

Федеральное государственное автономное образовательное  
учреждение высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет»  
(национальный исследовательский университет)  
Юридический институт  
Кафедра «Теория государства и права,  
конституционное и административное право»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ  
Заведующий кафедрой  
\_\_\_\_\_ Е.В. Титова  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА  
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ  
ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОПАСНЫХ  
ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ**  
ЮУрГУ – 40.04.01.2020.324 Юм

Руководитель магистерской  
диссертации  
к.ю.н., доцент кафедры  
\_\_\_\_\_ М.Ю. Буртовой  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Автор магистерской  
диссертации  
магистрант группы Юм-324  
\_\_\_\_\_ Киреев Р.Р.  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Нормоконтролер  
\_\_\_\_\_ В.П. Худякова  
\_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

Челябинск 2020

## АННОТАЦИЯ

Киреев Р.Р. магистерская диссертация «Административно-правовое регулирование промышленной безопасности опасных производственных объектов»: ЮУрГУ, Юм-324, 92 с., список использованных источников и литературы – 79 наим.

Объектом исследования выступают правоотношения, возникающие при административно-правовом регулировании вопросов промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Целью выпускной квалификационной работы является выявление и анализ теоретических и практических проблем административно-правового регулирования промышленной безопасности.

Для достижения данной цели в работе поставлены следующие задачи:

- определение понятия безопасности, промышленной безопасности и административно-правового режима промышленной безопасности;
- анализ российского законодательства в сфере промышленной безопасности опасных производственных объектов;
- изучение особенностей правового регулирования промышленной безопасности в зарубежных странах;
- рассмотрение вопросов механизма реализации административно-правового режима промышленной безопасности опасных производственных объектов.

*Ключевые слова: безопасность, промышленная безопасность, опасные производственные объекты, административно-правовой режим промышленной безопасности опасных производственных объектов, государственное контроль (надзор).*

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	6
ГЛАВА 1 ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ	
1.1. Понятие и сущность промышленной безопасности в контексте функционирования опасных производственных объектов .....	9
1.2. Нормативно-правовое регулирование промышленной безопасности опасных производственных объектов в Российской Федерации.....	19
1.3. Правовые основы обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов в зарубежных странах и перспективы развития промышленной безопасности в России.....	38
ГЛАВА 2 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ	
2.1. Сущность административно-правового режима промышленной безопасности опасных производственных объектов.....	48
2.2. Принципы административно-правового режима промышленной безопасности опасных производственных объектов.....	57
2.3. Механизм реализации административно-правового режима промышленной безопасности опасных производственных объектов.....	65
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	81
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ ЛИТЕРАТУРЫ.....	87

## ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Развитие и масштабы применения сложных технологических процессов в промышленности разных видов определило проблему по обеспечению безопасного производства.

Промышленные предприятия, функционирующие еще с 50 годов прошлого столетия не в полной мере обеспечивают должный уровень промышленной безопасности, что ставит под угрозу жизнь и здоровье населения, и безопасность всего общества.

Продолжительный промежуток времени государством выстраивалась система по регулированию и контролю промышленной безопасности опасных производственных объектов. Установление единообразных требований и механизмов обеспечения промышленной безопасности всех опасных производственных объектов привело к недостаточности государственного регулирования в отношении объектов, безопасность которых имеет существенное значение для граждан, общества и государства, и избыточности государственного регулирования в отношении объектов, не имеющих такого значения.

Сохранение государством в рамках государственного контроля (надзора) таких функций, как технический контроль за состоянием безопасности, участие в продлении сроков эксплуатации оборудования, утверждение экспертиз безопасности, выдача разрешений на проектирование, изготовление и применение любых технических устройств, фактически предполагает и сохранение государственной ответственности за последствия нарушений требований промышленной безопасности опасных производственных объектов самостоятельными субъектами экономической деятельности. Следствием отсутствия адекватной экономической ответственности за нарушение требований промышленной безопасности опасных производственных объектов и последствия таких нарушений стало недостаточное обеспечение безопасности опасных объектов субъектами экономической деятельности.

Вопросы обеспечения должного уровня безопасности производства, взаимоотношения с государственными органами, механизмы реализации государственной политики в сфере обеспечения должного уровня промышленной безопасности и перспективы развития в данной сфере являются, и будут являться актуальным вопросом для государства, общества и населения.

Объектом исследования выпускной квалификационной работы являются правоотношения, возникающие при административно-правовом регулировании вопросов промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Предметом исследования являются нормы федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, а также подзаконных актов, таких как указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, акты исполнительных органов власти, регулирующих отношения в сфере промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Целью выпускной квалификационной работы является выявление и анализ теоретических и практических проблем административно-правового регулирования промышленной безопасности.

Для достижения данной цели в работе поставлены следующие задачи:

- определение понятия безопасности, промышленной безопасности и административно-правового режима промышленной безопасности;
- анализ российского законодательства в сфере промышленной безопасности опасных производственных объектов;
- изучение особенностей правового регулирования промышленной безопасности в зарубежных странах;
- рассмотрение вопросов механизма реализации административно-правового режима промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Методологическую основу исследования составили общенаучные и частнонаучные методы познания объективной действительности. В работе использованы имперический, исторический, формально-логический, метод сравнительного

правоведения, восхождения от общего к частному, статистический, историко-правовой, формально-правовой методы исследования и др.

Теоретическая основа исследования. Теоретическую основу исследования составили научные труды М.С. Аверина, В.Л. Беяка, М.А. Дубицкого, Н.Г. Кутыина, Л.А. Тихомировой.

Эмпирической основой исследования стало ознакомление с официальными материалами судебной практики, правовой статистики

Теоретическую значимость работы представляют сформулированные определения понятия безопасности, промышленной безопасности, точки зрения по вопросам механизма реализации административно-правового режима промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Практическая значимость работы обуславливается актуальностью выбранной темы и предложенными механизмами решения существующих проблем.

Структура и объем диссертационного исследования. Работа состоит из введения, 2 глав, включающих 6 параграфов и заключения. Диссертация изложена на 92 страницах машинописного текста, библиография включает 79 наименований.

# ГЛАВА 1 ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ

## 1.1 Понятие и сущность промышленной безопасности в контексте функционирования опасных производственных объектов

Идея безопасности является одним из центральных звеньев устойчивого развития любого государства, то есть такого развития, которое не ставит под угрозу будущие поколения в рамках удовлетворения своих потребностей.

Учитывая, что обеспечение безопасности является одним из инструментов организации нормального функционирования Российской Федерации, на что постоянно указывают в своих выступлениях лидеры нашей страны, считаем необходимым акцентировать внимание на существующих законодательных и доктринальных подходах, раскрывающих ее содержание, предназначение и сущность.

Понятие «безопасность» относится к числу одного из фундаментальных в юридической науке. Чаще всего авторы подразумевают под значением слова «безопасность» состояние защищенности.

Понятие «безопасность» имеет родовое значение и составляет теоретико-методологическую основу для выделения производных от него понятий: национальная, государственная, общественная, экологическая, информационная, экономическая, правовая, техническая и другая безопасность. Так, в Федеральном законе «О безопасности» своим предметом ведения обозначает вышеназванные виды безопасности<sup>1</sup>.

Согласно ряду источников, безопасность как категория стала употребляться с 1190 г. и означала спокойное состояние человеческого духа, свободу от любой опасности. Безопасность отождествлялась с добром, а ее отсутствие - со злом<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ // СЗ РФ.- 2011.- № 1.- Ст. 2.

<sup>2</sup>Возжеников А.В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России. - М. 2000.- С. 11.

С развитием институтов государственной власти это понятие наполняется новым содержанием посредством его привязки к благосостоянию и безопасности народа, достигаемым политическими, экономическими, социальными мерами государственного аппарата. В политико-юридической литературе существует множество дефиниций понятия «безопасность». Такую характеристику безопасности и обозначил законодатель, приняв Федеральный закон «О безопасности».

Так, Н.Д. Казаков определяет безопасность как деятельность по защите от внешних и внутренних угроз, направленную на создание условий для стабильного сосуществования общества и государства<sup>1</sup>.

Полагаем, что данная дефиниция заслуживает внимания в связи с тем, что автор рассматривает безопасность не только как осуществляемую деятельность, а в первую очередь как определенное состояние. При этом, придание безопасности динамического состояния указывает на потребность постоянного мониторинга этого состояния в целях незамедлительного и эффективного реагирования на существующие и вновь возникающие угрозы.

О.А. Бельков тоже являющийся представителем данной концепции, представляет безопасность как состояние развития общества, при котором обеспечивается сохранность его нормального функционирования<sup>2</sup>.

В юридической науке существует классификация безопасности в зависимости от состава правоотношения. Если говорить об объекте безопасности, то ее возможно классифицировать на энергетическую безопасность, экологическую, в том числе производственную безопасность). Если говорить о безопасности различая по субъектному составу, то можно выделить безопасность личности, общества или государства).

Такой точки зрения в науке придерживается М.А. Дубицкий, Н.Ю. Снопкова. По их мнению, безопасность объекта – это свойство объекта не

---

<sup>1</sup> Казаков Н.Д. Безопасность и синергетика (опыт философского осмысления) // Безопасность.- 1994. - № 4 (20). - С. 62.

<sup>2</sup> Бельков О.А. Понятийно-катериальный аппарат концепции национальной безопасности // Безопасность. - 1994.- № 3.- С. 91.

допускать ситуаций, опасных для людей и окружающей среды. Безопасность объекта является единичным свойством комплексного свойства – надежность объекта. При исследовании безопасности объектов принято рассматривать только так называемую аварийную безопасность, когда ситуации, опасные для людей и окружающей среды, приводящие к разрушению объектов, могут возникнуть из-за различных возмущений как внутреннего происхождения (отказов оборудования, ошибок персонала и так далее), так и внешнего (ураганы, землетрясения, диверсии, военные действия и так далее).

Безопасность субъекта – это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. Проблема обеспечения безопасности субъекта включает вопросы, требующие изучения при обеспечении безопасности объекта: нельзя обеспечить безопасность субъекта, не обеспечив безопасность объекта. Проблема обеспечения безопасности субъекта не ограничивается рассмотрением вопросов, требующих изучения при обеспечении безопасности объектов. По своему содержанию она гораздо шире<sup>1</sup>.

Имеет место понимание безопасности как свойства системы. Так, С.З. Павленко отмечает, что безопасность любой сложной функционирующей системы (социальной, природной, живой, неживой) - это ее свойство, которое позволяет этой системе функционировать, развиваться и процветать в любых сложных условиях (конфликта, неопределенности, риска)<sup>2</sup>.

В.А. Рубанов, выделяя нормативно-прикладной и философский смысл понятия «безопасность», в первом случае под безопасностью понимает состояние защищенности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз. В философском смысле безопасность приобретает уже значение «надежности существования и устойчивости развития» любых объектов социальной природы. Отсюда он заключает, что безопасность является «атрибутивной характеристикой

---

<sup>1</sup>Дубицкий М.А., Снопкова Н.Ю. О понятиях «Безопасность» и их соотношении // Вестник ИрГТУ.- 2016.- № 1 (108). – С. 69,70.

<sup>2</sup>Павленко С.З. Философия безопасности страны: поиск новых подходов // Социально-политические аспекты обеспечения государственной безопасности в современных условиях: Сб-к статей. - М. 1994. - С. 133 - 134.

объектов социальной природы, выделяемой, наблюдаемой и оцениваемой социальными субъектами<sup>1</sup>.

Можно назвать представителей научной мысли, которые безопасность понимают как определенное состояние. Например, И.А. Лазарев определяет безопасность как состояние отношений между субъектами (личностями, социальными группами, нациями, государствами), при которых их существованию, развитию и суверенитету не угрожает военная, экономическая, экологическая или другая опасность<sup>2</sup>.

В толковых словарях русского языка даются следующие понятия. Безопасность – это состояние, при котором не угрожает опасность, есть защита от опасности<sup>3</sup>. Безопасный – это неопасный, не угрожающий, не могущий причинить зла или вреда; безвредный, сохранный, верный, надежный<sup>4</sup>.

Безопасность – это опасность, риск которой является приемлемым (допустимым). Безопасность – состояние защищенности отдельных лиц, общества и природной среды от чрезмерной опасности.

В технической литературе под безопасностью подразумевается «все, начиная со стабильности функционирования технических систем до исключения травматизма и гибели обслуживающего персонала». Продовольственная безопасность рассматривается российскими учеными как способность государства гарантировать удовлетворение потребности в продовольствии на уровне, обеспечивающем нормальную жизнедеятельность населения<sup>5</sup>. С.В. Лекарев и В.А. Порк применительно к отношениям «общество – природа»

---

<sup>1</sup>Рубанов В.А. Безопасность России в переходный период (методологический и политологический анализ). - М. 1994. -С. 17.

<sup>2</sup>Лазарев И.А. Теория безопасности, ее состояние и перспективы развития: Современные проблемы национально-государственной и международной безопасности. - М. 1992.- С. 10.

<sup>3</sup> Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. - М. Азбуковник. 2000. - С. 123.

<sup>4</sup>Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: избр.- М. ОЛМА Медиа Групп, 2009.- С. 89.

<sup>5</sup>Гордеев А.В., Алтухов А.И., Вермель Д.Ф. Продовольственная безопасность России // Аграрная наука. - 1999.- № 9. - С. 2

определяют безопасность как способность предмета, явления, процесса сохранять свои характеристики при разрушающих их воздействиях<sup>1</sup>.

Некоторые авторы трактуют безопасность как защиту, то есть акцентируют внимание на стабилизации и защитной функции. Следовательно, и система безопасности рассматривается ими как совокупность механизмов предупреждения и эффективного реагирования на возникающие угрозы личности, обществу и государству.

Так, В. Серебрянников и А. Хлопьев определяют безопасность как «деятельность людей, общества, государства, мирового сообщества, народов по выявлению (изучению), предупреждению, ослаблению, устранению (ликвидации) и отражению опасностей и угроз, способных погубить их, лишить фундаментальных материальных и духовных ценностей, нанести неприемлемый (недопустимый объективно и субъективно) ущерб, закрыть путь для выживания и развития»<sup>2</sup>.

До начала XX в. безопасность рассматривали либо как сохранение государственного суверенитета, укрепление внешних границ (внешняя безопасность), либо как подавление внутренних врагов – преступников, смуты, оппозиции (внутренняя безопасность). Лишь в конце XIX – начале XX века отмечается активное стремление общественности (в лице политических партий и движений) к созданию безопасных условий жизни личности. Как раз на этот период приходится создание российскими учеными и политиками либеральной ориентации учения о правовом демократическом государстве. Большой вклад в разработку теории правового государства и его роли в обеспечении безопасности личности внесли В. Гессен, С.А. Котляревский, Б.А. Кистяковский.

К 1917 году в России окончательно сформировались две теоретические модели безопасности: либеральная, где главным объектом защиты признается

---

<sup>1</sup>Пекарев С.В., Порк В.А. Бизнес и безопасность: Толковый терминологический словарь / под науч. ред. А.И. Гурова и Б.С. Тетерина. - М. 1995. - С. 51-52.

<sup>2</sup>Серебрянников В., Хлопьев А. Социальная безопасность России / под общ. ред. В.Н Иванова, Р.Г. Яновского. - М. 1996. - С. 16.

отдельный человек, и социалистическая, где, прежде всего, защищалось государство и его идеология<sup>1</sup>.

На основании рассмотренных классификаций, мнений ученых, следует отразить собственное понимание безопасности, под которой следует понимать состояние, при котором объект или субъект безопасности обладает свойством защищенности от предполагаемых угроз и воздействия негативных факторов.

Следовательно, можно сделать вывод о том, что мы также придерживаемся мнения ученых, определяющих безопасность как состояние.

Определив, что безопасность всевозможных видов следует остановиться на одной из рассматриваемых нами видов безопасности – промышленной.

Государственное регулирование вопросов безопасности Российской промышленности до 90-х гг. XX в. основывалось на принципах, сформировавшихся в начале XVIII в. в процессе реформ Петра I, которые в советский период не претерпели существенных изменений, но вошли в противоречие с принципами рыночной экономики после распада СССР и начала строительства в России правового государства.

Первые упоминания о промышленной безопасности в России связаны с изданием Петром I Закона Российской империи – Берг-привелегию. Данный акт был связан с созданием надзорных государственных функций за горной деятельностью. Сейчас же, анализируя данный акт, уместно говорить о акте промышленной безопасности того времени с созданием специальной инфраструктуры и органов по обеспечению надзорной деятельности.

В начале постсоветских реформ в 1990-х годах центральные вопросы безопасности и охраны труда стали особенно актуальны для нашей страны. В этот момент отрасль претерпевала серьезные изменения в формировании, и было необходимо предотвратить волну техногенных катастроф, предсказанную многими выдающимися экспертами.

