

Н.Г. КУТЬИН,
кандидат юридических наук

N.G. KUTYIN,
Ph.D.

КОНЦЕПЦИЯ
СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ
ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОМЫШЛЕННОЙ
БЕЗОПАСНОСТИ КАК
ОСНОВА МЕХАНИЗМА
РЕАЛИЗАЦИИ
ДЕЙСТВУЮЩЕГО В ЭТОЙ
ОБЛАСТИ ПРАВОВОГО
РЕЖИМА

THE CONCEPT
OF IMPROVING PUBLIC
POLICY IN THE AREA
OF INDUSTRIAL SAFETY
AS A BASIS FOR
IMPLEMENTATION
OF THE MECHANISM
OPERATING IN THE AREA
OF LEGAL REGIME

На государственном уровне обеспечение промышленной безопасности рассматривается через проведение политики, реализуемой в виде программ развития науки и техники и преодоления отрицательных последствий развития современных технологий в области промышленности, характеризующихся такими устойчивыми признаками, как властная природа, особый механизм реализации функций, в том числе, мерами государственного принуждения.

Ключевые слова: государственная политика в области обеспечения промышленной безопасности, опасный производственный объект, промышленное производство, аварии и инциденты на опасных производственных объектах.

At the state level to ensure industrial safety is seen primarily through the implementation of appropriate policies implemented in the form of programs such as the development of science and technology, and overcome the negative effects of modern technologies in the industry, characterized by persistent symptoms such as a domineering nature, a special mechanism to implement functions, including measures of state coercion.

Key words: government policy in the field of industrial safety, hazardous production facilities, industrial production, accidents and incidents at hazardous production facilities.

На государственном уровне обеспечение промышленной безопасности рассматривается через проведение политики, реализуемой в виде программ как развития науки и техники, так и преодоления отрицательных последствий развития современных технологий в области промышленности, характеризующихся такими устойчивыми признаками, как властная природа, особый механизм реализации функций, в том числе, мерами государственного принуждения. Именно эти признаки, свойственные государственной политике обеспечения промышленной безопасности, указывают не только на сущность и особенности ее содержания, но и на принципы организации и функционирования. Государство в соответствии с действующим законодательством является основным субъектом обеспечения промышленной безопасности. Свои функции в этой области государство осуществляет через совокупность органов законодательной, исполнительной и судебной властей, прокуратуры, государственных, общественных и иных объединений, организации и граждан. Угрозы опасным производственным объектам, исходящие от внутренних и внешних источников опасности, определяют содержание деятельности по обеспечению внешней и внутренней промышленной безопасности. Государственное регулирование отношений в области промышленной безопасности относится к сфере административного права. Методом административно-правового регулирования является применение юридически властных

предписаний, исходящих от властного субъекта. Односторонность волеизъявления юридически властного характера предполагает между участниками административно-правового отношения сочетание власти и подчинения. Односторонними действиями, влекущими за собой юридические последствия, являются приказ, предписание субъекта административной власти, решение о выдаче или изъятии лицензии, постановление о наложении штрафа и др.

Промышленное производство, обеспечивая жизнедеятельность государства и общества, одновременно является одним из основных источников опасности. От состояния промышленной безопасности опасных производственных объектов, их противоаварийной устойчивости в топливно-энергетической, горно-металлургической, химической и других отраслях промышленности зависит не только надежное обеспечение общества и государства всеми видами ресурсов и продукции, но и поддержание нормальных условий жизнедеятельности граждан страны, сохранение окружающей среды и жизни будущих поколений.

В силу этого обеспечение промышленной безопасности не может носить исключительно государственный характер. В общей структуре обеспечения промышленной безопасности значительный вес занимают публичные обсуждения и оценка хода и результатов экспертных исследований в области определения степени техногенной опасности тех или иных производств, мест-

ностей и т.д.; учет общественного мнения при проведении техногенно опасных мероприятий, способных повлиять на ухудшение естественного состояния окружающей среды и здоровье людей, проживающих на определенных территориях; коллегиальные начала в регулировании вопросов обеспечения промышленной безопасности в деятельности предприятий, организаций и учреждений, при эксплуатации источников повышенной опасности; установление и реализация социальных гарантий прав человека и гражданина на здоровую окружающую среду и т.п.

Обеспечение промышленной безопасности имеет не столько экономическое, сколько социально-политическое значение вообще и в кризисные периоды истории страны особенно, когда воздействие аварий и инцидентов на опасных производственных объектах на всю социально-экономическую инфраструктуру общества может свести к минимуму возможности государства по модернизации материального производства, проведению военно-политических, государственно-правовых и других кардинальных реформ, преодолению социальных противоречий и укреплению, наконец, духовных и нравственных начал в жизни общества.

