

---

## ПОЛИТИКА И ПРАВО

Н.Г. КУТЬИН,  
кандидат юридических наук,  
руководитель  
Федеральной службы  
по экологическому,  
технологическому  
и атомному надзору

### ВОПРОСЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Сегодня в России пришло осознание того, что основным условием, необходимым для существования цивилизации и обеспечения ее экологической безопасности, является сохранение биосферы в состоянии, обеспечивающем не ухудшающиеся условия обитания и развития человеческого общества.

Ключевые слова: промышленная безопасность, биосфера, цивилизация, источник чрезвычайной ситуации, национальные интересы России.

N.G. KUTYIN,  
the candidate of jurisprudence,  
the head of Federal Agency  
of ecological, technological  
and nuclear supervision

### QUESTIONS OF INDUSTRIAL SAFETY OF RUSSIA: TENDENCIES AND DEVELOPMENT PROSPECTS

Today in Russia comprehension of has come that the basic condition necessary for existence of a civilization and maintenance of its ecological safety, biosphere preservation in a condition providing not worsening conditions of dwelling and development of a human society is.

Key words: industrial safety, biosphere, a civilization, an emergency situation source, national interests of Russia.

При управлении промышленной безопасностью на разных уровнях, будь то уровень государственный, отраслевой, корпоративный или уровень организации, эксплуатирующей опасные производственные объекты, необходимо постоянно оценивать ее состояние. Промышленная безопасность как объект управления отличается большой сложностью и зависит от многих факторов, и эффективное управление промышленной безопасностью в целом возможно только при осуществлении контроля над каждым из этих факторов.

«На смену доминанте преобразования природы пришел акцент на приспособление самого человечества, его деятельности к среде биосферы, – подчеркивал Н.Ф. Реймерс. – Разумность, точное знание ложатся в основу новой культуры человечества. Основой ее служит всемерное стремление сохранить мир пригодным для дальнейшего социально-экономического развития здорового человечества в условиях ограниченных ресурсов планеты Земля»<sup>1</sup>. Чтобы выжить, человечество обязано принять на себя ответственность за будущее биосферы и цивилизации.

В части 1 ст. 6 Федерального закона от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»<sup>2</sup> перечисляются виды деятельности в области промышленной безопасности.

<sup>1</sup> См.: Реймерс Н.Ф. Охрана природы и окружающей человека среды: Словарь-справочник. М.: Просвещение, 1992. С. 26.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

*Опасный производственный объект* – в широком смысле этого выражения производственный объект, при эксплуатации которого могут возникнуть аварии или инциденты (аварийные ситуации); это предприятие или его цех, участок, площадка, а также иные производственные объекты, на которых осуществляется следующая деятельность:

1) получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества (воспламеняющиеся, окисляющие, горючие, взрывчатые, токсичные, высокотоксичные, вещества, представляющие опасность для окружающей природной среды);

2) используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 МПа или при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия;

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

4) получают расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов;

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

Понятию «опасный производственный объект» близок термин «потенциально опасный объект», который в ГОСТе Р 22.0.02<sup>3</sup> определен

<sup>3</sup> См.: ГОСТ Р 22.0.02-94. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий.

как объект, на котором используют, производят, перерабатывают, хранят или транспортируют радиоактивные, пожаровзрывоопасные, опасные химические и биологические вещества, создающие реальную угрозу возникновения источника чрезвычайной ситуации. В ГОСТе Р 22.0.05<sup>4</sup> в качестве одного из источников чрезвычайной ситуации называется авария. Таким образом, опасные производственные объекты одновременно могут быть потенциально опасными объектами (пожаровзрывоопасными и химически опасными объектами)<sup>5</sup>, если на них выполняются определенные работы с некоторыми опасными веществами.

Подготовка, проверка достаточности и правильности документов, необходимых для регистрации опасных производственных объектов – трудоемкий и длительный процесс, требующий специальных знаний и квалификации.

*Промышленная безопасность опасных производственных объектов* (далее «промышленная безопасность») – это состояние защищенно-

сти жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий<sup>6</sup>. Это определение дано в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и находится в полном соответствии с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации<sup>7</sup>, в которой сказано, что важнейшими аспектами национальных интересов России являются защита личности, общества и государства от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий.

Более того, такое понимание безопасности соответствует определению общего понятия «безопасность» в Законе Российской Федерации «О безопасности»<sup>8</sup> (головном законе в области безопасности) и определению понятия «пожарная безопасность»<sup>9</sup>. При этом Закон<sup>10</sup> жизненно важные интересы определяет как

<sup>4</sup> См.: Государственный доклад «О состоянии промышленной безопасности опасных производственных объектов, рационального использования и охраны недр Российской Федерации в 2000 году» / Под ред. В.М. Кульчева. М.: Государственное унитарное предприятие «Научно-технический центр по безопасности в промышленности Госгортехнадзора России», 2001.

