются на опасном производственном объекте и подпадают под перечень, разрабатываемый и утверждаемый в порядке, определяемом Правительством РФ. В настоящее время действует обширный *Перечень технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах и подлежащих обязательной сертификации*, приведенный в совместном приказе Госстандарта России от 10 августа 2001 г. и Госгортехнадзора России от 3 августа 2001 г. *Правила сертификации электрооборудования для взрывоопасных сред* утверждены совместным постановлением Госстандарта России и Госгортехнадзора России от 19 марта 2003 г. № 28/10; *Правила сертификации производственного оборудования* — постановлением Госстандарта России от 3 мая 2000 г. № 25; *Правила по проведению работ в системе сертификации оборудования для нефтегазового комплекса* — постановлением Госстандарта России от 10 ноября 1998 г. № 73.

Этот же Закон предусматривает, что общий порядок и условия применения технических устройств на опасном производственном объекте устанавливаются Правительством РФ; в настоящее время действуют *Правила применения технических устройств на опасных производственных объектах, утвержденные постановлением Правительства РФ от 25 декабря 1998 г. № 1540 (ред. от 1 февраля 2005 г.)*, в соответствии с которыми разработано *Положение о порядке выдачи разрешений на применение технических устройств на опасных производственных объектах, утвержденное постановлением Госгортехнадзора России от 14 июня 2002 г. № 25*.

Согласно вышеназванному Закону технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, в процессе эксплуатации подлежат экспертизе промышленной безопасности в установленном порядке; в настоящее время действуют *Правила проведения экспертизы промышленной безопасности, утвержденные постановлением Госгортехнадзора России от 6 ноября 1998 г. № 64 (ред. от 1 августа 2002 г.)* (о практике экспертизы см. например (Добротворский)). Кроме того, государственная экспертиза предполагается для реализации проектов и решений по объектам производственного и социального назначения и процессам, которые могут быть источниками чрезвычайных ситуаций или могут влиять на обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, предусмотрена Законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; осуществляется в соответствии с *Положением о проведении государственной экспертизы и утверждении градостроительной, предпроектной и проектной документации в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2000 г. № 1008* и др.

Закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в общем виде формулирует обязательные требования промышленной безопасности опасных производственных объектов к проектированию, строительству и приемке в эксплуатацию опасного производственного объекта, к эксплуатации опасного производственного объекта, а также по готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте. Конкретика этих требований содержится в ведомственных нормативных правовых актах, таких как, например *постановления Госгортехнадзора России от 2 августа 2002 г. № 49 «Об утверждении Положения о порядке согласования с органами Госгортехнадзора России проектной документации на пользование участками недр»; от 5 ноября 2001 г. № 51 «Об утверждении Положения о рассмотрении документации на технические устройства для нефтегазодобывающих и газоперерабатывающих производств, объектов геологоразведочных работ и магистральных газо-, нефте- и продуктопроводов, проведении приемочных испытаний технических устройств и выдаче разрешений на их применение» (ред. от 20 июня 2002 г.); от 30 октября 1998 г. № 63 «Об утверждении правил аттеста-*

ции сварщиков и специалистов сварочного производства»; от 30 апреля 2002 г. № 21 «Об утверждении Положения о порядке подготовки и аттестации работников организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов, подконтрольных Госгортехнадзору России»; от 18 апреля 2003 г. № 14 «Об утверждении Методических указаний о порядке разработки плана локализации и ликвидации аварийных ситуаций (ПЛАС) на химико-технологических объектах».