---

<sup>1</sup>Гордиенко В.В. Безопасность России в условиях глобализации (криминологические и социально-правовые проблемы): автореф. дис. докт. юрид. наук. - М. 2005. - С. 16.

Можно сказать, что благодаря совместным усилиям ученых, специалистов, промышленников и государственных деятелей эта задача в значительной степени выполнена, благодаря принятию Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и ряд подзаконных актов.

В законе определены правовые, экономические, организационные и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации производственных объектов. Закон направлен на предупреждение аварий и обеспечение готовности предприятий к локализации и ликвидации последствий аварий<sup>1</sup>.

Уже в новой России Указом Президента РФ был учрежден орган Ростехнадзор. 1 февраля 2006 года Ростехнадзору были переданы полномочия для осуществления государственного строительного надзора, а 21 декабря 2007 года Ростехнадзор получил собственный флаг и эмблему<sup>2</sup>.

Касаемо определения понятия промышленная безопасность, то в настоящее время данное словосочетание неразрывно связано с опасными производственными объектами.

В Федеральном закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»<sup>3</sup> под промышленной безопасностью опасных производственных объектов (далее по тексту – промышленная безопасность, безопасность опасных производственных объектов) понимается – состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий.

В методических указаниях по организации и осуществлению надзора за конструированием и изготовлением оборудования для опасных производственных объектов в химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности дается следующее определение понятию «промышленной безопасности» в соответствии с которым под ней понимается состояние объекта,

---

<sup>1</sup>Абдрахимов Ю.Р., Федосов А.В., Макулова Д.Р. и др. Анализ изменений в процедуре оценки рабочих мест по условиям труда // Нефтегазовое дело. - 2014. - № 2. - С. 383-391.

<sup>2</sup> Сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору/ [Электронный ресурс]. // URL: <http://www.gosnadzor.ru/> (дата обращения: 02.04.2019).

<sup>3</sup>Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ // СЗ РФ. - 1997. - № 30. - Ст. 3588.

предприятия, производства, обусловленное комплексом технических и организационных мер, ведущих к стабильности параметров технологического процесса и исключаящих или сводящих к минимуму опасность возникновения аварийной ситуации либо – в случае, когда она возникала – предотвращающих воздействия на людей вызываемых ею опасных и вредных факторов и обеспечивающих сохранность материальных ценностей<sup>1</sup>.

В науке же, авторы по-разному определяют промышленную безопасность, закладывая в понятие наиболее важные, по их мнению, компоненты.

Так, В.И. Гуменюк, А.М. Кармишин, В.А. Киреев под промышленной безопасностью понимают – состояние промышленного объекта, при котором в процессе его эксплуатации негативное воздействие на персонал, население и окружающую природную среду (ОПС) не превышает заданного (директивно установленного) уровня<sup>2</sup>.

С точки зрения определения различных компонентов содержащихся в понятии промышленной безопасности интересен вопрос о соотношении понятий «промышленная безопасность», «охрана труда», «производственная безопасность».

Под охраной труда понимается система сохранения жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности, включающая в себя правовые, социально-экономические, организационно-технические, санитарно-гигиенические, лечебно-профилактические, реабилитационные и иные мероприятия<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Приказ Госгортехнадзора РФ «Об утверждении «Методических указаний по организации и осуществлению надзора за конструированием и изготовлением оборудования для опасных производственных объектов в химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности» от 19 декабря 1997 года № 221 / [Электронный ресурс]. // URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=19910](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=19910) (дата обращения: 28.09.2019).

<sup>2</sup> Гуменюк В.И., Кармишин А.М., Киреев В.А. Проблемные вопросы промышленной безопасности // Научно-технические ведомости СПбГПУ. - 2013. - №3 (178). - С. 322.

<sup>3</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. - № 1 (ч.1). - Ст. 3.

Данные понятия, по нашему мнению, не могут рассматриваться как синонимичные. Данные категории применяются в комплексе при производственных процессах.

В науке существует три точки зрения о соотношении данных категорий. В.И. Гуменюк в своей работе посвященной проблемам промышленной безопасности определяет категорию «охрана труда» как часть промышленной безопасности.

Д.В. Ермолаев отмечает, что это пересекающиеся множества, где основная цель промышленной безопасности – предотвращение и/или минимизация последствий аварий на опасных производственных объектах, а основная цель охраны труда – сохранение жизни и здоровья работников. Таким образом, вполне возможна ситуация, при которой причинение вреда жизни и здоровья не связан с возможной аварией на предприятии<sup>1</sup>.

По нашему же мнению одним из наиболее верных суждений о соотношении понятия «промышленная безопасность» и «охрана труда» является то, что понятия пересекаются, однако в ходе анализа нормативных актов закономерен вывод о том, что охрана труда на промышленных предприятиях входит в понятие промышленная безопасность предприятия, если речь идет о предприятиях эксплуатирующих опасные производственные объекты, а при их отсутствии нормы Закона о промышленной безопасности и нормы ведомственных актов не применимы.

Что касается понятия производственной безопасности, то это состояние защищенности производственного персонала от вредных воздействий технологических процессов, энергии, средств, предметов, условий и режимов труда на производстве<sup>2</sup>.

Также, производственную безопасность можно определить как комплекс мер, принимаемых профильными подразделениями в целях обеспечения

---

<sup>1</sup>Ермолаев Д. В. Промышленная безопасность // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. - 2011. - № 2-2. - С. 109.

<sup>2</sup>Дубицкий М.А., Асламова В.С. Системный анализ понятий «безопасность» и «надежность» электроснабжения железнодорожного транспорта // Современные технологии. Системный анализ. Моделирование. - 2016. - № 2 (50). 222. - С. 71.

безопасного и непрерывного функционирования предприятия и противодействующих возникающим угрозам любого характера<sup>1</sup>.

Следует отметить, что не все авторы могут разграничить содержание таких понятий как промышленная и производственная безопасностью. Так, Г.А. Сырецкий связывает производственную безопасность с конкретными действиями сотрудников предприятия и выработку мер по профилактике любого рода угроз, которые бы могли повлиять на работу предприятия<sup>2</sup>.

В.В. Смирнякова напрямую связывает производственную безопасность с охраной труда<sup>3</sup>.

Складывается впечатление, что производственная безопасность для большинства рассмотренных нами авторов – это собирательное понятие, включающая как признак, свойственные и охране труда и промышленной безопасности. По нашему же мнению, эти категории самостоятельные и применяются в комплексе.

Итак, в данном параграфе выпускной квалификационной работы нами были рассмотрены такие вопросы как безопасность, ее сущность и виды.

Нами было дано авторское определение понятия безопасности. Безопасность – это состояние, при котором объект или субъект безопасности обладает свойством защищенности от предполагаемых угроз и воздействия негативных факторов.

Также нами сделан вывод о том, что промышленная безопасность представляет собой комплексное понятие, включающее в себя практически все аспекты, касающиеся непосредственной хозяйственной и организационной деятельности предприятия. Функционирование организации происходит в тесной связи с производством, представляющим собой потенциальную опасность,

---

<sup>1</sup>Миронцева А.В. Производственная безопасность в современных условиях. Опасности и угрозы производственной безопасности // Новая наука: История становления, современное состояние, перспективы развития: сборник статей международной научно-практической конференции: в 3 ч. Ч. 1. - Уфа. - 2017. - С. 140-143.

<sup>2</sup>Сырецкий Г.А. Искусственный интеллект и производственная безопасность: настоящее и будущее // Интерэкспо Гео-Сибирь. - 2016. - №1. - С. 113.

<sup>3</sup>Смирнякова В.В. Анализ производственной безопасности предприятий металлургической отрасли // ГИАБ. - 2015. - № S7. - С. 670.

поэтому руководителями в обязательном порядке предпринимаются меры для обеспечения максимальной безопасности производства. Это позволяет снизить риски возникновения аварий и травматизма до минимума, оптимизировать производство, обеспечить сохранность жизни и здоровья работающего персонала. Более того, внутренние документы по охране труда, которые утверждаются на предприятии, должны полностью согласовываться с Законом о промышленной безопасности.

В контексте данной темы нами были рассмотрены понятия «охрана труда», «производственная безопасность» в сравнении с понятием «промышленная безопасность». Большое значение в науке играет правильное определение конкретного понятия. Для того, чтобы в полном объеме разобраться с выбранной нами темой необходимо определить значение каждой категории для того, чтобы избежать подмену понятий.

Что же касается понятия производственной безопасности, то для большинства рассмотренных нами авторов – это собирательное понятие, включающее как признак, свойственные и охране труда и промышленной безопасности. По нашему же мнению, эти категории самостоятельные и применяются в комплексе.

## 1.2 Нормативно-правовое регулирование промышленной безопасности опасных производственных объектов в Российской Федерации

За последние годы среди причин, объясняющих ряд недостатков в сфере промышленной безопасности ОПО, следует назвать такие, как отсутствие эффективных стимулов для обновления основных фондов организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты. Кроме того, действующая система обеспечения промышленной безопасности ОПО не учитывает особенностей осуществления научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, опытно-промышленного производства. Данная проблема остро стоит на протяжении уже 15 лет.

Отличительной чертой правового регулирования промышленной безопасности ОПО выступает множественность его субъектов и источников, обусловленная большим числом и разнообразием решаемых задач. Для улучшения эффективности работы всех структурных звеньев, относящихся к сфере промышленной безопасности ОПО, наряду с организационными проводится ряд мероприятий по совершенствованию правовой базы.

По своей природе и характеру нормативное правовое обеспечение промышленной безопасности ОПО связано с рядом отраслей права – конституционным, административным, экологическим, трудовым, налоговым и таможенным правом, а также с уголовным и гражданским правом. Кроме того, данная система может быть классифицирована на ряд относительно укрупненных направлений. Это, например, нормативное правовое регулирование использования атомной энергии, безопасности гидротехнических сооружений, радиационной безопасности населения, охраны атмосферного воздуха, охраны окружающей среды, технического регулирования и ряда других направлений, каждое из которых имеет определенную важность и относительно самостоятельный характер.

Рассмотренные в первом параграфе данной главы вопросы дают сделать нам вывод о том, что в Российской Федерации новые концепции обеспечения безопасности и безаварийной производственных процессов на объектах экономики диктуются в уже названом нами Законе о промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Технический прогресс и промышленное развитие привели к значительному увеличению энергонасыщенности производства. Сложность технологических цепочек, вовлечение в процесс огромного количества разнородного оборудования и технических устройств сопровождается повышенным риском аварий. В то же время, аварии стали настолько распространенными, что стали называть их техногенными катастрофами. Необходимость предупреждать и предотвращать такие события привела к жизни целую область человеческой деятельности – промышленная безопасность.

Быстрый рост масштабов производства в XIX и XX вв. привел к созданию техногенных сооружений, которые потенциально опасны не только для работающих на них работников, но и для окружающих жилых и промышленных объектов, населения и окружающей среды.

Сохранение государством в рамках государственного контроля (надзора) функций технического контроля за состоянием безопасности, участия в продлении сроков эксплуатации оборудования, утверждения экспертиз безопасности, выдачи разрешений на проектирование, изготовление и применение любых технических устройств фактически предполагало сохранение государственной ответственности за последствия нарушений требований промышленной безопасности ОПО самостоятельными субъектами экономической деятельности.

Это способствовало недостаточной разграниченности и отсутствию адекватной экономической ответственности различных субъектов экономической деятельности в сфере промышленной безопасности ОПО. Следствием отсутствия адекватной экономической ответственности за нарушение требований промышленной безопасности ОПО и последствия таких нарушений стало недостаточное обеспечение безопасности опасных объектов субъектами экономической деятельности.

Вопрос совершенствования государственного управления в области обеспечения промышленной безопасности ОПО – важнейший вопрос стратегического планирования деятельности государства в области промышленной и энергетической безопасности нашей страны.

Необходимость обеспечения условий для экономического развития России в начале XXI в. обусловила качественное изменение государственного регулирования в различных отраслях экономической деятельности, направленное на устранение административных барьеров и избыточного государственного регулирования. Экологические и общественные кризисы второй половины XX в. в конце концов привели к концентрации внимания не на экономике, технике либо

культуре в качестве базисных факторов, а на политике как основном источнике всех ограничений и кризисов<sup>1</sup>.

Научно-техническая революция и быстрый рост населения Земли привели к колоссальному потреблению природных ресурсов и опасному влиянию применяемых в производстве технологий на состояние всех экосистем и в целом на всю биосферу планеты. Возникший технокризис стал угрозой социально-политическому развитию. Экологический фактор занял к концу XX в. значимое место в политическом процессе.

Государственное управление тесно связано с понятием «государственная политика». Это понятие охватывает абсолютно все явления политической жизни: деятельность государства и его отдельных политических субъектов, изменение в политической культуре, в политическом сознании, психологии, поведении людей и т. д.

Принятие Закона о промышленной безопасности стало основой при формировании новейшей отрасли российского законодательства по промышленной безопасности, которая закономерно появилась в новой редакции общеправового классификатора отраслей законодательства.

Законодательство в данной сфере занимает одно из главных мест среди таких отраслей права, как экологическая безопасность, нормы по охране труда.

Промышленная безопасность в РФ обеспечивается системой законодательных и нормативных актов созданных для всех стадий проектирования, строительства, ввода в эксплуатацию, функционирования, реконструкции и ликвидации производственных объектов. Законодательные акты в данной сфере имеют свою систему.

Рассмотрение системы нормативных актов стоит начать с Конституции РФ<sup>2</sup>. Конституция РФ является основным правовым документом устанавливаются права и обязанности российских граждан, юридических лиц, находящихся на территории Российской Федерации, субъектов федерации, правительства.

---

<sup>1</sup>Костин А.И. Экополитология и глобалистика. - М. 2005. - С. 16.

<sup>2</sup>Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

Поскольку безопасность граждан, их имущества, их жизни и их здоровья является фундаментальной ценностью, вопросы промышленной безопасности, без которых это невозможно, являются важной частью Конституции Российской Федерации.

Конституция устанавливает норму в соответствии, с которой безопасность находится в ведении государства (Статья 71). Следовательно, разработка мер и условий функционирования данных норм возлагается на государство.

Вторыми по уровню нормативно-правового регулирования являются международные акты.

Международные конвенции и договоры являются важным элементом обеспечения промышленной безопасности в глобальном масштабе. Они создают всеобъемлющие международные стандарты, закладывают основы для организации и правового обеспечения национальных режимов в области промышленной безопасности. После ратификации Государственной Думой и Советом Федерации Российской Федерации международные конвенции и договоры становятся обязательными на территории Российской Федерации. Для реализации своих функций необходимо внести изменения в законодательные и исполнительные акты Российской Федерации.

На основании части 4 статьи 15 Конституции РФ в случае противоречий между нормами Конституции РФ и международным договором применяются нормы последнего. Данный принцип в конституционном праве рассматривается как «примат международного права». Такое требование содержится и в нормах Закона о промышленной безопасности (ч.2, ст. 4).

Следует рассмотреть наиболее значимые международные конвенции и договоры в сфере промышленной безопасности.

Конвенция о ядерной безопасности от 17 июня 1994 г. принята постановлением Правительства РФ от 3 апреля 1996 года и вступила в силу для Российской Федерации с 24 декабря 1996 года.

Конвенция предусматривает:

– введение соответствующих национальных требований и регулирующих положений в области безопасности;

- систему лицензирования в отношении ядерных установок и запрещение эксплуатации ядерной установки без лицензии;
- систему регулирующего контроля и оценки ядерных установок в целях проверки соблюдения действующих регулирующих положений и условий лицензий;
- обеспечение выполнения действующих регулирующих положений и условий лицензий, включая приостановку действия, изменение или аннулирование.

Конвенция «О предотвращении крупных промышленных аварий»<sup>1</sup> от 22 июня 1993 года № 174 устанавливает требования к обеспечению принятия всех надлежащих мер необходимых:

- для предотвращения крупных аварий;
- для максимального сокращения риска крупных аварий;
- для максимального ослабления последствий крупных аварий,
- для анализа причин таких аварий, в том числе организационных ошибок, учета человеческого фактора, выхода из строя узлов и блоков, отклонения техпроцессов от нормального рабочего режима, влияния внешних обстоятельств и природных сил.

Помимо ратификации отдельных конвенций и договоров Российская Федерация участвует во многих международных организациях. Примером таковой может являться Межгосударственный совет по промышленной безопасности в рамках Содружества независимых государств.

Следующим элементом системы нормативно-правовых актов являются Законы.