<sup>5</sup> См.: Шалаев В.К. Терминология, используемая в области промышленной безопасности // Безопасность труда в промышленности. 2002. № 7. С. 58–61.

<sup>6</sup> См.: Терминологический словарь по промышленной безопасности, 2-е издание, исправленное и дополненное. М.: НТЦ «Промышленная безопасность», 2006.

<sup>7</sup> См.: Концепция национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 17.12.1997 № 1300.

<sup>8</sup> Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // Российская газета. 1992. № 103.

<sup>9</sup> См.: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

<sup>10</sup> Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности» // Российская газета. 1992. № 103.

совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства. Защищенность интересов подразумевает состояние, при котором приняты необходимые меры по защите объекта угрозы (интересов личности и общества). Под защитой интересов личности и общества понимается предупреждение аварий, локализация, ликвидация и смягчение их последствий.

Понятие «безопасность» не является полной противоположностью понятия «опасность», так как отсутствие опасности означает безопасность, но безопасность не означает отсутствия опасности (опасность может существовать, но есть защита от нее)<sup>11</sup>. Методические рекомендации по составлению декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта<sup>12</sup> определяют опасность как источник потенциального ущерба, вреда или ситуацию с возможностью нанесения ущерба.

Согласно Методическим указаниям по проведению анализа риска опасных производственных объектов<sup>13</sup>, опасность аварии представля-

ет собой угрозу, возможность причинения ущерба человеку, имуществу и (или) окружающей среде вследствие аварии на опасном производственном объекте. Безопасность, как состояние без опасности, может быть абсолютной, когда нет угрозы, возможности, источника потенциального ущерба, и относительной, когда такая угроза или источник существуют, но приняты меры для защиты от них.

В сфере защиты от чрезвычайных ситуаций промышленная безопасность определяется ГОСТ Р 22.0.05<sup>14</sup> как состояние защищенности населения, производственного персонала, объектов народного хозяйства и окружающей природной среды от опасностей, возникающих при промышленных авариях и катастрофах в зонах чрезвычайной ситуации. Это определение более конкретно, чем используемое в области промышленной безопасности, так как оно связано с защитой интересов конкретных личностей (населения и производственного персонала) и тех интересов общества, которые устанавливаются функционированием объектов народного хозяйства и сохранностью окружающей среды, именно в зоне чрезвычайной ситуации.

<sup>11</sup> См.: Шалаев В.К. Указ. соч. С. 58–61.

<sup>12</sup> См.: Методические рекомендации по составлению декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта (РД 03357-00), утвержденные постановлением Госгортехнадзора России от 26.04.00 № 23.

<sup>13</sup> См.: Методические указания по проведению анализа риска опасных производ-

ственных объектов (РД 03-418-01), утвержденные постановлением Госгортехнадзора России от 10.07.01 № 30 // Безопасность труда в промышленности. 2001. № 10.

<sup>14</sup> См.: ГОСТ Р 22.0.05-94. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения.

Защита существования (жизни) личности принадлежит к сфере не только промышленной безопасности, но и другого, родственного ей направления обеспечения безопасности – охраны труда. В соответствии с Федеральным законом «Об основах охраны труда в Российской Федерации»<sup>15</sup> охрана труда представляет собой систему сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающую правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия. Охрана труда и промышленная безопасность принадлежат к различным смысловым категориям. Охрана труда – это некая система сохранения, а промышленная безопасность – это некое состояние защищенности. Охрана труда, как система сохранения, обеспечивает безопасные условия труда, а промышленная безопасность, как состояние защищенности, сама нуждается в обеспечении. Отсюда следует, что эти понятия могут по-разному употребляться, например, можно говорить о совершенствовании охраны труда, но нельзя – о совершенствовании промышленной безопасности.

Входящее в понятие «промышленная безопасность» слово «промышленная» производно от слова

---

<sup>15</sup> Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 181-ФЗ «Об основах охраны труда в Российской Федерации» // Российская газета. 2001. № 153, 154.

«промышленность», означающего<sup>16</sup> отрасль производства, охватывающую переработку сырья, разработку недр, создание средств производства и предметов потребления. В действительности значение этого слова в Законе о промышленной безопасности шире, оно охватывает и сферу услуг, и сферу жизнеобеспечения населения, в которых эксплуатируются опасные производственные объекты<sup>17</sup>.

В частности, примерами опасных производственных объектов, не относящихся к сфере промышленности, могут быть объекты по использованию, хранению и транспортированию опасных веществ организаций материально-технического снабжения и сбыта продукции, коммунального хозяйства или организаций, осуществляющих транспортирование нефти и природного газа по магистральным трубопроводам.

Закон о промышленной безопасности определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов

---

<sup>16</sup> См.: Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская АН.; Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1995.