Речь идет о том, что обеспечение техногенной безопасности имеет социально-политический характер, проявляющийся как при непосредственном проведении социальной и государственной политики, так и в соблюдении соответствующего соотношения в формах и методах ее осуществления, включая и преодоление

между ними соответствующих противоречий.

К основным причинам производственной аварийности относятся не продуманные проектные и технические решения, недопустимый уровень износа основных производственных фондов, некачественное или несвоевременное выполнение работ по обслуживанию и ремонту, низкая технологическая и трудовая дисциплина.

Отсутствие эффективных стимулов для обновления основных фондов организаций, осуществляющих деятельность в сфере промышленной безопасности, ставит сложнейшие теоретические и прикладные проблемы и задачи проведения государственной политики в области обеспечения техногенной безопасности в зависимости от целей и задач обеспечения техногенной безопасности, принципов, направлений и критериев эффективности внедряемых систем, форм и методов техногенной безопасности, разграничения функций, полномочий и ответственности между субъектами обеспечения промышленной безопасности различных уровней.

Это, в свою очередь, требует создания организационно-правовой базы обеспечения промышленной безопасности в государственных и частных секторах социально-экономического комплекса и по мере их развития структурного реформирования тех или иных систем обеспечения промышленной безопасности, но, думается, не столько в организационном, сколько в законодательном отношении.

Очевидно, эти и иные меры по безопасному обеспечению социально-экономического, а в целом устойчивого развития страны составляют основное содержание национальной государственной политики в данной сфере, хотя оно далеко этим не исчерпывается, но имеет неоспоримое и первостепенное значение.

Сложившаяся система требований безопасности опасных производств не предусматривает дифференциации методов регулирования, применяемых к разным по степени опасности объектам и техническим устройствам, создает избыточное административное давление и сдерживает инновационные процессы в отраслях промышленности. Кроме этого, действующая система обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов не учитывает особенностей функционирования опытных производств.

Эффективность государственной политики обеспечения промышленной безопасности зависит от совершенства его нормативно-правового обеспечения. Правовое обеспечение промышленной безопасности охватывает широкий круг мероприятий нормотворческого, организационного, воспитательного и правоохранительного характера и базируется на таких нормативных документах, как Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537; Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»; Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О про-

мышленной безопасности опасных производственных объектов»; Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р; Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р.

Однако федеральные законы и нормативные акты не могут эффективно действовать без законодательной базы на уровне субъектов Российской Федерации, так как в соответствии с Конституцией Российской Федерации борьба с техногенными бедствиями и их последствиями находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Одновременно с принятием законодательных актов должны разрабатываться и механизмы их реализации, которые включают подзаконные нормативные документы, конкретизирующие положения и нормы, определенные законами и другими актами, и способствующие их внедрению в практику.

Очевидно, что улучшение положения дел в сфере государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности связано с повышением качества информационного обеспечения при помощи создания системы прогнозирования, выявления, анализа и оценки рисков аварий на опасных производствен-

ных объектах, надежности систем обеспечения промышленной безопасности, последствий возможных аварий. Создание подобной системы возможно на базе федеральных бюджетных учреждений, находящихся в ведении федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности, а также введения обязанности страховщиков, экспертов и экспертных организаций по представлению в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности данных об оценке возможного вреда в результате аварии на опасном объекте, данных о максимально возможном количестве потерпевших, экспертных заключений.

Реализация развития информационно-технологической инфраструктуры системы обеспечения промышленной безопасности способствует совершенствованию процедуры декларирования промышленной безопасности опасных производственных объектов путем использования статистических данных о смертности и производственном травматизме работников, занятых на опасном производственном объекте при оценке рисков аварий на нем.

Формирование организационных механизмов классификации опасных производственных объектов является необходимым условием дифференциации мер обеспечения промышленной безопасности в зависимости от степени риска аварий и масштаба их последствий.

Целесообразным представляется разделение опасных производственных объектов на четыре класса опас-

ности в соответствии с системой классификации (1 класс – чрезвычайно высокая опасность; 2 класс – высокая опасность; 3 класс – средняя опасность; 4 класс – низкая опасность) и законодательное определение критериев отнесения объектов к классам опасности, что позволит собственникам опасных производственных объектов проводить классификацию объектов по установленным критериям.

Данные об объектах могут поступать в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности от собственников опасных производственных объектов в рамках регистрации (учета) и актуализации сведений об опасных производственных объектах в государственном реестре. На основе представленных сведений федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности будет выдавать свидетельство о регистрации и присвоении класса опасности опасному производственному объекту.