Общим Законом в данной сфере являются уже названный нами Закон о промышленной безопасности. Он разрабатывался с учетом международного опыта регулирования отношений в данной сфере. Данный процесс и в настоящее время именуется имплементацией норм, так как в мировом сообществе

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О ратификации Конвенции о предотвращении крупных промышленных аварий» от 30 ноября 2011 года № 366-ФЗ // СЗ РФ. - 2011. - № 49 (ч. 1). - Ст 7044.

существует большое количество международных организаций участницей которых является наша страна.

Принятие Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» существенно изменило правовые отношения в области промышленной безопасности и потребовало разработки ряда нормативных актов, которые должны определять конкретные механизмы применения и использование определенных нормативных документов для снижения риска несчастного случая во время эксплуатации опасных производственных объектов.

Для начала необходимо рассмотреть специфику Закона о промышленной безопасности.

В преамбуле Закона определено, что правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к локализации и ликвидации последствий указанных аварий. Положения Закона распространяются на все организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов на территории Российской Федерации и на иных территориях, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права.

Также, одним из общих законов является Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 года № 184<sup>1</sup>.

Статья 7 Закон о промышленной безопасности делает отсылку к Закону о техническом регулировании: «...Обязательные требования к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, и формы

---

<sup>1</sup>Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 № 184-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. - № 52. - Ст. 5140.

оценки их соответствия указанным обязательным требованиям устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании...».

Пункт 1 статьи 7 Закона определяет приоритет законодательства РФ о техническом регулировании перед законодательством РФ в области промышленной безопасности в части установления обязательных требований к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, и к формам оценки их соответствия указанным требованиям<sup>1</sup>.

Техническое регулирование осуществляется в соответствии с принципами:

- применения единых правил установления требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг;
- независимости органов по аккредитации, органов по сертификации от изготовителей, продавцов, исполнителей и приобретателей;
- единой системы и правил аккредитации;
- единства правил и методов исследований (испытаний) и измерений при проведении процедур обязательной оценки соответствия;
- единства применения требований технических регламентов независимо от видов или особенностей сделок;
- недопустимости совмещения полномочий органа государственного контроля (надзора) и органа по сертификации;
- недопустимости совмещения одним органом полномочий на аккредитацию и сертификацию.

Следующим не менее важным нормативно-правовым актом является Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая

---

<sup>1</sup>Тихомирова Л.А. Комментарий к Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 года № 116 // Консультант Плюс [Электронный ресурс] // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req> (дата обращения: 12.08.2019).

2011 года № 99<sup>1</sup>. Пункт 12 статьи 12 определяет, что вид деятельности эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности подлежит обязательному лицензированию.

Проблемным вопросом

Лицензирование осуществляется в целях предотвращения ущерба имуществу, жизни или здоровью граждан, окружающей среде, возможность нанесения которого связана с осуществлением юридическими лицами данных видов деятельности.

Задачами лицензирования являются предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическим лицом, его руководителем и иными должностными лицами, требований, которые установлены Федеральным законодательством и принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В любой отрасли права имеет специальное правовое регулирования. Специальным законодательством в сфере промышленной безопасности являются такие нормативные акты как:

Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 года № 69<sup>2</sup> определяет общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, регулирует в этой области отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, юридическими лицами независимо от их организационно-правовых форм, а также между должностными лицами, гражданами России.

Основные функции системы обеспечения пожарной безопасности:

– федеральный государственный пожарный надзор и другие контрольные функции по обеспечению пожарной безопасности;

---

<sup>1</sup>Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ // СЗ РФ. - 2011. - № 19. - Ст. 2716.

<sup>2</sup>Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 года № 69 // СЗ РФ. - 1994. № 35. - Ст. 3649.

– Государственная противопожарная служба – составная часть сил обеспечения безопасности личности, общества и государства и координирует деятельность других видов пожарной охраны;

– лицензирование деятельности в области пожарной безопасности и подтверждение соответствия продукции и услуг в области пожарной безопасности.

Нормативно-правовые акты, принятые в России в области промышленной безопасности, определяли права и обязанности руководителей, должностных лиц и работников предприятий, работающих в опасных отраслях промышленности, и устанавливали права должностных лиц исполнительных органов, специально уполномоченных в области промышленной безопасности.

Нормативно-технические акты в области промышленной безопасности включают международные и национальные стандарты, деловые стандарты, технические регламенты, строительные нормы, инструкции по технике безопасности и т. Д. Эти документы также содержат обязательные стандарты и правила поведения для сотрудников компании. Они используются для регулирования отношений промышленной безопасности в той мере, в которой они не противоречат нормативным правовым актам. Все нормативно-технические документы, несмотря на их частичное аннулирование Законом о технических регламентах, остаются в силе до разработки и принятия соответствующих технических регламентов.

Указ Президента РФ «Положение о министерстве российской федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» от 11.07.2004 г. № 868 устанавливает:

МЧС России осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему территориальные органы – региональные центры по

делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Государственную противопожарную службу, спасательные воинские формирования МЧС РФ, Государственную инспекцию по маломерным судам, аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горноспасательные части, а также через представителей МЧС России в составе представительств Российской Федерации при международных организациях.

Кроме того, Президент России издавал ряд других указов касающихся промышленной безопасности, например – «Основы государственной политики в области химической и биологической безопасности РФ на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» (утв. Президентом РФ 01.11.2013 № Пр-2573).

Что касается Постановлений Правительства РФ, то в большинстве случаев таким видом нормативного акта устанавливаются положения и правила определенной процедуры.

Постановление Правительства РФ «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» от 10 марта 1999 года № 263<sup>1</sup>. Данные Правила устанавливают обязательные требования к организации и осуществлению производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты.

Постановление Правительства РФ «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» от 24 ноября 1998 года № 1371<sup>2</sup> определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и

---

<sup>1</sup>Постановление Правительства РФ «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» от 10 марта 1999 года № 263 // СЗ РФ. - 1999. - № 11. - Ст. 1305.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» от 24 ноября 1998 № 1371 // СЗ РФ. - 1998. - № 48. - Ст. 5938.

обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к локализации и ликвидации последствий указанных аварий.

Ведомственными актами являются акты Ростехнадзора, также утверждающие нормы и правила в области промышленной безопасности.

В первую очередь следует обозначить акт, отражающий наиболее важные и перспективные вопросы развития системы обеспечения промышленной безопасности. Таким актом является «Концепция совершенствования государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности с учетом необходимости стимулирования инновационной деятельности предприятий на период до 2020 года». Данный акт определяет цели, задачи и основные направления совершенствования государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов с учетом необходимости стимулирования инновационной деятельности предприятий на период 2011 - 2020 годов.

Концепция закрепляет, что 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 для жизнедеятельности граждан страны, сохранение окружающей среды и жизни будущих поколений.

Большинство издаваемых Ростехнадзором актов относится к актам государственного управления. Особенностью управленческих актов является то, что они направлены на регулирование и разрешение вопросов управления, возникающих при проектировании, строительстве, эксплуатации, реконструкции, капитальном ремонте, техническом перевооружении, консервации и ликвидации опасного производственного объекта; при изготовлении, монтаже, наладке,

обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; при проведении экспертизы промышленной безопасности ОПО; при подготовке и переподготовке работников опасного производственного объекта в необразовательных учреждениях.

Ростехнадзор издает нормативные и индивидуальные акты управления. Издание нормативных актов управления Ростехнадзором обусловлено необходимостью регулирования общественных отношений, возникающих в сфере выработки и реализации государственной политики и нормативного правового регулирования в установленной сфере деятельности, а также в сфере технологического и атомного надзора, реализации функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности ОПО, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений, а также гидротехнических сооружений, полномочия по осуществлению надзора за которыми переданы органам местного самоуправления), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

В Ростехнадзоре издаются приказы, постановления, распоряжения, инструкции, правила, соглашения и другие нормативные акты в соответствии с приказом Ростехнадзора от 30 июня 2011 года № 340 «Об утверждении и введении в действие Инструкции по делопроизводству в центральном аппарате Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору».

Приказ Ростехнадзора «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила проведения экспертизы

промышленной безопасности» от 14 ноября 2013 года № 538<sup>1</sup> устанавливают порядок проведения экспертизы промышленной безопасности, требования к оформлению заключения экспертизы и требования к экспертам в области промышленной безопасности.

Приказ Ростехнадзора «Об утверждении Порядка оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечня включаемых в нее сведений» от 29 ноября 2005 года № 893<sup>2</sup> устанавливает перечень сведений, которые должны содержаться в декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов, и требования к ее оформлению.

Приказ МЧС РФ № 599, Госгортехнадзора РФ № 125 «Об экспертизе деклараций безопасности промышленных объектов Российской Федерации» от 7 августа 1996 года<sup>3</sup>

На локальном уровне законодательством Российской Федерации предусмотрена возможность создания стандартов организаций.

«Единая система управления ОТ и ПБ в ОАО «Газпром». ВРД 39-1.14-021-2001.«Методическое руководство по оценке степени риска аварий на магистральных нефтепроводах и нефтепродуктопроводах» (утверждено ОАО «АК «Транснефть» 17.10.2011, РД-13.020.00-КТН-148-11)<sup>4</sup>.

Данные документы разрабатываются самостоятельно организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты на основании действующей законодательной и нормативной базы Российской Федерации. Они распространяют свое действие на всех сотрудников, работающих на данном

---

<sup>1</sup>Приказ Ростехнадзора «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности» от 14 ноября 2013 года № 538 // Российская газета. - 31.12.2013.- № 296.

<sup>2</sup>Приказ Ростехнадзора «Об утверждении Порядка оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечня включаемых в нее сведений» от 29 ноября 2005 № 893 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 06.02.2006. - № 6.

<sup>3</sup>Приказ МЧС РФ № 599, Госгортехнадзора РФ № 125 от 07.08.1996 «Об экспертизе деклараций безопасности промышленных объектов Российской Федерации» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: // URL: Документ опубликован не был (дата обращения: 30.09.2019).

<sup>4</sup>Хоменко А.О. Промышленная безопасность. Электронный образовательный текстовый ресурс [Электронный ресурс]. // URL: <https://study.urfu.ru> (дата обращения: 25.08.2019).

предприятия и все подрядные организации, поставщиков оборудования и материалов.

Система законодательства о промышленной безопасности России является исходной базой для разработки корпоративных документов управления безопасностью на предприятии (приказов, распоряжений, инструкций, стандартов предприятий и т.п.). Она определяет права и обязанности руководителей, должностных лиц и работников предприятий, эксплуатирующих опасные производственные объекты. Кроме того, в законодательных и правовых актах устанавливаются права и обязанности должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, специально уполномоченных в области промышленной безопасности.

За противоправные деяния лица, нарушившие законодательство РФ в области промышленной безопасности, несут дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность.

В первом параграфе данной главы уже указывалось на орган, уполномоченный в надзоре за промышленной безопасностью опасных производственных объектов. Рассмотрим подробнее полномочия, структуру и компетенцию данного органа.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере технологического и атомного надзора, функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности гидротехнических сооружений (за исключением судоходных и портовых

гидротехнических сооружений), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере<sup>1</sup>.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является уполномоченным органом в области промышленной безопасности (органом федерального государственного надзора в области промышленной безопасности).

Полномочиями, касающимися вопросов правового регулирования промышленной безопасности опасных производственных объектов являются:

- устанавливает требования к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и к ведению этого реестра;
- устанавливает порядок оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечень включаемых в нее сведений;
- устанавливает федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности;
- осуществляет контроль и надзор за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах;
- регистрирует опасные производственные объекты и ведет государственный реестр таких объектов;
- ведет реестр деклараций промышленной безопасности.

---

<sup>1</sup>Постановление Правительства РФ «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 30 июля 2004 года № 401 // СЗ РФ. - 2004. - № 32. - Ст. 3348.

Анализ функций и полномочий Ростехнадзора позволяет классифицировать их в соответствии с классификацией различных органов. Служба является органом федеральной власти и по территориальному охвату распространяет свою деятельность на всей территории Российской Федерации. Благодаря своей компетенции, это как отраслевая, так и специализированная организация. Следует помнить, что литературе компетенция представляется в совокупности уставных полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного учреждения или должностного лица, которые определяют их место в системе государственных учреждений.

Отраслевой характер выражается в том, что права и обязанности Службы относятся к управлению одной отраслью, которую кратко можно обозначить технологической безопасностью. Отнесение Ростехнадзора к органам специальной компетенции обусловлено осуществлением им надзорных, контрольных, разрешительных, а также специальных функций в области государственной безопасности в указанной сфере.

Рассмотрев нормативную основу правового регулирования вопросов промышленной безопасности опасных производственных объектов, следует остановиться на особенностях такого регулирования конкретными институтами.

Современные организационные и правовые основы промышленной безопасности заключаются в соблюдении условий, запретов, ограничений и других обязательных требований содержащихся в Законе о промышленной безопасности, других федеральных законах, принимаемых в соответствии с ними нормативно-правовых актах Президента Российской Федерации, нормативных правовых актах Президента Российской Федерации, нормативных правовых актах Правительства Российской Федерации, а также федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности.

Существующий подход обеспечения безопасности предполагает обязательное комплексное использование Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности.

Основы технического регулирования, определенные Законом о техническом регулировании, вызвали необходимость пересмотра требований нормативных документов, несоответствующих современному уровню научно-технического развития, а также впервые установили принцип добровольного применения документов национальной системы стандартизации в целях обеспечения требований технических регламентов. Также законом предусматривается формирование органом по стандартизации (Росстандартом) перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований принятого технического регламента

Наряду с перечисленными нами нормативными актами правовое регулирование в разных отраслях промышленности регулируется конкретным Техническим регламентом. Так, например безопасность в сфере создания взрывчатых веществ и изделий на их основе регламентируется Техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности взрывчатых веществ и изделий на их основе» (ТР ТС 028/2012), принятый решением Совета Евразийской экономической комиссии от 20 июля 2012 года № 571.

Проанализировав регламент, следует заметить, что необходимо добавить положения в его текст, которые заключаются в следующем: «...В целях приведения взрывчатых веществ и изделий из них в соответствие с требованиями настоящих Правил и других нормативных правовых актов в области промышленной безопасности эксплуатирующая организация проводит комплексное обследование фактического состояния объекта, разрабатывает комплекс компенсационных мер по дальнейшей безопасной эксплуатации таких объектов, включая обоснование их безопасности. Для реализации компенсационных мер вносятся изменения в проектную документацию (документацию)».

---

<sup>1</sup> Решение Совета Евразийской экономической комиссии «О принятии технического регламента Таможенного союза «О безопасности взрывчатых веществ и изделий на их основе» от 20 июля 2012 года № 57 // [Электронный ресурс]. // URL: Официальный сайт Евразийской экономической комиссии <http://www.tsouz.ru> 20 июля 2012 года (дата обращения: 19.12.2019).

По-нашему мнению это может послужить правовой основой, повышающей эффективность экспертиз и государственного надзора в области промышленной безопасности, что позволит значительно снизить количество аварий и инцидентов в конкретной области.

Итак, нормативную основу правового регулирования вопросов промышленной безопасности в России составляют нормативно-правовые акты разных уровней. В основе таковых стоит акт специального законодательства Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 года № 116. Будет считать верным суждение, если сказать о том, что нормативное регулирование вопросов промышленной безопасности является объемным и представляет собой нормативный массив, в котором, в первую очередь, преобладают технические нормы.

Проблемой правового регулирования же в данной отрасли является то, что вопрос безопасности опасных производственных объектов не в полной мере выполняет свою функцию по обеспечению безопасности.

В ежегодном послании МЧС России говорится об увеличении с каждым годом процента риска производственных аварий в связи с износом оборудования и завершение срока эксплуатации некоторых промышленных объектов.

В связи с этим, законодатель обязан предпринимать попытки для создания условий не наступления негативных последствий. В этой связи мы предлагаем включить в нормы Закона о промышленной безопасности следующие положения: «...В целях приведения опасных производственных объектов в соответствие с требованиями определенного нормативного акта в области промышленной безопасности эксплуатирующая организация проводит комплексное обследование фактического состояния объекта, разрабатывает комплекс компенсационных мер по дальнейшей безопасной эксплуатации таких объектов, включая обоснование их безопасности. Для реализации компенсационных мер вносятся изменения в проектную документацию (документацию)...». По-нашему мнению это может послужить правовой основой, повышающей эффективность экспертиз и

государственного надзора в области промышленной безопасности, что позволит значительно снизить количество аварий и инцидентов в конкретной области.

### 1.3 Правовые основы обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов в зарубежных странах и перспективы развития промышленной безопасности в России

Обеспечение безопасности промышленных объектов является одним из важнейших условий правильного функционирования и развития любой отрасли. Эффективность мер промышленной безопасности, осуществляемых органами государственного надзора, зависит от многих факторов.