<sup>17</sup> См.: Комментарий к Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ / Под общ. ред. В.М. Кульчева. М.: Государственное предприятие «Научно-технический центр по безопасности в промышленности Госгортехнадзора России», 2001.

и, согласно его ст. 4, осуществляет правовое регулирование в области промышленной безопасности, иначе говоря, область промышленной безопасности – это та область, в которой обеспечивается безопасная эксплуатация опасных производственных объектов. Такой вывод подтверждает ст. 16 Закона о промышленной безопасности, согласно которой федеральный надзор в области промышленной безопасности организуется и осуществляется в целях проверки выполнения требований промышленной безопасности организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты.

Из общей направленности названного Федерального закона на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности эксплуатирующих их организаций к локализации и ликвидации последствий указанных аварий следует, что безопасная эксплуатация опасных производственных аварий включает в себя не только их безаварийную эксплуатацию, но и уменьшение негативных последствий аварий, если они все же происходят. Можно полагать, что безопасная эксплуатация шире безаварийной эксплуатации. Действительно, если при безаварийной эксплуатации опасного производственного объекта все же происходят несчастные случаи на производстве, связанные с его эксплуатацией, то такую эксплуатацию вряд ли можно считать безопасной. По этой причине область промышленной безопасности связана не только с предупреждением аварий на опасных про-

изводственных объектах, но и с безопасной их эксплуатацией в целом.

Понятно, что безопасная эксплуатация опасного производственного объекта обеспечивается не только при его непосредственной эксплуатации. Она зависит от параметров и характеристик опасного производственного объекта, которые закладываются на стадиях его проектирования и строительства (расширения, реконструкции, технического перевооружения), от параметров и характеристик зданий и сооружений на опасном производственном объекте, применяемых технических устройств, от квалификации и дисциплинированности работников, от своевременного выявления и устранения причин возможных аварий. В соответствии с этим Закон о промышленной безопасности распространяется не только на организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты, но и на организации, осуществляющие другие виды деятельности в области промышленной безопасности.

*Промышленная безопасность как объект управления* отличается большой сложностью и зависит от многих факторов, и эффективное управление промышленной безопасностью в целом возможно только при осуществлении контроля за каждым из этих факторов. Тем не менее общий уровень промышленной безопасности удобно было бы характеризовать количественным критерием, позволяющим реально оценить этот уровень. Определение производственных уровня опасных объектов промышленной безопасности необ-

ходимо не только организациям, эксплуатирующим эти объекты, но и инспекторскому составу Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – Ростехнадзор) для планирования и организации надзорной деятельности в области промышленной безопасности. Кроме того, уровень промышленной безопасности поднадзорных предприятий и объектов является отражением качества проводимой надзорной деятельности в области промышленной безопасности, которую также было бы удобно оценивать при помощи количественного критерия.

От качества проведения надзорной деятельности инспекторским составом напрямую зависит эффективность деятельности всей системы Ростехнадзора в области промышленной безопасности, ведь более половины рабочего времени инспектора расходуется на проведение инспекционных обследований поднадзорных предприятий и объектов. Однако, несмотря на актуальность проблемы, вопросы оценки деятельности инспекторского состава практически не затрагивались в научных публикациях, причем не только в области промышленной безопасности, но и в смежных областях (охрана труда, охрана окружающей среды и т.д.). Это связано, прежде всего, с особенностями организации и осуществления надзорной деятельности, поскольку в каждом территориальном органе, в каждом виде надзора она имеет свою специфику, свои особенности.

Существенное воздействие на работу инспекторов оказывает боль-

шая удаленность и разбросанность поднадзорных предприятий, в связи с чем в некоторых территориальных органах Ростехнадзора почти треть рабочего времени инспектора уходит на дорогу. Огромное влияние на осуществление надзорной деятельности оказывают климатические условия, которые затрудняют использование автомобильного, воздушного и водного транспорта. В среднем по отраслям надзора, в том числе по надзору в горнорудной промышленности, перечень работ, выполняемых инспекторским составом в области промышленной безопасности, составляет около 20 видов, а в некоторых отраслях, например в области надзора за охраной недр и геолого-маркшейдерскому контролю, около 30. Причем в большинстве отраслей надзора есть как общие виды работ, выполняемые во всех поднадзорных отраслях, так и характерные лишь для одной отрасли.

Таким образом, совокупность показателей для оценки надзорной деятельности по видам работ обширна, и подбор общих, унифицированных показателей весьма затруднителен. Оценивая надзорную деятельность в области промышленной безопасности, следует также учесть большую загруженность инспекторов<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Так, в среднем на одного инспектора приходится 750 поднадзорных объектов (технических устройств), за год один инспектор проводит более 80 проверок (целевых, комплексных, оперативных, а также проверок проводимых, совместно с другими надзорными органами Российской Федерации).