Названным Законом предусмотрена (п. 1 ст. 9 и ст. 15) также обязательность для организации, эксплуатирующей опасный производственный объект, застраховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на этом объекте. Минимальный размер страховой суммы, определенный Законом, зависит от характера опасного производственного объекта и составляет от 100 тыс. до 7 млн руб. Приказом Госгортехнадзора России от 9 июля 1999 г. № 118 при нем образован Координационный совет по вопросам внедрения страхования ответственности предприятий, эксплуатирующих опасные производственные объекты и утверждено положение о Координационном совете. В связи с этим напомним, что согласно п.п. 1 и 2 ст. 937 ГК РФ лицо, в пользу которого по закону должно быть осуществлено обязательное страхование, вправе, если ему известно, что страхование не осуществлено, потребовать в судебном порядке его осуществления лицом, на которое возложена обязанность страхования, а если лицо, на которое возложена обязанность страхования, не осуществило его или заключило договор страхования на условиях, ухудшающих положение выгодоприобретателя по сравнению с условиями, определенными законом, оно при наступлении страхового случая несет ответственность перед выгодоприобретателем на тех же условиях, на каких должно было быть выплачено страховое возмещение при надлежащем страховании. Впрочем, как отмечено в Государственном докладе о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2004 году, сегодня обязательное страхование гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, не отвечает требованиям страховой защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в случае аварии на объекте: объем страховых возмещений составляет менее 1 % от собираемых страховщиками страховых премий, т. е. фактически происходит безвозмездное изъятие финансовых средств у владельцев опасных производственных объектов. Типовой паспорт безопасности опасного объекта утвержден приказом МЧС России от 4 ноября 2004 г. № 506.

Одновременно с Законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» был принят Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ред. от 22 августа 2004 г.), а незадолго до этого — Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (ред. от 22 августа 2004 г.), определивший правовые основы обеспечения радиационной безопасности населения в целях охраны его здоровья (о терминологических недочетах этого закона см. (Талевлин, 2004)) и Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ред. от 22 августа 2004 г.), установивший правовые основы охраны атмосферного воздуха.

Для правового регулирования в области промышленной безопасности характерно множество нормативных правовых актов технического содержания, среди которых особо следует выделить государственные стандарты (ГОСТы)¹, игравшие исключительно важную роль в техническом регулировании в нашей стране,

¹ Только за советское время было создано более 50 тысяч нормативных актов — государственных и отраслевых стандартов, технических условий, в то время как европейская система стандартов содержит всего около 10 тыс. подобных документов (Алешин, 2002).

в том числе в области промышленной безопасности (установленные для разработчиков стандартов правила включения в стандарты любых аспектов безопасности, относящихся к людям, имуществу или окружающей среде, содержатся в *ГОСТ Р 51898–2002 «Аспекты безопасности. Правила включения в стандарты»* (принят постановлением Госстандарта РФ от 5 июня 2002 г. № 228-ст)).

Коренным образом положение с техническим регулированием в стране изменилось с принятием *Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»* (Афони́на, Курно́скина, Мизю́н, 2005; Гусева, Чапкевич, 2005), ознаменовавшим собой начало реформы технического регулирования.

Этот закон призван (ст. 1) регулировать отношения, возникающие при: разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг; оценке соответствия; он же определяет права и обязанности участников указанных отношений. Закон наконец-то запретил то, о чем неоднократно говорилось прежде: нельзя допускать соединения в одном лице функций нормотворчества и функций контроля и надзора. Впрочем, последнее было характерно не только для России. Как писал знаменитый Людвиг фон Мизес, «во многих странах государственное вмешательство настолько подорвало верховенство рынка, что для бизнесмена стало выгодным полагаться на помощь государственных должностных лиц, вместо того, чтобы стремиться к наилучшему удовлетворению нужд потребителей» (Мэйер).

Закон уделяет большое внимание вопросам «безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации», под которой понимает состояние, при котором отсутствует недопустимый риск, связанный с причинением вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений.

В течение 7 лет со дня вступления в действие названного Закона (1 июля 2003 г.) должна быть полностью перестроена вся система технического регулирования в России, в частности должны быть приняты все необходимые технические регламенты – документы, принятые ратифицированным международным договором РФ, или федеральным законом, или указом Президента РФ, или постановлением Правительства РФ и устанавливающие обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (обязательные требования к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, в отношении которых технические регламенты в указанный срок не будут приняты, прекратят действие по истечении этого срока).

На основании принципов технического регулирования, изложенных в Законе «О техническом регулировании», разработаны *«Рекомендации по стандартизации. Рекомендации по разработке технических регламентов. Р 50.1.044–2003»*, утвержденные постановлением Госстандарта РФ от 21 февраля 2003 г. № 56-ст.