Среди различных аспектов, которые влияют на общую проблему – организация взаимодействия между государственными регуляторами и контролируемыми компаниями. Следует также помнить, что в мировой практике существуют разные алгоритмы взаимоотношений между регулирующими органами и компаниями.

Большое значение в формировании правовой основы наиболее важного направления законодательного регулирования каждой страны является мировой опыт и историческая составляющая. Законодательство в сфере промышленной безопасности стран-участниц таких международных организаций как СНГ и ЕАЭС имеет большое количество сходств, ввиду исторических, географических и политических факторов.

В данном параграфе нами будут рассмотрены особенности административно-правового регулирования промышленной безопасности в странах разной географической расположенности. Изучение особенностей правового регулирования промышленной безопасности позволит сделать выводы, а, возможно, и найти пути решения существующих практических проблем.

По мировой статистике вероятность промышленных аварий и катастроф обладает тенденцией к возрастанию. Особую опасность представляют крупные техногенные катастрофы и аварии, сопровождающиеся гибелью людей и

наносящие значительный урон экологии Земли и экономики целых стран. Особенно опасными бывают сочетания природных катаклизмов и сопровождающих их техногенных аварий. Прогноз МЧС РФ показывает, что на территории России в ближайшем будущем будет происходить значительное количество чрезвычайных ситуаций техногенного характера: пожары и взрывы на нефтедобывающих и нефтеперерабатывающих предприятиях, выбросы АХОВ, аварии на коммунальных и энергетических сетях, обрушения зданий и сооружений, прорывы плотин водохранилищ.

В декларации Организации Объединенных Наций (ООН) по «Охране окружающей среды» прописано требование – «все виды хозяйственной деятельности в одном государстве не должны вызывать ухудшения природной среды в другом государстве». Вхождение России в международные организации (ВОЗ, ВТО) потребовало активного участия в разработке и принятии Конвенции «Отрансграничном воздействии промышленных аварий...». Ратификация данной конвенции Россией обусловило обязательства по разработке и принятию правовых, организационных, технических и экономических мер, направленных на снижение риска возникновения крупных аварий при строительстве и эксплуатации опасных производственных объектов.

Неблагоприятный прогноз техногенных аварий обусловлен огромным количеством потенциально опасных производственных объектов, для которых характерно передача оперативного управления от профессионально подготовленных технических служб – к обычным финансовым менеджерам, не обладающим профильными техническими знаниями и званиями в области сложных технологий. Зачастую в настоящее время решения принимают не технические руководители предприятий, а их владельцы, не всегда компетентные в оценке опасности применяемых технологий. Все это приводит к непониманию потенциальной опасности технологического оборудования, недофинансированию мероприятий по текущему и капитальному ремонту, службы технического обслуживания сокращались и выводились из предприятия в отдельные фирмы, работающие на условиях аутсорсинга, сокращались или вообще ликвидировались

резервные запасы запасных частей и вспомогательного оборудования для предотвращения аварий. Кроме того, в настоящее время выявляются и акты агрессии к чужой собственности отдельных лиц и групп лиц, стремящихся перехватить управление предприятием или получить максимальную прибыль при минимальных затратах. Это привело к падению надежности опасного оборудования, его преждевременному и непредсказуемому выходу из строя.

Во второй половине 20 века в мире стали понимать необходимость разработки правовых решений, регулирующих промышленную безопасность предприятий. Наиболее серьезные международные решения по промышленной безопасности были приняты после крупной аварии в итальянском городе Севезо. После выброса диоксина потребовалась эвакуация всего населения города на 16 месяцев. Погибла природная среда, домашние животные, получили отравления многие жители. По результатам анализа этой аварии страны ЕС приняли документ, названный «Директивой Севезо по предотвращению крупных промышленных аварий». Данный документ стал фундаментом для современного законодательства по промышленной безопасности.

Международная организация труда (МОТ) приняла конвенцию и рекомендации по предупреждению крупных промышленных аварий. В декларации ООН по охране окружающей среды прописано требование: все виды деятельности в одном государстве не должны вызывать ухудшение природной среды в другом государстве.

В рамках Содружества независимых государств действует межгосударственный совет по промышленной безопасности (МСПБ) являясь органом отраслевого сотрудничества основной целью которого является обеспечение согласованных действий и принимаемых мер в области обеспечения промышленной безопасности государств-участников Соглашения о сотрудничестве в области обеспечения промышленной безопасности на опасных производственных объектах.

Странами-участницами данного соглашения являются Азербайджанская Республика, Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан,

Кыргызская Республика, Республика Молдова, Российская Федерация, Республика Таджикистан, Украина.

Если проанализировать зарубежный опыт, то видно, что во многих странах успешно работает разветвленный сервис безопасности. Он выполняет важные функции в сфере обеспечения безопасности. Государственные органы занимаются в основном стратегическими задачами безопасности и регулированием сервиса безопасности, они практически не вмешиваются в повседневную деятельность предприятий, которые занимаются обеспечением безопасности. Субъектами сервиса безопасности за рубежом являются как мелкие акционерные коммерческие компании, так и крупные корпорации.

В США регулирование в области обращения и использования опасных веществ регламентируется федеральным законодательством и законодательством штата. Департаментами природных ресурсов и окружающей среды осуществляется выдача разрешений на несколько десятков различных видов производств и операций, в том числе: эксплуатация пунктов сбора нефти, наземных резервуаров веществ с температурой вспышки менее 200 градусов по Фаренгейту, резервуаров природного газа, резервуары ШФЛУ, подземные резервуары нефтепродуктов и опасных веществ, и даже химчисток. Осуществляется выдача разрешений на нефтяное и газовое бурение, вторичную переработку и хранение углеводородов, разрешений на запуск и остановку нефтяных и газовых скважин, на углубление нефтяных и газовых скважин, разрешения на размещение вредных отходов. Для персонала производственных объектов предусматривается обязательная сертификация операторов подземных хранилищ опасных веществ, а также персонала производств, наносящих вред окружающей среде<sup>1</sup>.

Соединенные Штаты также предусматривают выдачу разрешений на перевозку опасных веществ и обязательную сертификацию сварщиков. Австралия внедрила систему опасных производственных лицензий. Лицензии и разрешения

---

<sup>1</sup> Аналитическая записка к вопросу о состоянии дел по законодательному и нормативно-правовому регулированию обеспечения промышленной безопасности: «Промышленная безопасность» // [Электронный ресурс] // URL: <http://www.safety.ru/> (дата обращения: 10.10.2019).

на бурение и добычу нефти и газа выдаются в Канаде. Разрешения выдаются на выбросы и транспортировку опасных веществ. В Европе действует система разрешений на бурение и размещение новых опасных производств. В Великобритании выдаются разрешения на операции с опасными отходами, а также выдаются разрешения на некоторые виды деятельности связанные с обработкой металлов, химических производств и др. В Европе широко развита система декларирования безопасности производств – представление специального документа - SAFETY REPORT (Великобритания, Нидерланды).

Обеспечение безопасности промышленных предприятий является одной из ключевых задач как государства, так и промышленности в России. От эффективности ее решения зависит не только безопасность отдельных средств регулирования, но и создание эффективной системы безопасности как на региональном, так и на федеральном уровне.

Вопросы обеспечения промышленной безопасности технологически связаны с деятельностью предприятий и оказывают решающее значение на результаты их работы, а, следовательно, на темпы экономического развития страны в целом<sup>1</sup>.

Судоремонтная отрасль является потенциально опасной отраслью, и уровень аварийности и травматизма в отрасли остается высоким. Проблема снижения риска несчастных случаев и травматизма на судоремонтных предприятиях является актуальной и актуальной.

Исследование использованных материалов исследований Организации контроля безопасности на рабочих местах (HWSA), Организации защиты труда (SWA), а кроме того Австралийского бюро статистики (АБС) демонстрирует, что загрязнение находящейся вокруг сферы в рабочих зонах неблагоприятно влияет на состоянии здоровья персонала и увеличивает опасность развития профессиональных болезней, которые в собственную очередь значительно уменьшают эффективность работы. Несомненно, австралийские правительства

---

<sup>1</sup>Храпов В.Е., Турчанинова Т.В. «Инновационные преобразования на судоремонтных предприятиях как потребность устойчивого обеспечения морской деятельности»./ Вестник МГТУ, - 2010. - Т 13. № 1. - С. 120.

принимают во внимание, что подобные отрицательные перемены в долгосрочной перспективе неминуемо сделают общественный и экономический вред<sup>1</sup>.

В Канаде выдаются лицензии и разрешения на бурение и добычу газа и нефти. Транспортные разрешения и выбросы опасных веществ также выдаются. Австралия ввела в действие систему лицензий на опасное производство.

Рассмотрим очень успешный опыт диверсифицированного сервиса безопасности на примере международной компании Falck. В 1906 году основатель компании Sophus Falck создал первую спасательную службу в Дании. В 1922 году Falck становится предприятием по оказанию противопожарных услуг. В 1930 году начинает обслуживание первых частных клиентов.

И уже в 1956 году компания охватывает всю Данию, насчитывается более 10 компаний. Сегодня это крупное частное акционерное общество, работающее почти во всей Европе, с офисами на 4 континентах. Falck в настоящее время быстро развивается. Активно развиваются четыре направления его деятельности: скорая помощь, медицинская помощь, помощь и спасение в экстремальных ситуациях, обучение спасателям и технике безопасности.

Falck является крупнейшей организацией скорой помощи в Европе и единственным поставщиком неотложной помощи в семи странах. Компания использует новейшие технологии. Поскольку они успешно работают в разных странах, они могут обмениваться ноу-хау на международном уровне. Вы можете стать первым, кто познакомится с новыми передовыми технологиями.

Falck владеет крупнейшей в мире службой пожаротушения, которая предоставляет услуги в 68 из 98 муниципалитетов Дании. Ежегодно пожарные совершают около 12 тысяч вызовов<sup>2</sup>.

Falck – это мировой лидер в области тренинга по спасательным работам и безопасности, особенно для работников объектов шельфовой добычи углеводородов и морского транспорта. Так же данная компания ежегодно

---

<sup>1</sup>Макаров Е. П. Исследование стратегии безопасности труда и здоровья в Австралии //Безопасность труда в промышленности. - 2016. - № 6. - С. 21.

<sup>2</sup>Сиразетдинов Э.Р. Обеспечение безопасности на промышленных объектах: международный опыт // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. - 2019. - № 5-4. - С. 192

проводит курсы по технике безопасности для работников судоходных компаний, воинских частей, авиационной и нефтяной промышленности. Кроме того, компания проводит анализ, разрабатывает планы предупреждения чрезвычайных обстоятельств и антикризисного управления, особенно для сектора шельфовой добычи и для автономных электростанций. Опыт компании Falck наглядно служит нам примером эффективной и успешной работы в ряде областей сферы безопасности.

Изучение зарубежного опыта в сфере безопасности показывают, что зарубежные страны активно следят за безопасностью в сфере промышленности. Активно следят за нововведениями и технологиями. В России, чтобы обеспечить условия для дальнейшего расширения спектра и повышения качества услуг в области обеспечения безопасности, необходимо совершенствовать законодательство в области безопасности, развивать системы лицензирования и аккредитации, активно изучать и внедрять зарубежный опыт.

Говоря об оценке законодательной и правовой деятельности в области промышленной безопасности, нельзя не согласиться с мнением основных российских ученых о том, что действующее законодательство России и других стран в области промышленной безопасности продолжает основываться на концепции «абсолютной безопасности». Отдельные нормативные документы устанавливают взаимоисключающие, дублирующие или избыточные требования в области промышленной безопасности.

На протяжении всех последних лет в России происходило физическое и моральное старение оборудования, ухудшалось материально-финансовое положение большинства предприятий. Всё это способствовало значительному росту числа крупных аварий с тяжелыми социальными и экономическими последствиями. Из-за роста аварийности на промышленных объектах, пришло осознание, что надежность технической системы не гарантирует её безопасность, что привело к новому подходу в оценке уровня опасности технических систем<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Горгома О.Л. «Промбезопасность: время перемен» // Вестник промышленности, бизнеса и финансов. - 2014. - №1 (19).

Данные обстоятельства вывели проблему промышленной безопасности в число главных задач государственного уровня. Основным системообразующим документом в этой области сегодня является Федеральный закон РФ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.1997 года № 116, принят Государственной Думой РФ для преодоления негативных тенденций с аварийностью в отечественной промышленности. Данный закон определяет правовые, экономические и социальные основы по обеспечению безопасности при эксплуатации опасных производственных объектов (ОПО), устанавливает административную и уголовную ответственность предприятий. Основная задача сводится к тому, чтобы перейти от ликвидации последствий аварий на обеспечение мер по их предупреждению и сведению к минимальному риску их возникновения.

Изменения, внесенные в закон в 2013 году, значительно изменили саму систему государственной промышленной безопасности опасных производственных объектов. Изменения в законодательстве обусловлены утверждением 2011 году Правительством РФ плана мероприятий по совершенствованию деятельности Ростехнадзора в целях создания благоприятных условий для развития бизнеса и внедрения инновационных технологий. Еще одной причиной, положившей начало переработки закона № 116-ФЗ, стала ратификация Россией 30.11.2011 года конвенции № 174 Международной организации труда «О предотвращении крупных промышленных аварий», заключенной в г. Женеве 22.06.1993 года законом № 366-ФЗ конвенция была ратифицирована.

На основании рассмотренных нами особенностей и условий существования категории промышленная безопасность стоит сделать следующий вывод.

Рассмотрев различные точки зрения на понятие безопасности было приведено авторское понятие безопасности – это состояние при котором объект ли субъект безопасности обладает свойством защищенности от предполагаемых угроз и воздействия негативных факторов.

Под правовыми основами обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов в Российской Федерации понимается система нормативных правовых актов, определяющая правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и позволяющая обеспечить предупреждение аварий на опасных производственных объектах и готовность эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к локализации и ликвидации последствий указанных аварий.

Отличительной чертой правового регулирования системы нормативного правового обеспечения промышленной безопасности ОПО выступает множественность его субъектов и источников права, обусловленная большим числом и разнообразием решаемых задач.

Обеспечение безопасности производственных объектов является одной из ключевых задач для России. От эффективности ее решения зависит не только безопасность отдельных объектов регулирования, но и создание действенной системы обеспечения национальной безопасности как на региональном, так и на федеральном уровнях. В настоящее время становится очевидным, что темпы совершенствования законодательства в области промышленной безопасности отстают от вызова времени, не учитывают целый ряд новых, специфических требований, возникающих в процессе модернизации производства в ряде отраслей промышленности.

В последнее время все больше внимания вопросам обеспечения промышленной безопасности ОПО, совершенствованию законодательства и нормативного правового регулирования в этой сфере уделяется Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Государственной Думой Российской Федерации. Однако, необходимость совершенствования нормативной правовой базы обеспечения промышленной безопасности ОПО соответственно развитию уровня современных технологий, потребностям инновационного развития различных отраслей экономики все еще актуальна.

В настоящее время, помимо Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», вопросы, относящиеся к данной сфере регулирования, затрагиваются и в других законодательных актах, постановлениях Правительства Российской Федерации. В связи с этим нередко возникают проблемы их практического применения, связанные с отсутствием единого для всех нормативных правовых актов терминологического аппарата. Поэтому необходимо привести к единообразию терминологический аппарат, используемый в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и в других нормативных правовых актах, действующих в этой сфере. Необходимо провести актуализацию приложений к Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», определяющих опасные производственные объекты и предельные количества опасных веществ. Актуализация, детализация некоторых пунктов данных приложений позволит уменьшить количество объектов, необоснованно отнесенных к категории опасных производственных объектов, снизить затраты на страхование ответственности при эксплуатации ОПО.

## ГЛАВА 2 АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ

### 2.1 Содержание административно-правового режима промышленной безопасности опасных производственных объектов

Поговорив о сущности промышленной безопасности, определив особенности правового регулирования данной сферы, следует обратить внимание на режим регулирования, условия существования рассматриваемого нами явления.

В науке административного права административно-правовой режим является особым и наиважнейшим элементом российского правопорядка. В нормативно-правовых актах всех уровней закреплён комплекс средств, посредством которых обеспечивается охрана, защита, безопасность общественных отношений, превентивные меры в отношении личности и так далее.

Наиболее важное значение в установлении специальных законодательных правил и специальных способов регулирования имеет в сфере, где регулирование безопасности является ключевым и основным в деятельности органов государственной власти.

Как мы уже отмечали в предыдущей главе Закон о промышленной безопасности определил основу нормативного регулирования промышленной безопасности опасных производственных объектов. Однако, определение административно-правового режима не было дано в Законе, тем самым дав свободу научному обоснованию и определению сущности административно-правового режима.