*Деятельность в области промышленной безопасности* – это деятельность уполномоченных государством органов, основанная на соблюдении Конституции и законодательства Российской Федерации, направленная на обеспечение всеми установленными законами и правилами технологического производства средствами и способами состояния защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий этих аварий.

В различных странах по-разному подходят к опасным факторам на производстве, при этом преобладает системный подход, основанный в данном случае на управлении безопасностью технологических процессов (*Process Safety Management*), контроле над использованием опасных веществ и материалов (*Dangerous goods*) и на наукоемком понятии инжиниринга безопасности (*Safety engineering*), тесно связанном с системотехникой. В России же защищенность от аварий и их последствий призвана поддерживать промышленная безопасность, главным понятием которой является опасный производственный объект.

Виды деятельности в области промышленной безопасности можно условно разделить на три категории:

1) все, что связано с технологическим циклом всего производственного объекта в целом, это: проектирование, строительство, эксплуатация, расширение, реконструкция, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервация и

ликвидация опасного производственного объекта;

2) все, что связано с работой отдельных частей (элементов) комплекса опасного производственного объекта, это, в частности: изготовление, монтаж, наладка, обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;

3) все, что связано с оценкой (экспертизой) промышленной безопасности и профессиональной подготовкой специалистов, обслуживающих опасный производственный объект, в частности: проведение экспертизы промышленной безопасности; подготовка и переподготовка работников опасного производственного объекта в не образовательных учреждениях.

Под *проектированием опасного производственного объекта* следует понимать разработку проектной, конструкторской и другой технической документации, предназначенной для осуществления строительства и создания опасного производственного объекта.

Вообще, проектирование – это процесс создания проекта, прототипа, прообраза предполагаемого или возможного объекта, состояния. В процессе проектирования выполняются технические и экономические расчёты, схемы, графики, пояснительные записки, сметы, калькуляции и описания.

*Строительство опасного производственного объекта* – это деятельность, направленная на создание новых опасных производственных объектов и сопутствующих им объектов (инженерных сетей и т.д.).



Строительство в широком смысле включает текущий и капитальный ремонт, реконструкцию и реновацию существующих зданий и сооружений, а также их комплексов.

*Эксплуатация* (от фр. *exploitation* – использование, извлечение выгоды) *опасного производственного объекта* – это часть жизненного цикла этого объекта, на протяжении которого он используется по назначению.

*Расширение опасного производственного объекта* – это деятельность уполномоченных государством органов, направленная на обеспечение всеми установленными законами и правилами технологического производства средствами и способами увеличения количественных и качественных показателей опасного производственного объекта, с соблюдением состояния защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий и последствий этих аварий.

При изменении границ ОПО можно сделать вывод о его расширении. Если в результате работ, которые предполагается провести по проекту, изменения этих характеристик ОПО не происходит, то нет оснований говорить о реконструкции или расширении ОПО.

Приведем пример. Если в здании с лифтами установили крышную котельную (мощностью свыше 100 кВт), и, следовательно, появился признак новой опасности (наличие опасных воспламеняющихся веществ), ранее отсутствовавший в границах ОПО, к которому принадлежит данное здание, то можно уверенно говорить о

реконструкции ОПО (тип объекта изменился с 3.3 на 3.2, в дополнение к признаку опасности 2.3 появился признак опасности 2.1). Размещение подобной крышной котельной в здании, ранее не имевшем признаков опасности, установленных Приложением № 1 к Федеральному закону № 116-ФЗ, с точки зрения Градостроительного кодекса РФ является реконструкцией (изменение инженерного обеспечения), с точки зрения названного Федерального закона – это создание (строительство) нового опасного производственного объекта.

Как видно из приведенного примера, из-за некоторого различия объектов применения законов (здания, сооружения) и ОПО строительство или реконструкция в терминологии может служить расширением или техническим перевооружением в понятиях.

*Реконструкция опасного производственного объекта* – это воспроизведение процессов, происходивших в прошлом, на основе некоторой модели и предпосылок. Вообще, реконструкция – переделка, коренная перестройка чего-либо, организация по совершенно новым принципам.

Под *капитальным ремонтом опасного производственного объекта* следует понимать комплекс значительных работ по улучшению состояния опасного производственного объекта. Нередко капитальный ремонт сродни реконструкции некоторых частей здания или же всего здания, объекта.

С введением в действие Градостроительного кодекса РФ и соответствующих изменений в российское

законодательство возникла проблема точной идентификации проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию, капитальный ремонт и техническое перевооружение ОПО. Строительство, реконструкция и капитальный ремонт, согласно указанным документам, подлежат государственной экспертизе, а не экспертизе промышленной безопасности. Ранее, до вступления в силу Градостроительного кодекса РФ, точная идентификация подобной проектной документации не играла особенной роли: все виды проектной документации на ОПО подлежали экспертизе промышленной безопасности.