Из категории опасных производственных объектов следует исключить объекты, защищенность которых от аварий может быть обеспечена при применении иных методов регулирования, а также объекты, которые не имеют отношения к производственной деятельности (автозаправочные станции, иные объекты розничной торговли, лифты в многоквартирных домах и другие).

В оценке риска аварий могут быть задействованы страховые компании, осуществляющие страхование гражданской ответственности за

причинение вреда в результате аварии на опасном объекте. При этом от собственников опасных производственных объектов не потребуется проведения дополнительных исследовательских работ.

Устранение избыточных административных барьеров для создания и осуществления инвестиционной и производственной деятельности, с одной стороны, и снижение рисков техногенных аварий на опасных производственных объектах – с другой, может осуществляться путем дифференциации мер обеспечения промышленной безопасности, а также законодательным закреплением и внедрением систем управления промышленной безопасностью и охраной труда на предприятиях, эксплуатирующих опасные производственные объекты.

Процесс регистрации (учета) опасного производственного объекта в государственном реестре, основанный на уведомительном порядке предоставления собственником сведений о принадлежащем ему объекте, позволит устранить многочисленные исключения опасного производственного объекта из государственного реестра и его постановку на учет «с нуля» при изменении прав собственности либо передаче опасного производственного объекта в эксплуатацию иной организации. При этом следует ввести санкции за предоставление неполных, недостоверных сведений или за непредоставление сведений об объекте для учета в государственном реестре опасных производственных объектов.

Административно-правовой режим промышленной безопасности предполагает совершенствование механизмов лицензирования в этой области в рамках реализации Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р. По мере развития экспертного сообщества в области промышленной безопасности и определения их ответственности за выдаваемые заключения лицензирование деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности следует заменить аккредитацией и (или) саморегулированием этого вида деятельности.

Для совершенствования методологии федерального государственного надзора наряду с дифференциацией его режимов требуется, на наш взгляд:

- 1) определение механизмов государственного надзора в отношении так называемых вертикально интегрированных компаний;
- 2) создание методологии планирования контрольных мероприятий на основе анализа рисков возникновения аварии, сведений о повторяемости нарушений, сведений об аварийности и травматизме;
- 3) совершенствование методов оценки эффективности и качества государственного контроля в области обеспечения промышленной безопасности;
- 4) определение механизмов государственного контроля (надзора)

в отношении внедрения и применения инновационных производственных технологий.

Добровольное установление требований и порядка аттестации систем управления промышленной безопасностью для опасных производственных объектов 2–3 классов опасности позволит осуществлять государственный надзор преимущественно в форме контроля над ее функционированием.

Актуальным представляется создание резервных фондов материальных и финансовых ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий, в том числе возможности кооперации организаций при формировании резервных фондов.

Совершенствование механизмов комплексной оценки и описания состояния промышленной безопасности, реализуемых в настоящее время посредством декларирования промышленной безопасности опасного производственного объекта, следует пересмотреть, чтобы результаты такого декларирования были применимы и в последующей работе хозяйствующего субъекта, и при осуществлении государственного контроля.

На наш взгляд, существенную роль в повышении эффективности системы обеспечения промышленной безопасности играют ревизия института экспертизы промышленной безопасности и уточнение роли экспертов в административных процедурах. В этих целях требуется определить правовой статус эксперта в области промышленной безопасности, требования к его знаниям и

навыкам, статус комиссий экспертов, механизм привлечения экспертов в области промышленной безопасности к расследованию причин и последствий аварий, к оценке рисков возникновения аварий и их последствий, к аттестации систем производственного контроля и управления промышленной безопасностью.

Одним из аспектов совершенствования государственной политики в области промышленной безопасности может быть создание публичного ресурса технологических решений, на которые даны положительные заключения экспертизы промышленной безопасности и определены правила использования подобных заключений при принятии аналогичных технологических решений, а также в отношении опасных производственных объектов 4 класса опасности разработка типовых планов мероприятий и инструкций, определяющих порядок действий работников и управляющего персонала в случае возникновения аварии. Сюда же относится и возможность разработки единого документа о ликвидации аварий для организаций, имеющих на одной промышленной площадке несколько идентифицируемых по различным признакам опасных производственных объектов.

Организация разработки федеральных норм и правил в области промышленной безопасности необходима в целях актуализации обязательных требований безопасности с учетом развития технологий, применяемых на опасных производственных объектах, а также наилучшей практики регулирования промыш-

ленной безопасности за рубежом, в том числе в государствах – членах Европейского союза и странах – членах Организации экономического сотрудничества. Это позволит установить обязательные требования к:

1) деятельности в области промышленной безопасности (в том числе требования к работникам опасных производственных объектов);

2) безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, включая порядок действий в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте;

3) порядку и периодичности определения остаточного ресурса оборудования, применяемого на опасных производственных объектах, порядку продления сроков его безопасной эксплуатации;

4) формированию правил оценки безопасности технологического процесса.