Рассмотрение сущности и основных особенностей административно-правового режима следует с определения понятия.

Общее понятие «правовой режим» - это официально установленный особый порядок правового регулирования, отражающий совокупность юридических и

организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия, и направленный на обеспечение их устойчивого функционирования.

В науке административно права понятие правового режима обозначается разными терминами: «режим государственного управления», «управленческий режим», и так далее, но наиболее часто встречаемый термин «административно-правовой режим». Данное разнообразие свидетельствует о том, что доктрина административного права так и не сформировала свою точку зрения на правильное и единичное определение данного явления.

Административно-правовые режимы могут и не содержать в наименовании слово «режим». Например, наиболее характерный вид административно-правового режима – таможенный режим в настоящее время имеет наименование таможенной процедуры<sup>1</sup>. Термин изменился, но сущность та же: это особый порядок регулирования в таможенной сфере.

С точки зрения теории права правовой режим – это комплекс социальных взаимосвязей (общественных отношений) некоторого объекта или вида деятельности, закрепленный юридическими нормами и обеспеченный совокупностью юридико-организационных средств. Правовой режим задается параметрами двоякого рода: во-первых, особым социальным статусом регулируемых им общественных отношений (социальный режим объекта), обособливающих, как правило, специфическими целями и задачами; во-вторых, использованием особой правовой материи, закрепляющей принципы, формы и методы деятельности, права и обязанности субъектов. Понятие «режим» несет в себе основные смысловые оттенки этого слова. В том числе и то, что правовой режим выражает степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений или льгот, допустимый уровень активности субъектов, пределы их правовой самостоятельности<sup>2</sup>.

С.С. Алексеев считает, что под «юридическим режимом следует понимать

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ // СЗ РФ. - 2010. - № 48. - Ст. 6252.

<sup>2</sup>Бахрах Д.Н. Административное право: учеб. Часть общая. - М. 1993. - С. 279.

особую, целостную систему регулятивного воздействия, которая характеризуется специфическими приемами регулирования – особым порядком возникновения и формирования содержания прав и обязанностей, их осуществления, спецификой санкций, способов их реализации, а также действием единых принципов, общих положений, распространяющихся на данную совокупность норм»<sup>1</sup>.

В.В. Ласточкин определяет понятие административно-правового режима как совокупность правовых установлений и необходимых организационных управленческих мероприятий, обеспечивающих порядок реализации отдельными гражданами своих соответствующих прав и обязанностей, а также такой порядок деятельности государственных органов и общественных объединений, который наиболее адекватно отвечает интересам обеспечения безопасности и охраны общественного порядка на данном строго ограниченном участке государственного управления<sup>2</sup>.

Основное в административно-правовом режиме – это его цель, которая выражается в предупреждении, следовательно превентивных мерах, противоправной деятельности в сфере государственной и общественной безопасности.

Следует отметить, что подавляющее большинство административно-правовых систем создаются в интересах общественной безопасности. Общая цель и основная цель административно-правовых систем - создать надежные правовые барьеры и организационные меры, которые будут их обеспечивать, что серьезно усложнит, а в некоторых случаях полностью устраним угрозы общественной безопасности. Следует признать, что характерным следствием введения таких мер в большинстве случаев является вынужденное детальное регулирование деятельности государственных органов и общественных объединений, поведения граждан, введение некоторых дополнительных правил или освобождение от общепринятых норм, установление особый надзор за надлежащим развитием

---

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. - М.1981. - Т. 1. - С. 245.

<sup>2</sup> Ласточкин В.В. Административно-правовые режимы и охрана Государственной границы. - М. 1999. - С. 55-56.

правоотношений в этой охраняемой территории и некоторые другие ограничительные меры.

В науке административного права С.Д. Хазанов у правовых режимов выделяет следующие признаки:

- применение в сфере деятельности публичной администрации в связи с выполнением органами государственной власти и местного самоуправления своих обязанностей по обеспечению безопасности, охраны, защиты;
- наличие в предписаниях, образующих режимные правила, запрещающих и обязывающих административно-правовых норм, ограничивающих общую правосубъектность физических и юридических лиц;
- обязательное участие в качестве основных субъектов органов исполнительной власти или местного самоуправления, реализующих государственные полномочия;
- применение административно-правовых методов воздействия;
- наличие мер административного и дисциплинарного воздействия»<sup>1</sup>.

Н.И. Матузов и А.В. Малько выделяют следующие правового режима:

- устанавливаются законодательством и обеспечиваются государством;
- имеют целью специфическим образом регламентировать конкретные области общественных отношений, выделяя во временных и пространственных границах те или иные субъекты и объекты права;
- представляют собой особый порядок правового регулирования, состоящий из совокупности юридических средств и характеризующийся определенным их сочетанием;
- создают конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов и их объединений<sup>2</sup>.

На основании рассмотренных нами понятий и признаков юридического, правового и административно-правового режима были сформулированы, на наш

---

<sup>1</sup> Хазанов С.Д. Институт административноправовых режимов в системе административного права // Институты административного права России. - М., 1999. - С. 82.

<sup>2</sup> Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юристъ, - 2001. - С. 224.

взгляд, основные его признаки. В-первую очередь, это его действие в сфере публичной администрации. Во-вторую, наличие нормативных установлений действовать определенным образом. В-третью очередь, всегда в административно-правовых правоотношениях есть субъект власти. И, наконец, способ реализации ранее установленных норм через применение мер административного принуждения и воздействия.

После рассмотренных нами общих особенностей и признаков административно-правового режима следует рассмотреть конкретный пример государственного регулирования в сфере промышленной безопасности.

По-мнению Н.Г. Кутьина понятие административно-правового режима промышленной безопасности включает в себя самые разнообразные направления юридического регламентирования деятельности как юридических, так и физических лиц. Сюда входят как вопросы, касающиеся разрешения и лицензирования отдельных видов деятельности, режимы сертификации, а также режимы организационных и организационно-технических мероприятий, осуществляемых организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, в целях предупреждения, предотвращения и ликвидации последствий аварий и инцидентов на опасных производственных объектах. Их детальное рассмотрение заслуживает отдельного всестороннего исследования<sup>1</sup>.

Административно-правовой режим промышленной безопасности можно определить как установленную в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий или поведения лиц, а также порядок реализации ими своих прав в целях повышения эффективности правового регулирования, устранения избыточных административных барьеров для инновационной деятельности в области промышленного производства, других секторов экономики, создания стимулов для модернизации отечественной экономики и в то же время надежного управления технологическими и экономическими рисками

---

<sup>1</sup> Кутьин Н.Г. Понятие и содержание административно-правового режима промышленной безопасности как института российской правовой системы // Аграрное и земельное право. - 2012. - № 7(91). - С. 113.

производственной деятельности, специально созданной для этой цели государственными органами и общественности<sup>1</sup>.

Также, Ю.А. Тихомиров подразделяет административно-правовые режимы в зависимости от цели регулирования на три группы: режимы государственных состояний (чрезвычайного, военного положения, охраны государственной границы, таможенных границ, регулирование внешнеторговой деятельности, включая протекционизм и т. д.); функциональные административно-правовые режимы, призванные обеспечивать функции управления в различных сферах (налоговой, санитарной, экологической и т. д.); легализующие режимы, касающиеся официальной регистрации юридических и физических лиц, регламентации нормативных требований к видам деятельности и т. д.<sup>2</sup>.

Говоря о сущности административно-правового режима промышленной безопасности следует остановиться на научной точки зрения о том, что данный режим является комплексной категорией и включает в себя несколько элементов. Одни из них – это административно-правовой режим постоянного государственного контроля (надзора) в отношении объектов повышенной опасности.

Наиболее полную оценку данному явлению дает М.М. Нахапетян полагая о том, что общность объекта административного режима промышленной безопасности и режима постоянного государственного контроля (надзора) предопределяет наличие общих правовых основ. При этом многообразие средств обеспечения режима промышленной безопасности не ограничивает его основу правовыми средствами режима постоянного государственного контроля (надзора). Также, он определяет понятие режиму постоянного государственного контроля (надзора) в отношении объектов повышенной опасности, где он представляет собой часть режима промышленной безопасности, состоящего в постоянном пребывании на объектах повышенной опасности, перечень которых

---

<sup>1</sup> Аверин М.С. Административно-правовой режим промышленной безопасности // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2013. - № 1. - С. 104.

<sup>2</sup> Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса - М., 1998. - С. 315.

установлен в соответствии с действующим законодательством, уполномоченных на то должностных лиц в целях непрерывного осуществления мероприятий по контролю и надзору за соблюдением юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями требований безопасности при эксплуатации объектов повышенной опасности, осуществлении технологических процессов, а также за обеспечением безопасности таких объектов<sup>1</sup>.

Данное утверждение подтверждает наличие подзаконного акта в виде Постановления Правительства РФ «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях» от 5 мая 2012 года № 455<sup>2</sup> изданный на основании Закона о промышленной безопасности.

Административно-правовой режим обеспечения промышленной безопасности является наиболее сложным из всех специальных административно-правовых режимов. Сложность этого режима обусловлена сочетанием различных правовых средств, используемых в административно-правовом регулировании. К таковым в данном режиме можно отнести: экспертизу промышленной безопасности (зданий, устройств, документации); лицензирование деятельности в области промышленной безопасности; обязательную сертификацию технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах; государственную регистрацию опасных объектов; обязательное страхование гражданской ответственности; специальную аттестацию и подготовку персонала для работы на опасных производственных объектах. Все это можно определить как содержание административно-правового режима. Рассмотрим некоторые из средств.

---

<sup>1</sup> Нахапетян М.М. Понятие и сущность режима постоянного государственного контроля (надзора) за объектами повышенной опасности //Административное право и процесс. - 2017. - № 1. - С. 20.

<sup>2</sup> Постановление Правительства РФ «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях» от 5 мая 2012 года № 455 // СЗ РФ. - 14.05.2012. - № 20. - Ст. 2553.

Согласно статье 2 Федерального закона «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 года № 184<sup>1</sup> (далее – Закон о техническом регулировании) – форма подтверждения соответствия – определенный порядок документального удостоверения соответствия продукции или иных объектов, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям документов по стандартизации или условиям договоров.

В конкретном же случае нас интересует обязательная сертификация, что по нормам этого же Закона о техническом регулировании – форма обязательного подтверждения органом по сертификации соответствия объектов технического регулирования требованиям технических регламентов Союза (п. 2 приложения № 9 к Договору о Евразийском экономическом союзе).

По результат проведения обязательной сертификации выдается сертификат соответствия – документ, удостоверяющий соответствие объекта требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров (ст. 2 Закона о техническом регулировании). При наличии такого сертификата технические устройства могут быть использованы при работе с опасными производственными объектами.

Вторым примером является обязательное страхование опасных производственных объектов.

С 1 января 2012 года в России вступил в силу Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» от 27 июля 2010 года № 225<sup>2</sup>. Это очень значимое событие в развитии страхового рынка, которое можно сравнить с введением в 2003 года Федерального закона «Об

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 № 184-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. - № 52. - Ст. 5140.

<sup>2</sup> Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» от 27 июля 2010 года № 225 // СЗ РФ. - 2010. - № 31. - Ст. 4194.

обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» от 25 апреля 2002 года № 40. В первую очередь, такая важность связана с количеством чрезвычайных ситуаций, возникающих на предприятиях. Цель страхования заключается в возмещении возможного вреда. Вред является результатом всякого события, влекущего за собой уменьшение имущества или препятствующего его увеличению, задача страхования в том, чтобы возместить этот вред или, по крайней мере, уменьшить его размер.

Как указывает А.А. Моргунов и Н.В. Попов в своей работе посвященной обязательному страхованию опасных производственных объектов (ОСОПО): «... лишь 60% собственников опасных производственных объектов застраховали свое предприятие. Следовательно 40% владельцев опасных производственных объектов проигнорировали требования закона и на сегодняшний день не застрахованы...».

Таким образом, следует сделать следующие выводы.

В настоящее время существенное ограничение административных рычагов воздействия в государственном управлении в сфере промышленной безопасности привело к изменениям в структуре методов функционирования органов исполнительной власти и их должностных лиц. На смену прямому административному воздействию все шире приходят методы косвенного регулирования. Претерпели серьезные изменения и подходы к использованию традиционных административных методов. Провозглашение России правовым государством привело к существенному ограничению административного принуждения, которое в прежние периоды применялось нередко необдуманно, в угоду мнимым коллективным интересам. Вместе с тем, на современном этапе административное принуждение приобретает совершенно новое качественное значение. В условиях необходимости противодействия угрозам промышленной безопасности оно является иногда единственным средством обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Проблема, связанная с реализацией административного принуждения, состоит в том, что права и интересы личности могут существенным образом

ограничиваться в интересах обеспечения промышленной безопасности. Задача выработки критериев соотношения между ущемляемыми и охраняемыми интересами личности в деятельности исполнительной власти обуславливает потребность построения четкой иерархической системы принципов административно-правового режима обеспечения промышленной безопасности ОПО в структуре объектов административных правоотношений.

Среди различных проблем реформирования государственного управления остро обозначилось несовершенство законодательства в сфере обеспечения промышленной безопасности. Формирование нового нормативного массива, в котором должны быть установлены приоритетные задачи исполнительной власти, идет противоречиво и довольно медленно. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года отражена совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз политического, экономического, социального, военного, техногенного, экономического, информационного и иного характера с учетом имеющихся ресурсов и возможностей. При этом, неоднократно отмечается неразвитость законодательной основы, необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации, создания эффективного механизма контроля за его соблюдением, укрепления правопорядка и т. д.

## 2.2 Принципы административно-правового режима промышленной безопасности опасных производственных объектов

Следующим рассматриваемым нами вопросом является вопрос принципов на основании которых строится весь механизм реализации административно-правового режима промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Заимствованное русским языком слово «принцип» производно от латинских *principium* - начало и *princeps* - первый или главный. Под принципом традиционно понимается базовое положение теории, науки, учения и тому подобное<sup>1</sup>.

В юридической литературе к принципам права также относят базовые, исходные, основополагающие идеи, положения, основные начала, составляющие нравственную и организационную основу возникновения, развития и функционирования права<sup>2</sup>.

Принципы обеспечения административно-правового режима промышленной безопасности являются первыми определяющими идеями, положениями и подходами, которые обеспечивают концептуальную и организационную основу для реализации правовых отношений, касающихся защиты жизненно важных интересов отдельных лиц и общества от несчастных случаев на опасных производственных объектах и их последствия.

Актуальность определения принципов обеспечения промышленной безопасности переоценить трудно, поскольку возможность распознавать предпосылки угроз промышленной безопасности и эффективно бороться с ними становится ключевой задачей обеспечения национальной безопасности и устойчивого социально-экономического развития.

Реализация комплекса превентивных мер может уменьшить ущерб, причиненный промышленными авариями и стихийными бедствиями, стихийными бедствиями и пожарами, значительно сократить потенциальные потери и социальные последствия, а в некоторых случаях полностью предотвратить возникновение аварий и инцидентов на опасных производственных предприятиях.

В уже названном нами Законе о безопасности основными принципами обеспечения безопасности являются:

1. соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;

---

<sup>1</sup>Философская энциклопедия. В 4 т. / под ред. В.С. Степина. - М.: Мысль, - 2001. - Т. 2. - С. 266.

<sup>2</sup>Теория государства и права: Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. - М.; Изд-во Юристъ, - 2001. - С. 151.

2. законность;
3. системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности;
4. приоритет предупредительных мер в целях обеспечения безопасности;
5. взаимодействие федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других государственных органов с общественными объединениями, международными организациями и гражданами в целях обеспечения безопасности.

Принципы в Законе вытекают из смысла статей при их правильном, в данном случае теологическом толковании. Интересным является то, что Концепция развития до 2020 года является единственным актом, концентрирующим в себе такое количество принципов.

Принцип законности представляет собой строгое соблюдение норм общепризнанных международных принципов, договоров и соглашений Российской Федерации в области обеспечения международной безопасности, Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных и федеральных законов, подзаконных актов, определяющих порядок деятельности всех органов государственной власти, местного самоуправления, должностных лиц и граждан в области обеспечения безопасности, стабильности и правопорядка в государстве и обществе в целом, а также защиты личности и общества от угроз техногенных катастроф в частности.

Данный принцип предполагает научно обоснованное соответствие требований промышленной безопасности ОПО нормам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей природной среды, экологической безопасности, пожарной безопасности, охраны труда, строительства, а также требованиям государственных стандартов.