*Техническое перевооружение опасного производственного объекта* – это комплекс мероприятий, направленных на повышение технического уровня производства за счет внедрения более совершенной техники, технологии и организации работ в основном и вспомогательном производстве на опасном производственном объекте.

*Консервация* (лат. *conservatio* – сохранение) *опасного производственного объекта* – это действия, направленные на долгосрочное сохранение опасных производственных объектов.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» одним из обязательных условий принятия решения о начале ликвидации опасного производственного объекта (котельная, дымовая труба, газопровод, грузоподъемные меха-

низмы и т.п.) является наличие положительного заключения экспертизы промышленной безопасности проектной документации на ликвидацию опасного производственного объекта, утвержденного федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности.

*Ликвидация опасного производственного объекта.* На практике очень часто при проведении реконструкции, модернизации и техническом перевооружении производственного, коммерческого или социального объекта возникает необходимость демонтажа зданий, сооружений и иных инженерных коммуникаций.

В соответствии со ст. 26 Закона РФ «О недрах» ликвидация и консервация горных выработок и иных сооружений, связанных с пользованием недрами, осуществляется за счет средств предприятий – пользователей недр. В соответствии со ст. 21 Закона РФ «О недрах» расходы на ликвидацию и консервацию несет государство, если пользование недрами прекращено в случаях возникновения непосредственной угрозы жизни и здоровью людей, работающих или проживающих в зоне вредного влияния работ, связанных с пользованием недрами (при отсутствии вины предприятия), и возникновения чрезвычайных ситуаций (стихийные бедствия, военные действия и другие).

В соответствии со ст. 26 Закона РФ «О недрах» при полной или частичной ликвидации или консервации предприятия либо подземного сооружения горные выработки и буровые скважины должны быть приве-

дены в состояние, обеспечивающее безопасность жизни и здоровья населения, охрану окружающей природной среды, зданий и сооружений, а при консервации – сохранность месторождения, горных выработок и буровых скважин на все время консервации.

В соответствии со ст. 20 Федерального закона «О континентальном шельфе Российской Федерации» неиспользуемые искусственные острова, установки и сооружения на континентальном шельфе Российской Федерации должны быть убраны их создателями в сроки, оговоренные в разрешении на их создание.

В соответствии со ст. 20 и 26 Закона РФ «О недрах» предприятия по добыче полезных ископаемых и подземные сооружения, не связанные с добычей, подлежат ликвидации или консервации по истечении срока действия лицензии на пользование недрами, при досрочном прекращении пользования недрами, а также по инициативе пользователя недр<sup>19</sup>.

При принятии решения о ликвидации объекта, связанного с добычей полезных ископаемых, организацией учитывается полнота отработки балансовых запасов полезных ископаемых по действующему проекту, в том числе извлекаемых запасов не-

фти и газа, экономические последствия от утраты промышленного значения запасов полезных ископаемых, перспективы их прироста, возможность и целесообразность повторной разработки месторождения и вовлечения в добычу забалансовых запасов.

Решение о ликвидации объекта, связанного с добычей полезных ископаемых, с числящимися на его учете запасами полезных ископаемых согласовывается с органами Госгортехнадзора России. Ликвидация горных выработок объекта, связанного с добычей полезных ископаемых, производится после полного списания в установленном порядке запасов полезных ископаемых.

В случаях истечения срока действия лицензии на пользование недрами, при досрочном прекращении права пользования недрами на горных отводах с неотработанными запасами следует рассматривать возможность консервации объекта, связанного с добычей полезных ископаемых. Предусмотренное техническим проектом сезонное прекращение горных работ консервацией не считается. Ликвидация или консервация объекта производится по проектам с соблюдением требований промышленной безопасности, охраны недр и окружающей природной среды. Ликвидация и консервация вентиляционных, дегазационных, дренажных, нефтяных, газовых и других скважин производится в соответствии с установленными требованиями по ликвидации и консервации соответствующих скважин и оборудования их устьев стволов.

---

<sup>19</sup> См.: Постановление Федерального горного и промышленного надзора России от 2 июня 1999 г. № 33 «Об утверждении Инструкции о порядке ведения работ по ликвидации и консервации опасных производственных объектов, связанных с использованием недр» // Российская газета. 1999. 24 августа.

В соответствии со ст. 26 Закона РФ «О недрах» ликвидация и консервация предприятия по добыче полезных ископаемых или подземного сооружения, не связанного с добычей полезных ископаемых, считаются завершёнными после подписания акта о ликвидации или консервации органами, предоставившими лицензию на пользование недрами, и органом государственного горного надзора. После консервации объекта горные выработки (скважины) различного назначения в каких бы то ни было целях могут быть использованы после согласования с органами Госгортехнадзора России технических мероприятий по промышленной безопасности, охране недр и окружающей среды.