Обеспечение непрерывной корректировки требований безопасности с учетом развития технологий, применяемых на опасных производственных объектах, заключается в разработке технических регламентов Таможенного союза и Евразийского экономического сообщества, устанавливающих обязательные требования к техническим устройствам, применяемым на опасных производственных объектах, а также связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; разработке и утверждении требований к изме-

рениям, стандартным образцам и средствам измерений, применяемым на опасных производственных объектах. Важным принципом в этой области является обеспечение однозначности, понятности и доступности указанных требований.

С целью системного комплексного подхода к обеспечению безопасности работников на опасных производственных объектах и совершенствования процедур декларирования промышленной безопасности опасных производственных объектов необходимо обеспечить ратификацию конвенций Международной организации труда в области промышленной безопасности и охраны труда, внедрение на предприятиях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, единой системы управления промышленной безопасностью и охраной труда с внесением соответствующих изменений в действующее законодательство. Указанная работа должна обеспечить непрерывное совершенствование законодательства о промышленной безопасности и об охране труда, сближение его положений с требованиями международного законодательства.

Стимулирование модернизации основных производственных фондов, внедрения инновационных производственных технологий в целях снижения избыточных административных барьеров при модернизации действующих и создании новых производств позволит усовершенствовать процедуры проведения испытаний и опытной эксплуатации нового оборудования и материалов с тем,

чтобы существенно сократить сроки получения необходимой разрешительной документации, в том числе, за счет максимального учета положительного опыта эксплуатации и (или) результатов испытаний оборудования и материалов, накопленного за пределами Российской Федерации, включая государства – члены Европейского союза и страны – члены Организации экономического сотрудничества и развития.

Совершенствование государственной политики обеспечения промышленной безопасности предполагает поэтапное исключение необходимости получения разрешений на применение технических устройств (в первую очередь при принятии технических регламентов). Между тем в переходный период должен функционировать механизм направления документов на получение разрешений в электронном виде, а сроки рассмотрения заявлений предполагается сократить.

Органы исполнительной власти Российской Федерации (Правительство Российской Федерации) определяют исчерпывающие перечни технических устройств, применяемых в производственном процессе и подлежащих экспертизе промышленной безопасности, и случаев, при которых должна проводиться экспертиза. К таким случаям могут быть отнесены:

- выработка установленного нормативного (расчетного) срока эксплуатации или количества циклов нагрузки технического устройства;
- отсутствие в технической документации данных о сроке службы

технического устройства, если фактический срок его службы превышает 20 лет;

- воздействие факторов, превышающих расчетные параметры (температура, давление, внешние силовые нагрузки и др.);

- проведение ремонтно-сварочных работ, связанных с изменением конструкции, заменой материала несущих элементов технического устройства.

В отношении отдельных видов технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, совместно с деловым сообществом следует рассмотреть вопросы об их исключении из процедуры продления сроков безопасной эксплуатации либо о введении дополнительных условий для продления указанных сроков.

В связи с вышеизложенным может не потребоваться разработка декларации промышленной безопасности при расширении, реконструкции, капитальном ремонте и техническом перевооружении опасных производственных объектов, поскольку изменение состояния опасного производственного объекта, проходящего в установленных случаях процедуру экспертизы промышленной безопасности, не повлечет за собой необходимость внесения изменений в декларацию промышленной безопасности и будет фиксироваться в государственном реестре опасных производственных объектов, в том числе, на основе уведомлений, направляемых владельцами опасных производственных объектов.

Для создания комфортного режима выполнения высокотехнологичных инновационных производственных проектов законодательно определяются механизмы, позволяющие осуществлять проектирование и эксплуатацию опасных производственных объектов в режиме опытной эксплуатации и в случае применения решений, не предусмотренных федеральными нормами и правилами. Предполагается, что эти механизмы будут обеспечивать необходимый уровень безопасности, а также предусматривать ответственность собственников опасных производственных объектов. При этом разрабатываемые механизмы должны исключать возможность ограничения конкуренции в создании и внедрении новой продукции.