Такое соответствие предполагает слаженное, синхронное и согласованное соблюдение требований законодательства, а также утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) по технологии ведения работ, связанных с эксплуатацией опасных производственных объектов, что проявляется в соблюдении требований технических проектов, планов и схем строительных работ; ведении нормативной и иной документации в процессе всех видов опасной производственной деятельности; безопасном ведении работ, связанных с различными технологическими процессами; соблюдении утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил), регламентирующих условия эксплуатации опасного производственного объекта, зданий и сооружений, а также нормативов атмосферного воздуха, поверхностных и грунтовых вод, недр и т. п. от вредного влияния, связанного с деятельностью опасных объектов; выполнении условий, установленных лицензиями, разрешениями и иной нормативной документацией; предотвращении загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недр, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод; соблюдении установленного порядка консервации и ликвидации предприятий; осуществлении специальных мероприятий по прогнозированию и предупреждению внезапных выбросов газов, прорывов воды и т. п.; управлении технологическими процессами производства, обеспечивающими безопасное нахождение людей в производственной зоне; разработке и проведении мероприятий, обеспечивающих охрану работников предприятий, ведущих работы, и населения в зоне указанных работ от вредного влияния этих работ в их нормальном режиме и при возникновении аварийных ситуаций и др.

Законодатель при издании нормативных актов в области промышленной безопасности ОПО, в частности при установлении требований промышленной безопасности ОПО, должен учитывать нормы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей природной среды, экологической

безопасности, пожарной безопасности, охраны труда, строительства, требования ГОСТов.

Принцип обеспечения жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и их последствий поставлен в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» на первое место.

В соответствии со ст. 2 Конституции Российской Федерации «человек, его права и свободы являются высшей ценностью». Следовательно, характер высшей ценности носит именно право на жизнь и здоровье отдельного человека. В законодательной формулировке на первое место поставлены интересы человека, а не общества. Соблюдение данного принципа означает, что промышленная безопасность опасных производственных объектов обеспечивается рядом мероприятий, предполагающих всестороннюю оценку риска аварий, инцидентов и связанных с ними угроз. Это всегда превентивные и предупредительные меры, которые необходимы в любой сфере, в которой есть доля риска и идет вопрос о безопасности.

Право граждан на охрану здоровья и жизни от неблагоприятных воздействий последствий аварий на опасных промышленных объектах закрепляется в законодательстве Российской Федерации. В частности, в соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды»<sup>1</sup> право на благоприятную окружающую среду обеспечено планированием и нормированием качества окружающей природной среды, мерами по предотвращению экологически вредной деятельности и оздоровлению окружающей природной среды, предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф, стихийных бедствий; социальным и государственным страхованием граждан, образованием государственных и общественных фондов помощи; возмещением в судебном или административном порядке вреда, причиненного здоровью граждан в результате

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 года № 7-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. - № 2. - Ст. 133.

загрязнения окружающей природной среды и иных вредных воздействий на нее, в том числе последствий аварий и катастроф; государственным контролем за состоянием окружающей среды и соблюдением природоохранительного законодательства, привлечением к ответственности лиц, виновных в его нарушении.

В отношении режима обеспечения промышленной безопасности ОПО принцип доступности информации можно рассмотреть на примере, связанном с использованием атомной энергии. Этот принцип заключается в том, что организации, в том числе общественные (объединения), и граждане имеют право в установленном законодательством Российской Федерации порядке запрашивать и получать от соответствующих органов исполнительной власти, организаций в пределах их компетенции информацию по безопасности намечаемых к сооружению, проектируемых, сооружаемых, эксплуатируемых и выводимых из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, за исключением сведений, составляющих государственную тайну.

Принцип юридической ответственности заключается в возмещении ущерба, причиненного аварией или инцидентом на опасном производственном объекте; предоставлении работникам таких объектов социально-экономических компенсаций за негативное воздействие на здоровье человека и за дополнительные факторы риска; обеспечении социальной защиты граждан, проживающих и (или) осуществляющих трудовую деятельность в районах расположения этих объектов, в случаях техногенных катастроф.

Принцип юридической ответственности за нарушение требований законодательства в области промышленной безопасности призван обеспечить неукоснительное соблюдение правил в данной области и наступление негативных последствий для нарушителей. В указанной сфере возможно наступление нескольких видов юридической ответственности, в частности административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности. Вопросы, связанные с наступлением и применением мер дисциплинарной и материальной ответственности за несоблюдение работниками организаций, эксплуатирующих

опасные производственные объекты, требований промышленной безопасности, решаются в строгом соответствии с положениями трудового законодательства.

Гражданско-правовая ответственность за убытки, причиненные юридическим и физическим лицам вследствие техногенной катастрофы или чрезвычайного происшествия, наступает в соответствии со ст. 1079 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Административная ответственность предусмотрена за ряд административных правонарушений в области промышленной безопасности (гл. 9, ст. 9.1, 9.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Уголовная ответственность наступает за совершение преступлений, предусмотренных ст. 216 Уголовного кодекса Российской Федерации «Нарушение правил безопасности ведения горных, строительных или иных работ», ст. 217 «Нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах», ст. 246 «Нарушение правил охраны окружающей среды при производстве работ».

Принцип независимости контроля проявляется и в недопустимости взимания органами государственного контроля (надзора) платы за проведение мероприятий по контролю, за исключением случаев возмещения расходов органов государственного контроля (надзора) на осуществление исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований; недопустимости непосредственного получения органами государственного контроля (надзора) отчислений от сумм, взысканных с юридических лиц и (или) индивидуальных предпринимателей в результате проведения мероприятий по контролю. Данный принцип пересекается с нормами Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального

контроля<sup>1</sup>. Данный Закон и принцип будут рассмотрены подробно в следующем параграфе.

Важным является принцип обеспечения интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области промышленной безопасности ОПО к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности в зависимости от критериев отнесения объектов к опасным производственным объектам. Данный принцип отражает определенную вариативность правового регулирования.

Безусловно, должны существовать строгие и единые для всех правила проведения идентификации опасных производственных объектов. В каждом конкретном случае, когда необходима подобная идентификация, следует не только выполнять общие требования в области промышленной безопасности ОПО, но и учитывать особенности, свойственные количественным и качественным характеристикам опасного производственного объекта и иные характеризующие его сведения. В процессе идентификации определяются все признаки опасности и единственный тип каждого опасного производственного объекта, эксплуатируемого организацией, с учетом требований законодательных и иных нормативных правовых актов в области промышленной безопасности ОПО и на основе анализа состава предприятия (имущественного комплекса), проектной документации, деклараций промышленной безопасности ОПО, технологических регламентов и других документов, связанных с эксплуатацией опасных производственных объектов.

Определенным позитивным шагом к созданию стройной системы принципов административно-правового регулирования отношений, связанных с обеспечением промышленной безопасности, стало принятие Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». В

---

<sup>1</sup> Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 года № 294 // СЗ РФ. - 2008. - № 52 (Ч.1). - Ст. 6249.

то же время институт обеспечения промышленной безопасности в государственном управлении еще полностью не сформирован: сохраняются противоречия между правовыми актами различных ведомств, между Федерацией и ее субъектами. Последовательное развитие законодательства в сфере обеспечения промышленной безопасности требует, на наш взгляд, расширения системы административных актов, приведения ранее принятых в соответствие с Конституцией Российской Федерации, действующими федеральными конституционными и федеральными законами, а также международно-правовыми актами.

### 2.3 Механизм реализации административно-правового режима промышленной безопасности опасных производственных объектов

В настоящее время основным условием, необходимым для существования цивилизации и обеспечения ее экологической безопасности, является сохранение биосферы в состоянии, обеспечивающем неухудшающиеся условия обитания и развития человеческого общества. В связи с интенсивно развивающейся хозяйственной деятельностью человека возникают новые угрозы в сфере экологии, связанные с усилением воздействия на окружающую среду, растущей аварийностью объектов техносферы<sup>1</sup>.

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. Обеспечение безопасной эксплуатации промышленных объектов, связанных с повышенным риском

---

<sup>1</sup> Масликов КС. Судебная власть в государственном механизме РФ: автореф. дис. . канд. юрид. наук. - М., - 1997. - С. 10.

техногенных аварий, является одним из важных направлений обеспечения государственной и общественной безопасности, закрепленным в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

В юридической литературе используются понятия «механизм охраны», «механизм защиты», «механизм реализации», «механизм гарантирования реализации», «механизм обеспечения». В этих случаях речь идет о механизме обеспечения прав и свобод субъектов правоотношений. Правовой механизм по своей природе есть стабильный по составу комплекс юридических средств. Анализ строения правового механизма показывает, что он является сложным по составу регулятивным образованием, интегрирующим в своей структуре ряд относительно самостоятельных инструментов как нормативного, так и правореализационного характера. В структуру правового механизма неизбежно включаются также и средства правореализации – конкретные акты юридически значимой деятельности субъектов

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 ОПО удобно было бы характеризовать количественным критерием, позволяющим реально оценить этот уровень. Определение производственного уровня опасных объектов промышленной безопасности ОПО необходимо не только организациям, эксплуатирующим эти объекты, но и инспекторскому составу Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору для планирования и организации надзорной деятельности в области промышленной безопасности ОПО. Кроме того, уровень промышленной безопасности ОПО поднадзорных предприятий и объектов является отражением качества проводимой надзорной деятельности в области промышленной безопасности ОПО, которую также было бы удобно оценивать с помощью количественного критерия.

От качества проведения надзорной деятельности инспекторским составом напрямую зависит эффективность деятельности всей системы Ростехнадзора в области промышленной безопасности ОПО. 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 ОПО, 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 большая 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 ОПО, 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 ОПО, следует также учесть большую загруженность инспекторов.

Большое значение в определении эффективности работы надзорных органов является реализация ими превентивной функции. Данная функция заключается в комплексе мер, направленных на предотвращение последствий.

В данном случае следует говорить об ответственности поднадзорных органов. Российским законодательством предусмотрен такой вид ответственности как административная, представляющая собой состав за нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Часть 1 статьи 9.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов предусмотрена санкция в виде наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей; на должностных лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей или дисквалификацию на срок от шести месяцев до одного года; на юридических лиц - от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Рассмотрим конкретные примеры судебной практики.

В рамках Определения Верховного Суда РФ по делу № А32-29070/2016 основанием привлечения общества с ограниченной ответственностью послужило непредоставление сведения об организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности в отношении опасного производственного объекта «Гараж» (IV класс опасности), чем нарушило требования пункта 2 статьи 11 Закона о промышленной безопасности, пунктов 14.1, 15 Постановления Правительства Российской Федерации «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований

промышленной безопасности на опасном производственном объекте» от 10 марта 1999 года № 263<sup>1</sup>.

Таким же примером административного состава выражающегося в непредоставлении сведений об организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности опасных производственных объектов является Определение Верховного Суда РФ по делу № А07-10543/2016<sup>2</sup>.

Еще одним примером судебной практики являются обстоятельства дела, при которых организацией, привлекаемой к административной ответственности, не учтен случай, произошедший на опасном производственном объекте, когда было повреждено техническое устройство и не представлена информация об инциденте в административный орган; не проведено расследование причин инцидента, его учет и анализ, регламентируемые соответствующим документом, утвержденным обществом, и не оформлен акт по форме, установленной обществом<sup>3</sup>.

Следовательно, можно сделать вывод, что данные нормы выполняют свое назначение, обосновывая превентивную функцию по избежания негативных последствий в случае наступления аварий.

В рамках работы нами была проанализирована судебная практика Челябинской области. Приведем некоторые примеры судебных актов:

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 09 июня 2017 года № 308-АД17-6327 по делу № А32-29070/2016 // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=502741#044265723633902887> (дата обращения: 25.11.2019).

<sup>2</sup> Определение Верховного Суда РФ от 08 июня 2017 года № 309-АД17-4772 по делу № А07-10543/2016 // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=502627#036826136751178407> (дата обращения: 25.11.2019).

<sup>3</sup> Постановление Верховного Суда РФ от 27 апреля 2015 года № 309-АД15-1866 по делу № А07-7247/2014 // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. // URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=425293#02295553669774575> (дата обращения: 01.12.2019).

1. Постановление Верхнеуфалейского городского суда Челябинской области № 5-110/2018 от 28 сентября 2018 г. по делу № 5-110/2018<sup>1</sup>;
2. Постановление Центрального районного суда г. Челябинска № 5-123/2018 от 4 июля 2018 г. по делу № 5-123/2018<sup>2</sup>;
3. Постановление Нагайбакского районного суда № 5-1/2018 от 5 февраля 2018 г. по делу № 5-1/2018<sup>3</sup>;
4. Постановление Челябинского областного суда № 4А-69/2018 от 26 января 2018 г. по делу № 4А-69/2018<sup>4</sup>;
5. Постановление Орджоникидзевского районного суда г. Магнитогорска № 5-70/2018 от 26 октября 2018 г. по делу № 5-70/2018<sup>5</sup>;
6. Постановление Орджоникидзевского районного суда г. Магнитогорска № 5-103/2018 от 13 ноября 2018 г. по делу № 5-103/2018<sup>6</sup>;
7. Постановление Metallургического районного суда г. Челябинска № 5-6/2019 от 13 марта 2019 г. по делу № 5-6/2019<sup>7</sup>. Данным актом к ответственности привлечён один из крупных промышленных предприятий Челябинской области Челябинский металлургический комбинат.

---

<sup>1</sup> Постановление Верхнеуфалейского городского суда Челябинской области № 5-110/2018 от 28 сентября 2018 г. по делу № 5-110/2018 // [Электронный ресурс]. // URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

<sup>2</sup> Постановление Центрального районного суда г. Челябинска № 5-123/2018 от 4 июля 2018 г. по делу № 5-123/2018 // [Электронный ресурс]. // URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

<sup>3</sup> Постановление Нагайбакского районного суда № 5-1/2018 от 5 февраля 2018 г. по делу № 5-1/2018 // [Электронный ресурс]. // URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

<sup>4</sup> Постановление Челябинского областного суда № 4А-69/2018 от 26 января 2018 г. по делу № 4А-69/2018 // [Электронный ресурс]. // URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

<sup>5</sup> Постановление Орджоникидзевского районного суда г. Магнитогорска № 5-70/2018 от 26 октября 2018 г. по делу № 5-70/2018 // [Электронный ресурс]. // URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

<sup>6</sup> Постановление Орджоникидзевского районного суда г. Магнитогорска № 5-103/2018 от 13 ноября 2018 г. по делу № 5-103/2018 // [Электронный ресурс]. // URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

<sup>7</sup> Постановление Metallургического районного суда г. Челябинска № 5-6/2019 от 13 марта 2019 г. по делу № 5-6/2019 // [Электронный ресурс]. // URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

8. Постановление Орджоникидзевского районного суда г. Магнитогорска № 5-146/2018 5-2/2019 от 14 января 2019 г. по делу № 5-146/2018<sup>1</sup>.

В рамках данного дела к ответственности привлекается Магнитогорский металлургический комбинат.

На основании рассмотренных судебных актов можно сделать вывод, что контроль и превентивная функция обеспечивает минимальный уровень промышленной безопасности в Челябинской области.

Одним из особенных вопросов о механизме реализации является описание риск-ориентированных технологий обеспечения промышленной безопасности.

Существует две основные модели внутреннего контроля: Нормативный (или предписывающий) основан на выполнении нормативных требований по срокам и методам инспектирования. Эта модель контроля предусматривает наличие нормативных актов и внутренних регламентов; контроль выполнения распоряжений; акты проверок; отчет с перечнем нарушений, предоставляемый руководителю; план мероприятий службы ПК.

Риск-ориентированный – учитывает фактическое состояние технических устройств и факторы, влияющие на риск их отказа. Суть риск-ориентированного подхода состоит в том, чтобы понять, что в первую очередь мешает предприятию достичь цели, и найти наилучший способ снижения негативного воздействия<sup>2</sup>.

Риск-ориентированный подход в контрольно-надзорной деятельности набирает все большую популярность. В предусмотрено, что с 1 января 2018 года органами государственного контроля (надзора) при организации отдельных видов госконтроля применяется риск-ориентированный подход. Своим рождением система управления рисками обязана финансовому сектору, который (в отличие от прочих областей хозяйства) регулярно принимает на себя риски с целью получения вознаграждения за их несение.

---

<sup>1</sup> Постановление Орджоникидзевского районного суда г. Магнитогорска № 5-146/2018 5-2/2019 от 14 января 2019 г. по делу № 5-146/2018 // [Электронный ресурс]. // URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

<sup>2</sup> Фурман Т.Ю. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности государственных органов // Закон и право. - 2018. - № 11. - С. 47.

Под риском в нормативных документах понимается: следствие влияния неопределенности на достижение поставленных целей<sup>1</sup>; в области промышленной безопасности<sup>2</sup> риск аварии – мера опасности, характеризующая возможность возникновения аварии на ОПО и тяжесть ее последствий.