Возобновление работ по эксплуатации объекта, находящегося на консервации, производится в соответствии с техническим проектом, согласованным с органами Госгортехнадзора России и утвержденным в установленном порядке.

Учет ликвидируемых и находящихся на консервации объектов ведется органами Госгортехнадзора России в соответствии с установленными Госкомстатом России формами государственного федерального статистического наблюдения, а также в соответствии с установленным порядком ведения государственного учета участков недр, предоставленных в пользование, не связанное с добычей полезных ископаемых.

Финансирование работ, связанных с ликвидацией или консервацией объекта, а также деятельностью комиссии по технической ликвида-

ции или консервации объекта, осуществляется в порядке, установленном организацией – владельцем объекта либо органом, принявшим в соответствии с действующим законодательством решение о ликвидации или консервации объекта<sup>20</sup>.

*Изготовление технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте*, подразумевает производство технических устройств на территории Российской Федерации и закупленные за рубежом, в части которых Госгортехнадзор России осуществляет контроль над соответствием их требованиям промышленной безопасности и выдает разрешения на их изготовление и применение на опасных производственных объектах, и обязательно для работников Госгортехнадзора России.

*Технические устройства* – это технологическое оборудование, агрегаты, технические системы (комплексы), аппаратура, приборы, их узлы и составные части, применяемые на опасных производственных объектах.

Выдача разрешений на изготовление и применение технического устройства осуществляется в порядке, предусмотренном соответствующими нормативными актами Госгортехнадзора России для конкретного технического устройства в зависимости от его вида и области применения.

Заявление на получение разрешения и сопроводительная документация (далее – заявление) при по-

<sup>20</sup> Там же.

ступлении в Госгортехнадзор России рассматриваются заместителем Начальника Госгортехнадзора России (в соответствии с распределением обязанностей между заместителями Начальника Госгортехнадзора России, утвержденным Начальником Госгортехнадзора России), который определяет управление (отдел), ответственное за рассмотрение указанных документов, а также управления (отделы), которые должны принять участие в рассмотрении вышеуказанных документов в пределах компетенции.

Материалы разрешения с резолюцией заместителя Начальника Госгортехнадзора России передаются в Техническое управление для регистрации.

После регистрации материалы передаются головному исполнителю. Головной исполнитель рассматривает заявление на получение разрешения и сопроводительную документацию. Головной исполнитель в случае правильно оформленных и в полном объеме указанных материалов в срок не более пяти дней направляет их соисполнителям для подготовки заключений.

В случае представления материалов, указанных в п. 2.1 Положения о регистрации, оформлении и учете разрешений на изготовление и применение технических устройств в системе Госгортехнадзора России (утв. Приказом Госгортехнадзора России от 10.12.98 г. № 239)<sup>21</sup>, с нару-

шением (в неполном объеме и (или) неправильно оформленными) головной исполнитель в срок не более пяти дней возвращает их заявителю с указанием причин отказа в рассмотрении. Копия сопроводительного письма направляется в Техническое управление.

Управления (отделы) – соисполнители – в срок не более 15 дней рассматривают заявление на получение разрешения и сопроводительную документацию и передают свои предложения головному исполнителю, подписанные начальником управления (отдела) или его заместителем.

Головной исполнитель, с учетом предложений соисполнителей, в срок не более 15 дней после получения материалов от соисполнителей оформляет проект разрешения или обоснованный отказ, официально направляемый заявителю в установленном порядке.

Подготовленный проект разрешения должен иметь на лицевой стороне визу начальника головного управления (отдела) – исполнителя – или его заместителя, а также соисполнителей и быть передан в Техническое управление для оформления на официальном бланке. В случае наличия разногласий по проекту разрешения между головным исполнителем и соисполнителями проводится согласительное совещание. Окончательное решение принимает заме-

\_\_\_\_\_ лении и учете разрешений на изготовление и применение технических устройств в системе Госгортехнадзора России». Текст приказа официально опубликован не был.

<sup>21</sup> Приказ Федерального горного и промышленного надзора России от 10 декабря 1998 г. № 239 «О регистрации, оформ-

ститель Начальника Госгортехнадзора России.

*Монтаж технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте*, – это процесс переработки или реструктурирования технических устройств, в результате чего получается иной целевой материал, применяемый на опасном производственном объекте.

Инструкция по монтажу/демонтажу технического устройства необходима в случае, когда вопросы монтажа/демонтажа не описаны в руководстве по эксплуатации. Необходимость разработки такой инструкции обоснована, когда нужно отдельно выделить сведения и информацию, касающуюся монтажа, технического обслуживания оборудования или установки, его наладки, пуска, регулировки, обкатки и полной сдачи изделия, а также его составных частей в эксплуатацию именно на месте его будущего применения. Инструкция по монтажу/демонтажу технического устройства не нужна в случае, если все действия с изделием или установкой будет выполнять персонал, который будет осуществлять дальнейшую эксплуатацию изделия.