В последние десятилетия Россия (до этого СССР) подписала ряд международных договоров, имеющих прямое или косвенное отношение к промышленной безопасности. К ним, в частности, относятся:

– *Конвенция о стойких органических загрязнителях (Стокгольм, 23 мая 2001 г.; подписана Россией 22 мая 2002 г. согласно постановлению Правительства РФ от 18 мая 2002 г. № 320);*

– Конвенция о трансграничном воздействии промышленных аварий (Хельсинки, 17 марта 1992 г.; введена в действие в РФ *решением Правительства РФ № 1118 от 4 ноября 1993 г.*);

– Конвенция об оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте (*Эспо*, 25 февраля 1991 г.; подписана Россией 6 июня 1991 г.);

– Конвенция о контроле за трансграничной перевозкой опасных отходов и их удалением (*Базель*, 22 марта 1989 г.; ратифицирована Федеральным законом от 25 ноября 1994 г. № 49-ФЗ);

– Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (*Женева*, 13 ноября 1979 г.; ратифицирована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 29 апреля 1980 г. № 1992-Х);

– Конвенция о защите трудящихся от профессионального риска, вызываемого загрязнением воздуха, шумом и вибрацией на рабочих местах (*Женева*, 20 июня 1977; ратифицирована СССР 29 марта 1988 г.).

Из числа международных конвенций, имеющих отношение к вопросам промышленной безопасности, но до сих пор не ратифицированных Россией, следует выделить *Конвенцию о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхус*, 25 июня 1998 г.); *Конвенцию о предотвращении крупных промышленных аварий (Женева*, 22 июня 1993); *Конвенцию о безопасности при использовании химических веществ на производстве (Женева*, 25 июня 1990 г.).

Гражданско-правовая ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих, предусмотрена ст. 1079 ГК РФ, согласно которой юридические лица и граждане, деятельность которых связана с повышенной опасностью для окружающих (использование транспортных средств, механизмов, электрической энергии высокого напряжения, атомной энергии, взрывчатых веществ, сильнодействующих ядов и т. п.; осуществление строительной и иной, связанной с нею деятельности и др.), обязаны возместить вред, причиненный источником повышенной опасности, если не докажут, что вред возник вследствие непреодолимой силы или умысла потерпевшего (владелец источника повышенной опасности может быть освобожден судом от ответственности полностью или частично также по основаниям, предусмотренным п.п. 2 и 3 ст. 1083 ГК РФ).

Как разъяснено в *п. 17 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 28 апреля 1994 г. № 3 «О судебной практике по делам о возмещении вреда, причиненного повреждением здоровья»*, источником повышенной опасности надлежит признать любую деятельность, осуществление которой создает повышенную вероятность причинения вреда из-за невозможности полного контроля за ней со стороны человека, а также деятельность по использованию, транспортировке, хранению предметов, веществ и иных объектов производственного, хозяйственного или иного назначения, обладающих такими же свойствами. Имущественная ответственность за вред, причиненный действием таких источников, должна наступать как при целенаправленном их использовании, так и при самопроизвольном проявлении их вредоносных свойств (например, в случае причинения вреда вследствие самопроизвольного движения автомобиля).

Административная ответственность за правонарушения в области промышленной безопасности предусмотрена рядом статей КоАП РФ, в частности, статьями: 8.10 «Нарушение требований по рациональному использованию недр»; 9.1 «Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов»; 9.2 «Нарушение норм и правил безопасности гидротехнических сооружений»; 9.3 «Нарушение правил или норм эксплуатации тракторов, самоходных, дорожно-строительных и иных машин и оборудования»; 9.4 «Нарушение требований нормативных документов в области строительства»; 9.9 «Ввод в эксплуатацию топливно- и энергопотребляю-

щих объектов без разрешения соответствующих органов»; 9.11 «Нарушение правил пользования топливом и энергией, правил устройства, эксплуатации топливо- и энергопотребляющих установок, тепловых сетей, объектов хранения, содержания, реализации и транспортировки энергоносителей, топлива и продуктов его переработки»; 11.2 «Нарушение правил безопасности движения и эксплуатации промышленного железнодорожного транспорта»; 11.5 «Нарушение правил безопасности эксплуатации воздушных судов»; 11.14 «Нарушение правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов»; 11.20 «Нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов».