Федеральный закон «О техническом регулировании» от определяет риск следующим образом: риск – вероятность причинения вреда жизни или здоровью граждан, имуществу физических или юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, окружающей среде, жизни или здоровью животных и растений с учетом тяжести этого вреда. То есть, под риском понимается событие, которое может произойти в будущем с определенной вероятностью и нанести определенный ущерб. Риск может быть результатом как действия, так и бездействия.

Риск-ориентированный подход – подход в контрольно-надзорной деятельности Ростехнадзора, основанный на методологии анализа риска и позволяющий оптимизировать методы и частоту проверок (проведения контрольно-надзорных мероприятий) с учетом опасностей (степени риска) контролируемых объектов. Основная задача риск-ориентированного подхода вне зависимости от области его применения состоит в достижении поставленных целей за счет снижения рисков.

Основной задачей риск-ориентированного подхода является:

– классификация и ранжирование ОПО по уровню критичности с точки зрения потенциального ущерба аварий (в количестве возможных человеческих жертв (для целей Ростехнадзора), финансовых ресурсов, затраченных на устранение последствий аварий, простои, восстановление технологического процесса);

---

<sup>1</sup> Уметбаева Ю.И. Реформирование контрольной и надзорной деятельности в Российской Федерации // Вестник ВУиТ. - 2017. - № 4. - С. 43.

<sup>2</sup> Риск-ориентированный подход в промышленной безопасности. // [Электронный ресурс]. // URL: <https://prominf.ru/article/risk-orientirovannyu-podhod-v-promyshlennoy-bezopasnosti> (дата обращения 01.10.2019).

- уточнение критериев включения ОПО в план контрольно-надзорной деятельности;
- сбор данных об ОПО (техническое состояние, потенциальных ущерба в результате аварий и инцидентов, статистика инцидентов и их последствий, проводимых мероприятий в рамках ПК и их результатах и др.);
- планирование мероприятий по надзору на основе результатов оценки и анализа, в том числе разработка графика реализации мероприятий по надзору;
- отслеживание реализации мероприятий по надзору, исполнения предписаний эксплуатирующими организациями;
- анализ эффективности реализации мероприятий по надзору с точки зрения снижения рисков возникновения аварийных ситуаций на ОПО<sup>1</sup>.

В настоящее время внедрение риск-ориентированных подходов является целевой задачей в надзоре. Уже много предпринято в этом направлении. На сегодняшний день в ходе перерегистрации ОПО значительно уменьшилось их количество. Исходя уже из класса опасности ОПО, закреплена соответствующая дифференциация: лицензированию подлежит ОПО I, II, III класса опасности, а для IV класса достаточно только уведомить Ростехнадзор; устанавливаются разные требования; меняется периодичность плановых проверок. Таким образом, можно отметить, что произошло как некоторое ужесточение требований, так и смягчение административных режимов. Риск-ориентированный подход подразумевает, что инспектор будет приходить на объект не потому, что прошло три года с последней проверки, а потому, что эксплуатация объекта связана с серьезными рисками. Оценивать эти риски будут на основании множества критериев, включая историю объекта.

Административно-правовой режим промышленной безопасности опасных производственных объектов обеспечивается посредством комплекса специальных, режимных требований. Методы правового регулирования этого

---

<sup>1</sup> Федосов А. В., Закирова З. А., Абдрахимова И. Р. Перспективы применения риск-ориентированного подхода в области промышленной безопасности // Сетевое издание «Нефтегазовое дело». - 2018. - № 1. - С. 146.

режима осуществляются через систему административно-правовых норм и проводимых на их основе в обычных и чрезвычайных условиях мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого и безопасного функционирования данных опасных производственных объектов. Ни один потенциально опасный объект не может находиться вне пределов подобного режимного регулирования. Как обобщенная правовая категория административно-правовой режим промышленной безопасности опасных производственных объектов в настоящее время нормативно не закреплена.

Методы правового регулирования административно-правового режима промышленной безопасности ОПО определяются характером регулируемых отношений, сущностью органов исполнительной власти, которая реализуется в процессе юридически властной деятельности органов государственной власти<sup>1</sup>.

Ни один из существующих в настоящее время правовых институтов (ядерная, пожарная, транспортная, экологическая и другие виды безопасности) не охватывает в полном объеме юридические средства правового обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов в России. Ведь практически любой объект этой категории одновременно выступает источником разных по своей природе опасностей: например, метрополитен несет техногенные, экологические, экономические, пожарные, транспортные и иные риски. В то же время в большинстве из названных правовых институтов в той или иной форме присутствуют опасные производственные объекты: транспортная, промышленная, техногенная, авиационная и другие виды безопасности выделяются исходя из оценки источников реальной и потенциальной опасности.

Таким образом, промышленная безопасность опасных производственных объектов представляет собой интегральный институт. Его содержание, по сути, вбирает элементы большинства из указанных выше видов безопасности.

---

<sup>1</sup> Шитакова Е. М. Методы правового регулирования в области промышленной безопасности // Вестник РУДН. Серия: Экология и безопасность жизнедеятельности. - 2005. - № 1. - С. 165.

Комплексный характер института промышленной безопасности опасных производственных объектов обусловлен тем, что он вбирает в себя нормы различных отраслей права (конституционного, гражданского, уголовного и др.) при определяющей роли административно-правовых норм. В регулировании правоотношений, связанных с функционированием рассматриваемых объектов, также велик удельный вес технических (или, как иногда их именуют в научной литературе, социально-технических) норм. Это различные технические правила, стандарты, регламенты, имеющие обязательный характер.

Промышленная безопасность опасных производственных объектов как административно-правовой институт обладает собственным предметом правового регулирования и складывается из совокупности регулирующих однородные общественные отношения правовых норм. Так, например, при выделении административных и экономических методов, по существу, имеются одни и те же качества, присущие управляющему воздействию, но выраженные по-разному. (Например, после расследования производственной аварии комиссия составляет рекомендации по нормам и правилам, цель которых – предотвратить повторения аварии. А это всегда – ограничения для производителя, для бизнеса. Они, конечно, снижают эффективность производства, вовлекают большие средства, уменьшают возможности крупнотоннажного производства продукции и др.).

Для административно-правового режима промышленной безопасности ОПО более очевиден метод принуждения, так как надзорные органы непосредственно применяют свои административные полномочия после того, как установят или выявят имеющиеся нарушения нормативно-технических требований. При этом, предписания и распоряжения органов промышленного надзора обязательны для исполнения, что характерно для метода принуждения. Так, например, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальные органы имеют право:

– назначать проведение экспертизы в области промышленной безопасности ОПО, привлекать в установленном порядке специалистов для проведения этих экспертиз, а также принимать меры по устранению нарушений правил, норм и

стандартов при составлении и реализации проектов, по безопасному ведению работ;

– проводить в пределах своей компетенции проверки соответствия фактических и установленных нормативов, соблюдения технических проектов и технологической дисциплины, параметров, выполнения указаний работников служб;

– доводить до руководителей участков, цехов и других подразделений организации указания по устранению нарушений требований законодательства об охране окружающей среды, проектной документации в целях предотвращения случаев аварий и травматизма и недопущения других нарушений установленных требований;

– вносить предложения руководителю организации о приостановке работ, если их проведение может повлечь за собой загрязнение атмосферы, воды, почвы, возникновение опасных и аварийных ситуаций, а также в случае отступлений от проектной документации и установленных требований.

Считаем нужным не рассматривать конкретный метод правового регулирования в сфере промышленной безопасности, а перейти к проблемным вопросам в данной сфере.

В последнее время все больше внимания вопросам обеспечения промышленной безопасности, совершенствования законодательства и нормативно-правового регулирования в этой сфере уделяется со стороны Президента России, Правительства РФ, Государственной Думы РФ. По-нашему мнению, то происходит потому, что за последние 10 лет стойкого вектора либерализации экономики и снижения нагрузки на бизнес путем того самого совершенствования законодательства и нормативно-правового регулирования значительно ослабли функции государственного надзора.

Это выражается в том, что он понизил свой статус – из федерального надзора, находящегося в подчинении Президента РФ стал одной из множеств федеральных служб в ведении министерства, которое находится в подчинении Правительства РФ, надзор утратил нормативную функцию, утратил возможность

самостоятельно останавливать аварийноопасные производства, сокращены лицензируемые надзором виды деятельности.

В итоге – происходят крупные промышленные аварии, вызывающие значительный всплеск интереса со стороны населения. В послании 2018 года МЧС России информировало о том, что Российская Федерация в течение ближайших 10 лет будет претерпевать техногенные, производственные и иные виды катастроф. В первую очередь, на наш взгляд, это связано с плохим уровнем модернизации производства и наладки превентивных мер.

В настоящее время, помимо Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», вопросы, относящиеся к данной сфере регулирования, затрагиваются и в других законодательных актах, постановлениях Правительства РФ. Один и тот же субъект регулирования в различных федеральных законах, постановлениях Правительства называется по-разному. В частности, происходит смешение понятий «объект» и «техническое устройство», что ведет к неправильной трактовке понятия «регистрация». Отсутствие единообразного толкования смысла правовых норм нередко является причиной возникновения проблем при постановке технических устройств на балансый учет, непосредственно влияет на производственные показатели предприятий.

В связи с этим, необходимо привести в соответствие терминологический аппарат, используемый в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», и других нормативно-правовых актах, действующих в этой сфере.

Необходимо провести актуализацию приложений к закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», определяющих опасные производственные объекты и предельные количества опасных веществ. Актуализация, детализация некоторых пунктов данных приложений позволит уменьшить количество объектов, необоснованно отнесенных к категории ОПО, снизить затраты на страхование ответственности при эксплуатации ОПО.

Также еще одним проблемным вопросом в реализации государственной политики в сфере промышленной безопасности является усиление государственного контроля.

На практике происходит не усиление, а наоборот ослабление государственного контроля.

Он направлен на перераспределение ответственности с государственного органа власти на владельцев и руководителей опасных объектов. Такое перераспределение произошло еще в 1997 году с выходом Закона о промышленной безопасности. Органы надзора отвечают за эффективный надзор и выявление нарушений, а владельцы и операторы ОПО отвечают за соблюдение требований промышленной безопасности.

Проще говоря, инспектор должен проверять не производство как таковое, а он должен проверять декларацию о том, что ответственный руководитель возлагает на себя все функции по обеспечению безопасности, а также наличие договора обязательного страхования опасных производств. Именно на этом принципе работает система обеспечения промышленной безопасности развитых зарубежных стран.

В зарубежных странах такая система работает не одну сотню лет. В результате применения такой же системы в нашем государстве мы столкнулись с проблемами ее реализации, что дало обратный эффект.

Итак, механизм реализации административно-правового режима промышленной безопасности опасных производственных объектов представляет собой специфическую часть механизма правового регулирования, его особый порядок, направленный на консолидацию деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, общественных организаций, субъектов деятельности в сфере промышленной безопасности опасных производственных объектов в процессе реализации планов и программ развития Российской Федерации, осуществления экономической деятельности и сопровождаемый установлением (актуализацией) технических требований, созданием экономических механизмов, направленных на стимулирование обеспечения

безопасности и гарантирующих адекватную ответственность всех субъектов деятельности в сфере промышленной безопасности ОПО.

Промышленная безопасность опасных производственных объектов обеспечивается рядом мероприятий, предполагающих всестороннюю оценку риска аварий, инцидентов и связанных с ними угроз. Виды деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов можно условно разделить на три категории:

1. Все, что связано с технологическим циклом всего производственного объекта в целом: 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 ОПО и профессиональной подготовкой специалистов, обслуживающих опасный производственный объект; это, в частности: проведение экспертизы промышленной безопасности ОПО, подготовка и переподготовка работников опасного производственного объекта в необразовательных учреждениях.

По-нашему мнению, на основании вышеизложенного, целесообразно сформулировать определение понятия деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов – это взаимодействие уполномоченных государством органов, основанное на соблюдении Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации, направленное 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.

На основании рассмотренных нами проблемных вопросов в сфере промышленной безопасности мы разработали собственные предложения, по нашему мнению, являющиеся актуальными на данный момент времени.

Итак, предлагаем кардинально изменить логику реформирования системы обеспечения промышленной безопасности, основываясь на передовой европейской практике, включающей документарный государственный надзор за промышленной безопасностью производств, негосударственный инструментальный и технический контроль независимыми инспекционными компаниями.

Ввести механизм регулярного пересмотра нормативных правовых актов, содержащих требования к обеспечению промышленной безопасности (аналогично национальным стандартам и сводам правил - не реже 1 раза в 5 лет).

Провести актуализацию приложений к Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», определяющих опасные производственные объекты и предельные количества опасных веществ.

Дать компаниям право относить на себестоимость расходы на обновление норм безопасности с целью стимулирования участия компаний в модернизации требований к технологической безопасности объектов. К сожалению, как уже было сказано ранее модернизация – это камень преткновения в нашей российской действительности и со стороны государства необходимы более решительные меры на этот счет.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Успешное развитие России как суверенного государства, следующего по пути инновационной модели развития экономики, невозможно без обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов. Следует учитывать и то, что ежегодный совокупный материальный ущерб от техногенных аварий, затраты на ликвидацию аварий и их последствий составляют десятки миллиардов рублей. Значительная доля этих расходов связана с авариями на опасных производственных объектах.

На протяжении всех последних лет в России происходило физическое и моральное старение оборудования, ухудшалось материально-финансовое положение большинства предприятий. Всё это способствовало значительному росту числа крупных аварий с тяжелыми социальными и экономическими последствиями. Из-за роста аварийности на промышленных объектах, пришло осознание, что надежность технической системы не гарантирует её безопасность, что привело к новому подходу в оценке уровня опасности технических систем.

Данные обстоятельства вывели проблему промышленной безопасности в число главных задач государственного уровня.

Обеспечение безопасности производственных объектов является одной из ключевых задач для России. От эффективности ее решения зависит не только безопасность отдельных объектов регулирования, но и создание действенной системы обеспечения национальной безопасности как на региональном, так и на федеральном уровнях. В настоящее время становится очевидным, что темпы совершенствования законодательства в области промышленной безопасности отстают от вызова времени, не учитывают целый ряд новых, специфических требований, возникающих в процессе модернизации производства в ряде отраслей промышленности.

В рамках изученной нами темы были рассмотрены различные проблемные вопросы, сформулированы определенные выводы, диффиниции.

В первом параграфе выпускной квалификационной работы нами были рассмотрены такие вопросы как безопасность, ее сущность и виды.

Нами было дано авторское определение понятия безопасности. Безопасность – это состояние, при котором объект или субъект безопасности обладает свойством защищенности от предполагаемых угроз и воздействия негативных факторов.

Также нами сделан вывод о том, что промышленная безопасность представляет собой комплексное понятие, включающее в себя практически все аспекты, касающиеся непосредственной хозяйственной и организационной деятельности предприятия. Функционирование организации происходит в тесной связи с производством, представляющим собой потенциальную опасность, поэтому руководителями в обязательном порядке предпринимаются меры для обеспечения максимальной безопасности производства. Это позволяет снизить риски возникновения аварий и травматизма до минимума, оптимизировать производство, обеспечить сохранность жизни и здоровья работающего персонала. Более того, внутренние документы по охране труда, которые утверждаются на предприятии, должны полностью согласовываться с Законом о промышленной безопасности.

В контексте данной темы нами были рассмотрены понятия «охрана труда», «производственная безопасность» в сравнении с понятием «промышленная безопасность». Большое значение в науке играет правильное определение конкретного понятия. Для того, чтобы в полном объеме разобраться с выбранной нами темой необходимо определить значение каждой категории для того, чтобы избежать подмену понятий.

Что же касается понятия производственной безопасности, то для большинства рассмотренных нами авторов – это собирательное понятие, включающее как признак, свойственные и охране труда и промышленной безопасности. По нашему же мнению, эти категории самостоятельные и применяются в комплексе.

Нормативную основу правового регулирования вопросов промышленной безопасности в России составляют нормативно-правовые акты разных уровней. В основе таковых стоит акт специального законодательства Федеральный закон

«О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 года № 116. Будет считать верным суждение, если сказать о том, что нормативное регулирование вопросов промышленной безопасности является объемным и представляет собой нормативный массив, в котором, в первую очередь, преобладают технические нормы.

Проблемой правового регулирования же в данной отрасли является то, что вопрос безопасности опасных производственных объектов не в полной мере выполняет свою функцию по обеспечению безопасности.

В ежегодном послании МЧС России говорится об увеличении с каждым годом процента риска производственных аварий в связи с износом оборудования и завершение срока эксплуатации некоторых промышленных объектов.