С учетом развития техники и технологий, применяемых на опасных производственных объектах, представляется важной постоянная актуализация требований к подготовке и проверке знаний (аттестации) руководителей и работников, непосредственно эксплуатирующих и обслуживающих опасные производственные объекты, а также к руководителям, специалистам и служащим, участвующим в управлении эксплуатацией опасных производственных объектов. В частности, может быть сокращен перечень учебных программ и методик подготовки специалистов, подлежащих обязательному согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности, обеспечена возможность подтверждения первичной квалифика-

ции на основе документов, выдаваемых образовательными учреждениями, исключены обязательность предаттестационной подготовки перед очередной аттестацией и необходимость согласования с органами государственной власти графиков аттестаций при их проведения в аттестационных комиссиях хозяйствующих субъектов, организована дистанционная аттестация с использованием средств информационно-коммуникационных технологий, установлена возможность допуска к участию в работе аттестационных комиссий поднадзорных организаций представителей федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности исключительно по инициативе хозяйствующих субъектов, если обязательность этого участия не предусмотрена нормативными правовыми актами. Изменения в учредительных документах организаций и их штатных расписаниях, не влияющие на изменение должностных обязанностей аттестованных ранее сотрудников, не должны требовать проведения аттестации.

При этом необходимо создавать условия для расширения участия субъектов хозяйственной деятельности в программах подготовки и переподготовки технических специалистов.

В целях повышения информированности общественности о состоянии промышленной безопасности в Российской Федерации необходимо продолжать совершенствование методов предоставления сведений об авариях и их последствиях, а также

об основных направлениях и ходе совершенствования государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности, в том числе с использованием сети «Интернет», для чего представляется обоснованным предложение об определении правового статуса Доклада о состоянии промышленной безопасности в Российской Федерации, формализована его структура; организации составления и публикации перечня действующих документов (их структурных единиц), содержащих требования промышленной безопасности.

Кроме этого, важным представляется создание в федеральном органе исполнительной власти в области промышленной безопасности центра телефонного обслуживания граждан и организаций по вопросам предоставления (исполнения) государственных услуг (функций) в сфере обеспечения промышленной безопасности.

Для совершенствования национальной системы регулирования промышленной безопасности необходима интенсификация международного сотрудничества в области промышленной безопасности, расширение участия федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности в деятельности международных организаций с целью гармонизации национальных и зарубежных требований.

Развитие международного сотрудничества в рамках двусторонних и многосторонних договоров (конвенций и соглашений) в целях внедрения инновационных технологий

также способствует обеспечению промышленной безопасности.

Приоритетным направлением остается сотрудничество в рамках Евразийского экономического сообщества, Таможенного союза, Содружества Независимых Государств с целью проведения согласованной политики по вопросам обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Безусловно, совершенствование государственной политики обеспечения промышленной безопасности должно осуществляться поэтапно. Из основных этапов и ожидаемых результатов следует отметить первоочередное решение задач по созданию (совершенствованию, актуализации) необходимой нормативной базы обеспечения промышленной безопасности, инфраструктуры обеспечения промышленной безопасности, в том числе уточнения критериев отнесения объектов к классам опасности и совершенствования системы определения остаточного ресурса безопасной эксплуатации, что позволит провести категорирование и идентификацию опасных производственных объектов, уточнить предмет и способы осуществления государственного надзора в зависимости от степени риска аварий и масштаба их последствий, создать новые механизмы подтверждения безопасности опасных объектов.

В результате создания правовой основы может быть обеспечено определение остаточного ресурса эксплуатации основного технологического оборудования опасных производственных объектов, формирование,

наполнение и актуализация необходимыми сведениями информационной базы данных, отражающей объективное состояние промышленной безопасности опасных объектов.

Наряду с разграничением ответственности между государством и субъектами экономической деятельности в сфере промышленной безопасности одним из мероприятий может являться создание экономических стимулов обеспечения промышленной безопасности для собственников опасных производственных объектов и эксплуатирующих организаций.

Таким образом, следует сделать следующие выводы:

1. Концепция совершенствования государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности является основой механизма реализации действующего в этой области правового режима и включает в себя вопросы реформирования подходов, создания новых законов и правил, системы лицензи-

рования, которые позволят избежать лишних расходов бизнеса на разрешительную деятельность, на собирание формальных справок, в ускоренном темпе проводить модернизацию старых и строительство новых объектов.

2. Основные подходы к совершенствованию политики в области обеспечения промышленной безопасности предусматривают выполнение мероприятий, нацеленных на совершенствование системы регулирования в указанной области, повышение прозрачности деятельности надзорных органов, снижение административных барьеров, разграничение полномочий в области промышленной безопасности между федеральными органами исполнительной власти, органами субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, в том числе, в части контроля и надзора, а также стимулирование модернизации производств, инновационной деятельности предприятий и внедрение инноваций.