Уголовная ответственность за преступления в области промышленной безопасности предусмотрена рядом статей УК РФ, в частности, статьями: 215 «Нарушение правил безопасности на объектах атомной энергетики»; 216 «Нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ»; 217 «Нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах»; 218 «Нарушение правил учета, хранения, перевозки и использования взрывчатых, легковоспламеняющихся веществ и пиротехнических изделий»; 237 «Соккрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей»; 238 «Производство, хранение, перевозка либо сбыт товаров и продукции, выполнение работ или оказание услуг, не отвечающих требованиям безопасности»; 246 «Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ»; 247 «Нарушение правил обращения экологически опасных веществ и отходов»; 263 «Нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного или водного транспорта»; 264 «Нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортных средств»; 266 «Недоброкачественный ремонт транспортных средств и выпуск их в эксплуатацию с техническими неисправностями»; 269 «Нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов».

Источники

- Алешин Б.* «Российскому бизнесу нужен закон об основах технического регулирования в стране...» // Проблемы теории и практики управления. 2002. № 4.
- Афонина А.В., Курноскина О.Г., Мизюн Н.В.* Комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании» (постатейный). М., 2005.
- Бондарь Н.С.* Конституционная безопасность личности, общества, государства: постановка проблемы в свете конституционного правосудия, обеспечения социальной справедливости, равенства и прав человека // Законодательство и экономика. 2004. № 4.
- Государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2003 году (МЧС России) // Информационная система «Кодекс».
- Государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2004 году (МЧС России) // Официальный сайт МЧС России: <http://www.mchs.gov.ru> (по сост. на 25 августа 2005 г.).
- Гридэл Т.Е., Алленби Б.Р.* Промышленная экология / Пер. с англ. М., 2004.
- Гусева Т.А., Чапкевич Л.Е.* Комментарий к Федеральному закону «О техническом регулировании» (постатейный). М., 2005.
- Добровольский А.М.* Опыт работы в системе экспертизы промышленной безопасности // Промышленная безопасность труда / <http://www.alf-center.com/pbt/magazine2/12.shtml> (по сост. на 27 августа 2005 г.).
- Лагунова А.И.* О проблемах специального законодательства об обеспечении экологической безопасности России и ее регионов // Современное право. 2004. № 8.
- Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003.
- Лисовский И.В.* Информация о безопасности режимного объекта (нормативно-правовая база Российской Федерации) // Жизнь и безопасность. 2005. № 1–2.
- Марченко М.Н.* Источники права. М., 2005.
- Мастрюков Б.С.* Безопасность в чрезвычайных ситуациях. М., 2003.
- Мэйер К.* Скрытые издержки регулирования // Московский Либертариум / http://www.libertarium.ru/libertarium/64304/newlib_article_t?PRINT_VIEW=YES (по сост. на 17 мая 2003 г.).
- Официальный сайт МПП России: <http://www.mnr.gov.ru> (по сост. на 25 августа 2005 г.).

Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики:
<http://www.gks.ru/bgd/regl/brus05/IswPrx.dll/Stg/14-05.htm> (по сост. на 27 августа 2005 г.).

Официальный сайт Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека: <http://www.gsen.ru/> (по сост. на 29 августа 2005 г.).

Прогноз чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации на 2005 г. (МЧС России) // Официальный сайт МЧС России: <http://www.mchs.gov.ru> (по сост. на 25 августа 2005 г.).

Сигал Л. Правовая безнадежность энергосистемы // Русский журнал. 20 июня 2005 г. / <http://www.russ.ru/culture/upravo/20050620.html> (по сост. на 21 июня 2005 г.).

Талевагин А.А. Понятие радиационной безопасности в российском законодательстве // Журнал российского права. 2004. № 6.

Экономическая безопасность России / Под ред. В.К. Сенчагова. М., 2005.