Обычно инструкция по монтажу/демонтажу технического устройства состоит из таких разделов:

1. Общие указания.
2. Меры безопасности.
3. Подготовка изделия к монтажу и стыковке.
4. Монтаж и демонтаж.
5. Наладка, стыковка и испытания.
6. Пуск (опробование).
7. Регулирование.

8. Комплексная проверка.

9. Обкатка.

10. Сдача смонтированного и состыкованного изделия.

Например, порядок применения сварочных технологий при изготовлении, монтаже, ремонте и реконструкции технических устройств для опасных производственных объектов (РД03 – 615-03) зарегистрирован в Минюсте России (№ 4811 от 20 июля 2003 г.) и устанавливает порядок применения технологий сварки (наплавки), предназначенных для использования и/или используемых при изготовлении, монтаже, ремонте и реконструкции технических устройств для опасных производственных объектов, а также требования и условия проведения испытаний освидетельствования и оформления их результатов.

Использование не аттестованных технологий при изготовлении, монтаже, ремонте и реконструкции технических устройств, оборудования и сооружений опасных производственных объектов не допускается. Аттестация технологии сварки и наплавки подразделяется на исследовательскую и производственную.

Исследовательскую аттестацию проводят при подготовке к применению новых (ранее не аттестованных) технологий сварки с целью подтверждения того, что они обеспечивают количественные характеристики сварных соединений, металла шва и наплавленного металла, указанные в проектно-конструкторской документации сварные конструкции и требования специальных технических регламентов к опасным производ-

ственным объектам, а до вступления их в действие – нормативной документации, утвержденной или согласованной с Госгортехнадзором России, а также для определения количественных характеристик сварных соединений, необходимых для расчетов при проектировании, и для обеспечения безопасной эксплуатации технических устройств, оборудования и сооружений на опасных производственных объектах.

*Наладка технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте* – это подготовка технологического оборудования и устройств к выполнению определенной технологической операции, осуществляемой на опасном производственном объекте с учетом его специфики.

*Обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте* заключается в своевременном, установленном законодательством Российской Федерации, результате деятельности специалистов, контролирующей бесперебойную работу технических устройств, в соответствии с их технологическими характеристиками, на опасном производственном объекте, с учетом специфики последнего.

*Экспертиза промышленной безопасности* – это оценка соответствия объекта экспертизы предъявляемым к нему требованиям промышленной безопасности. Документом, содержащим обоснованные выводы о соответствии или несоответствии опасного производственного объекта требованиям промышленной безо-

пасности, является заключение экспертизы промышленной безопасности. Экспертиза промышленной безопасности является обязательной процедурой для организаций и предприятий, эксплуатирующих опасные производственные объекты.

Данная процедура осуществляется экспертной организацией только на основании полученных лицензий Ростехнадзора, наделяющих организацию правом на проведение экспертизы промышленной безопасности.

Формирование условий действия лицензии наряду с обеспечением безопасности может стать одним из первых этапов разработки требований норм и правил, а формирование условий действия лицензии – важнейший механизм обратной связи между органами государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии и эксплуатирующей организацией<sup>22</sup>. К тому же не содержащиеся в нормах и правилах требования органов государственного регулирования безопасности должны, по их мнению, компенсировать отступления от норм и правил, перечень которых (отступлений) непременно входит в состав документов, предоставляемых для получения лицензий.

По мнению В.А. Сидоренко, цель установления условий действия лицензии несколько иная. Дело в том,

---

<sup>22</sup> Гордон Б.Г. О тьме истин. Научные и организационные проблемы регулирования безопасности при использовании атомной энергии / Под ред. Ю.Г. Вишневого. М.: НТЦ ЯРБ, 2003, С. 54.

что ужесточение требований по безопасности к объектам использования атомной энергии происходит быстрее, чем смена самих объектов.<sup>23</sup> Условия содержат технические, организационные и научные мероприятия, которые необходимо выполнить эксплуатирующей организации для достижения уровня безопасности, установленного новыми требованиями.

Иными словами, на эксплуатирующие организации возлагаются обязанности привести действующие объекты использования атомной энергии в соответствие с вновь установленными требованиями. Осуществляется это посредством модернизации объектов использования атомной энергии, либо принятием мер, компенсирующих влияние отступлений от требований на безопасность.

Статья 38 Закона об атомной энергии предусматривает обязательную сертификацию оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения. На основании указанной нормы, а также на основании Закона РФ от 10 июня 1993 г. № 5151-1 «О сертификации продукции и услуг» был издан совместный приказ Минатома России № 281, Госстандарта России № 168, Госатомнадзора России № 39 от 22 апреля 1998 г. «Об утверждении «Системы сертификации оборудования,

изделий и технологий для ядерных установок, пунктов хранения и радиационных источников. Основные положения»<sup>24</sup>, а также совместный приказ Минатома России № 233, Госстандарта России № 152, Госатомнадзора России № 28 от 24 апреля 2000 г. «О введении в действие «Номенклатуры оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, пунктов хранения и радиационных источников, подлежащих обязательной сертификации в Системе сертификации оборудования, изделий и технологий для ядерных установок, пунктов хранения и радиационных источников».

В соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании» органы государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии лишаются права утверждать обязательные для исполнения нормативные документы и могут принимать лишь документы рекомендательного характера.

В этой ситуации не совсем понятна судьба лицензионных требований и условий. С одной стороны, рассмотрение документов, обосновывающих безопасность объекта использования атомной энергии, проводимое в процессе лицензирования, полностью подпадает под данное в Федеральном законе «О техническом регулировании» определение «оценка соответствия» – прямое или косвенное определение соблюдения требо-

<sup>23</sup> Сидоренко В.А. О концепции общего технического регламента по ядерной и радиационной безопасности // Бюллетень по атомной энергии. 2005. № 6. С. 50.

<sup>24</sup> Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1998. № 16.



ваний, предъявляемых к объекту. Выдача лицензии подпадает под определение «подтверждение соответствия» – документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов или условиям договоров.

По мнению В.А. Сидоренко, лицензирование наряду с сертификацией является одним из двух обязательных механизмов подтверждения соответствия<sup>25</sup>. Кроме того, ссылаясь на п. 3 ст. 6 Федерального закона «О техническом регулировании», он делает вывод о том, что оценка соответствия может осуществляться в форме государственного надзора, а также в иных формах<sup>26</sup>. Он также считает, что формируемые полномочным органом государственного управления условия действия лицензий должны быть одним из элементов обязательного нормирования.

В то же время в Федеральном законе «О техническом регулировании» отсутствуют какие-либо нормы о соотношении технического регулирования и лицензирования. После принятия Федерального закона «О техническом регулировании» Закон Российской Федерации «О сертификации продукции и услуг» утратил силу. Согласно Федеральному закону «О техническом регулиро-

вании», обязательные требования к продукции или процессам ее производства могут устанавливаться только в технических регламентах, равно как и процедура подтверждения соответствия в виде обязательной сертификации.

Многие специалисты считают, что деятельность в области использования атомной энергии необходимо вывести из-под действия Федерального закона «О техническом регулировании», поскольку предусмотренные им цели и принципы технического регулирования отличаются от целей и принципов технического регулирования использования атомной энергии<sup>27</sup>.

Основная цель Федерального закона «О техническом регулировании» – приведение национальной системы технического регулирования в соответствие с требованиями международных документов, прежде всего с Соглашением по техническим барьерам в торговле, облегчение деловой активности и снижение издержек.

---

<sup>27</sup> Вероятно, речь идет о пункте 3 статьи 5 Федерального закона «О техническом регулировании», который предусматривает осуществление оценки соответствия в форме государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований к оборонной продукции (работам, услугам), поставляемой по государственному оборонному заказу, продукции (работам, услугам), используемой в целях защиты сведений, составляющих государственную тайну или иную охраняемую законом информацию.

<sup>25</sup> Сидоренко В.А. Указ. соч. С. 48.

<sup>26</sup> Там же. С. 50.

**Библиографический список:**

1. *Гордон Б.Г.* О тьме истин. Научные и организационные проблемы регулирования безопасности при использовании атомной энергии / Под ред. Ю.Г. Вишневого. М.: НТЦ ЯРБ, 2003, С. 54.

2. Государственный доклад «О состоянии промышленной безопасности опасных производственных объектов, рационального использования и охраны недр Российской Федерации в 2000 году» / Под ред. В.М. Кульчева. М.: Государственное унитарное предприятие «Научно-технический центр по безопасности в промышленности Госгортехнадзора России», 2001.

3. Комментарий к Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ / Под общ. ред. В.М. Кульчева. М.: Государственное предприятие «Научно-технический центр по

безопасности в промышленности Госгортехнадзора России», 2001.

4. *Ожегов С.И., Шведова Н.Ю.* Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / Российская АН.; Российский фонд культуры. 2-е изд., испр. и доп. М.: АЗЪ, 1995.

5. *Реймерс Н.Ф.* Охрана природы и окружающей человека среды: Словарь-справочник. М.: Просвещение, 1992. С. 26.

6. *Сидоренко В.А.* О концепции общего технического регламента по ядерной и радиационной безопасности // Бюллетень по атомной энергии. 2005. № 6. С. 50.

7. Терминологический словарь по промышленной безопасности, 2-е издание, исправленное и дополненное. М.: НТЦ «Промышленная безопасность», 2006.

8. *Шалаев В.К.* Терминология, используемая в области промышленной безопасности // Безопасность труда в промышленности. 2002. № 7. С. 58–61.