В связи с этим, законодатель обязан предпринимать попытки для создания условий не наступления негативных последствий. В этой связи мы предлагаем включить в нормы Закона о промышленной безопасности следующие положения: «...В целях приведения опасных производственных объектов в соответствие с требованиями определенного нормативного акта в области промышленной безопасности эксплуатирующая организация проводит комплексное обследование фактического состояния объекта, разрабатывает комплекс компенсационных мер по дальнейшей безопасной эксплуатации таких объектов, включая обоснование их безопасности. Для реализации компенсационных мер вносятся изменения в проектную документацию (документацию)...». По-нашему мнению это может послужить правовой основой, повышающей эффективность экспертиз и государственного надзора в области промышленной безопасности, что позволит значительно снизить количество аварий и инцидентов в конкретной области.

В настоящее время существенное ограничение административных рычагов воздействия в государственном управлении в сфере промышленной безопасности привело к изменениям в структуре методов функционирования органов исполнительной власти и их должностных лиц. На смену прямому административному воздействию все шире приходят методы косвенного регулирования. Претерпели серьезные изменения и подходы к использованию

традиционных административных методов. Провозглашение России правовым государством привело к существенному ограничению административного принуждения, которое в прежние периоды применялось нередко необдуманно, в угоду мнимым коллективным интересам. Вместе с тем, на современном этапе административное принуждение приобретает совершенно новое качественное значение. В условиях необходимости противодействия угрозам промышленной безопасности он является иногда единственным средством обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Проблема, связанная с реализацией административного принуждения, состоит в том, что права и интересы личности могут существенным образом ограничиваться в интересах обеспечения промышленной безопасности. Задача выработки критериев соотношения между ущемляемыми и охраняемыми интересами личности в деятельности исполнительной власти обуславливает потребность построения четкой иерархической системы принципов административно-правового режима обеспечения промышленной безопасности ОП О в структуре объектов административных правоотношений.

Среди различных проблем реформирования государственного управления остро обозначилось несовершенство законодательства в сфере обеспечения промышленной безопасности. Формирование нового нормативного массива, в котором должны быть установлены приоритетные задачи исполнительной власти, идет противоречиво и довольно медленно. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года отражена совокупность официально принятых взглядов на цели и государственную стратегию в области обеспечения безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз политического, экономического, социального, военного, техногенного, экономического, информационного и иного характера с учетом имеющихся ресурсов и возможностей. При этом, неоднократно отмечается неразвитость законодательной основы, необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации, создания эффективного механизма контроля за его соблюдением, укрепления правопорядка и т. д.

Промышленная безопасность опасных производственных объектов представляет собой интегральный институт. Его содержание, по сути, вбирает элементы большинства видов безопасности (транспортная, ядерная, пожарная, экологическая и т.д).

Основным выводом 2 главы выпускной квалификационной работы стало то, что законодателю необходимо провести актуализацию приложений к закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», определяющих опасные производственные объекты и предельные количества опасных веществ. Актуализация, детализация некоторых пунктов данных приложений позволит уменьшить количество объектов, необоснованно отнесенных к категории ОПО, снизить затраты на страхование ответственности при эксплуатации ОПО.

В параграфе 2.3 второй главы было дано понятие деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов. Это взаимодействие уполномоченных государством органов, основанное на соблюдении Конституции Российской Федерации и законодательства Российской Федерации, направленное 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.

На основании рассмотренных нами проблемных вопросов в сфере промышленной безопасности мы разработали собственные предложения, по нашему мнению, являющиеся актуальными на данный момент времени.

Итак, предлагаем кардинально изменить логику реформирования системы обеспечения промышленной безопасности, основываясь на передовой европейской практике, включающей документарный государственный надзор за промышленной безопасностью производств, негосударственный инструментальный и технический контроль независимыми инспекционными компаниями.

Ввести механизм регулярного пересмотра нормативных правовых актов, содержащих требования к обеспечению промышленной безопасности (аналогично национальным стандартам и сводам правил - не реже 1 раза в 5 лет).

Провести актуализацию приложений к Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», определяющих опасные производственные объекты и предельные количества опасных веществ.

Дать компаниям право относить на себестоимость расходы на обновление норм безопасности с целью стимулирования участия компаний в модернизации требований к технологической безопасности объектов. К сожалению, как уже было сказано ранее модернизация – это камень преткновения в нашей российской действительности и со стороны государства необходимы более решительные меры на этот счет.

## СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

### Раздел 1 Нормативные и иные правовые, официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СЗ РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 года № 197-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. - № 1 (ч.1). - Ст. 3.
3. Федеральный закон «О ратификации Конвенции о предотвращении крупных промышленных аварий» от 30 ноября 2011 года № 366-ФЗ // СЗ РФ. - 2011. - № 49 (ч. 1). - Ст. 7044.
4. Федеральный закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ // СЗ РФ. - 2011. - № 19. - Ст. 2716.
5. Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» от 27 июля 2010 года № 225 // СЗ РФ. - 2010. - № 31. - Ст. 4194.
6. Федеральный закон «О таможенном регулировании в Российской Федерации» от 27 ноября 2010 года № 311-ФЗ // СЗ РФ. - 2010. - № 48. - Ст. 6252.
7. Федеральный закон «О безопасности» от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ // СЗ РФ. - 2011. - № 1. - Ст. 2.
8. Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26 декабря 2008 года № 294 // СЗ РФ. - 2008. - № 52 (Ч.1). - Ст. 6249.
9. Федеральный закон «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 № 184-ФЗ // СЗ РФ. - 2002. - № 52. - Ст. 5140.

10. Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ // СЗ РФ. - 1997. - № 30. - Ст. 3588.

11. Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 года № 69 // СЗ РФ. - 1994. - № 35. - Ст. 3649.

12. Постановление Правительства РФ «О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях» от 5 мая 2012 года № 455 // СЗ РФ. - 14.05.2012. № 20. - Ст. 2553.

13. Постановление Правительства РФ «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» от 30 июля 2004 года № 401 // СЗ РФ. - 2004. - № 32. - Ст. 3348.

14. Постановление Правительства РФ «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» от 10 марта 1999 года № 263 // СЗ РФ. - 1999. - № 11. - Ст. 1305.

15. Постановление Правительства РФ «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» от 24 ноября 1998 № 1371 // СЗ РФ. - 1998. - № 48. - Ст. 5938.

16. Приказ Ростехнадзора «Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности» от 14 ноября 2013 года № 538 // Российская газета. - 31.12.2013. - № 296.

17. Приказ Ростехнадзора «Об утверждении Порядка оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечня включаемых в нее сведений» от 29 ноября 2005 № 893 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. - 06.02.2006. - № 6.

18. Приказ Госгортехнадзора РФ «Об утверждении «Методических указаний по организации и осуществлению надзора за конструированием и

изготовлением оборудования для опасных производственных объектов в химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности» от 19 декабря 1997 года № 221 // [Электронный ресурс]. URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=19910](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=19910) (дата обращения: 28.09.2019).

19. Приказ МЧС РФ № 599, Госгортехнадзора РФ № 125 от 07.08.1996 «Об экспертизе деклараций безопасности промышленных объектов Российской Федерации» // Консультант Плюс [Электронный ресурс]: URL: Документ опубликован не был (дата обращения: 30.09.2019).

## Раздел 2 Постановления высших судебных инстанций и материалы судебной практики

20. Постановление Верховного Суда РФ от 27 апреля .2015 года № 309-АД15-1866 по делу № А07-7247/2014 // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=425293#02295553669774575> (дата обращения: 01.12.2019).

21. Постановление Верхнеуфалейского городского суда Челябинской области № 5-110/2018 от 28 сентября 2018 г. по делу № 5-110/2018 // [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

22. Постановление Центрального районного суда г. Челябинска № 5-123/2018 от 4 июля 2018 г. по делу № 5-123/2018 // [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

23. Постановление Нагайбакского районного суда № 5-1/2018 от 5 февраля 2018 г. по делу № 5-1/2018 // [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

24. Постановление Челябинского областного суда № 4А-69/2018 от 26 января 2018 г. по делу № 4А-69/2018 // [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

25. Постановление Орджоникидзевского районного суда г. Магнитогорска № 5-70/2018 от 26 октября 2018 г. по делу № 5-70/2018 // [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

26. Постановление Орджоникидзевского районного суда г. Магнитогорска № 5-103/2018 от 13 ноября 2018 г. по делу № 5-103/2018 // [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

27. Постановление Metallургического районного суда г. Челябинска № 5-6/2019 от 13 марта 2019 г. по делу № 5-6/2019 // [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019). Данным актом к ответственности привлечён один из крупных промышленных предприятий Челябинской области Челябинский металлургический комбинат.

28. Постановление Орджоникидзевского районного суда г. Магнитогорска № 5-146/2018 5-2/2019 от 14 января 2019 г. по делу № 5-146/2018 // [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/> (дата обращения: 27.11.2019).

29. Определение Верховного Суда РФ от 09 июня 2017 года № 308-АД17-6327 по делу № А32-29070/2016 // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=502741#044265723633902887> (дата обращения: 25.11.2019).

30. Определение Верховного Суда РФ от 08 июня 2017 года № 309-АД17-4772 по делу № А07-10543/2016 // Документ опубликован не был [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=502627#036826136751178407> (дата обращения: 25.11.2019).

### Раздел 3 Научная и учебная литература, иные источники

31. Абдрахимов, Ю.Р., Федосов, А.В., Макулова, Д.Р. и др. Анализ изменений в процедуре оценки рабочих мест по условиям труда / Ю.Р.

Абдрахимов, А.В. Федосов, Д.Р. Макулова // Нефтегазовое дело. - 2014. - № 2. - С. 383-391.

32. Аверин, М.С. Административно-правовой режим промышленной безопасности / М.С. Аверин // Законы России: опыт, анализ, практика. - 2013. - № 1. - С. 104.

33. Алексеев, С.С. Общая теория права /С.С. Алексеев// М., 1981.- Т. 1.- 361 с.

34. Аналитическая записка к вопросу о состоянии дел по законодательному и нормативно-правовому регулированию обеспечения промышленной безопасности: «Промышленная безопасность» [Электронный ресурс]URL: <http://www.safety.ru/> (дата обращения: 10.10.2019).

35. Бахрах, Д.Н. Административное право: учеб. Часть общая. / Д.Н. Бахрах // М., 1993. - 457 с.

36. Бельков, О.А. Понятийно-категориальный аппарат концепции национальной безопасности / О.А. Бельков // Безопасность. - 1994. - № 3. - С. 78-93.

37. Беляк, В.Л. Промышленной безопасности государственную заботу / В.Л. Беляк // ГИАБ. - 2006. - №7. - С. 341-345.

38. Возжеников, А.В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России / А.В. Возжеников. // М., - 2000. - 358 с.

39. Гордеев, А.В., Алтухов, А.И., Вермель, Д.Ф. Продовольственная безопасность России / А.В. Гордеев, А.И. Алтухов, Д.Ф. Вермель // Аграрная наука. - 1999. - № 9. - С. 1-10.

40. Горюнов, В.С. Генезис административно-правового режима промышленной безопасности опасных производственных объектов в России / В.С. Горюнов // Пролог: журнал о праве. - 2019. - № 1. - С. 1-16.

41. Гуменюк, В.И., Кармишин, А.М., Киреев, В.А. Проблемные вопросы промышленной безопасности / В.И. Гуменюк, А.М. Кармашин, В.А. Киреев // Научно-технические ведомости СПбГПУ. - 2013. - №3 (178). - С. 320-324.

42. Даль, В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: избр. / В.И. Даль // М.: ОЛМА Медиа Групп, - 2009. - 456 с.
43. Дубицкий, М.А., Снопкова, Н.Ю. О понятиях «Безопасность» и их соотношении / М.А. Дубицкий, Н.Ю. Снопкова // Вестник ИрГТУ. 2016. №1 (108). С. 69-74.
44. Дубицкий, М.А., Асламова, В.С. Системный анализ понятий «безопасность» и «надежность» электроснабжения железнодорожного транспорта / М.А. Дубицкий, В.С. Асламова // Современные технологии. Системный анализ. Моделирование. 2016. № 2 (50). 222. С. 69-72.
45. Ермолаев, Д.В. Промышленная безопасность / Д.В. Ермолаев // Известия ТулГУ. Экономические и юридические науки. 2011. № 2-2. С. 108-112.
46. История горного и промышленного надзора в России [Электронный ресурс].URL:[http://www.gosnadzor.ru/about\\_gosnadzor/history/inspectorate/](http://www.gosnadzor.ru/about_gosnadzor/history/inspectorate/) (дата обращения 03.02.2019).
47. Казаков, Н.Д. Безопасность и синергетика (опыт философского осмысления) / Н.Д. Казаков // Безопасность. 1994. № 4 (20). С. 62.
48. Костин, А.И. Экополитология и глобалистика / А.И. Костин. – М., 2005. 418 с.
49. Кутьин, Н.Г. Понятие и содержание административно-правового режима промышленной безопасности как института российской правовой системы / Н.Г. Кутьин // Аграрное и земельное право. 2012. № 7(91). С. 110-117.
50. Лазарев, И.А. Теория безопасности, ее состояние и перспективы развития: Современные проблемы национально-государственной и международной безопасности / И.А. Лазарев – М., 1992. С. 10.
51. Ласточкин, В.В. Административно-правовые режимы и охрана Государственной границы / В.В. Ласточкин – М., 1999. С. 55-56.
52. Макаров, Е.П. Исследование стратегии безопасности труда и здоровья в Австралии / Е.П. Макаров //Безопасность труда в промышленности. 2016. № 6. С. 20-41.

53. Масликов, К.С. Судебная власть в государственном механизме РФ / К.С. Масликов // автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., - 1997. - 217 с.

54. Миронцева, А.В. Производственная безопасность в современных условиях. Опасности и угрозы производственной безопасности / А.В. Миронцева // Новая наука: История становления, современное состояние, перспективы развития: сборник статей международной научно-практической конференции: в 3 ч. Ч. 1. - Уфа, - 2017. - С. 140-143.

55. Нахапетян, М.М. Понятие и сущность режима постоянного государственного контроля (надзора) за объектами повышенной опасности / М.М. Нахапетян // Административное право и процесс. - 2017. - № 1. - С. 20-22.

56. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп./ С.И. Ожегов – М.: Азбуковник. 2000. 944 с.

57. Особенности промышленной безопасности в угольной и нефтяной промышленности. [Электронный ресурс]. URL: <https://1cert.ru/stati/osobennosti-promyshlennoy-bezopasnosti-v-ugolnoy-i-neftyanoy-promyshlennostyakh> (дата обращения: 24.08.2019).

58. Павленко, С.З. Философия безопасности страны: поиск новых подходов / С.З. Павленко // Социально-политические аспекты обеспечения государственной безопасности в современных условиях: Сб-к статей. М., 1994. С. 133-134.

59. Пекарев, С.В., Порк, В.А. Бизнес и безопасность: Толковый терминологический словарь / под науч. ред. А.И. Гурова и Б.С. Тетерина. М., 1995. 379 с.

60. Риск-ориентированный подход в промышленной безопасности [Электронный ресурс] URL: <https://prominf.ru/article/risk-orientirovannyy-podhod-v-promyshlennoy-bezopasnosti> (дата обращения 01.10.2019).

61. Рубанов, В.А. Безопасность России в переходный период (методологический и политологический анализ). М., 1994. С. 17.

62. Сайт Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору [Электронный ресурс]. URL: <http://www.gosnadzor.ru/>.

63. Серебрянников, В., Хлопьев, А. Социальная безопасность России / под общ. ред. В.Н Иванова, Р.Г. Яновского. М., 1996. 53 с.
64. Сиразетдинов, Э.Р. Обеспечение безопасности на промышленных объектах: международный опыт / Э.Р. Сиразетдинов // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2019. № 5-4. С. 190-193.
65. Смирнякова, В.В. Анализ производственной безопасности предприятий металлургической отрасли / В.В. Смирнякова // ГИАБ. 2015. № S7. С. 669-674.
66. Сырецкий, Г.А. Искусственный интеллект и производственная безопасность: настоящее и будущее / Г.А. Сырецкий // Интерэкспо Гео-Сибирь. 2016. №1. С. 112-117.
67. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. 776 с.
68. Тихомирова, Л.А. Комментарий к Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 года № 116 // Консультант Плюс [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req> (дата обращения: 12.08.2019).
69. Тихомиров, Ю.А. Курс административного права и процесса / Ю.А. Тихомиров – М., 1998. 698 с.
70. Томаков, В.И., Томаков, М.В. История становления государственного надзора за промышленной безопасностью в России в XVIII - начала XXвв. / В.И. Томаков, М.В. Томаков // Российская наука и образование сегодня. 2015. № 2 (5). С. 5-11.
71. Федосов, А.В., Закирова, З.А., Абдрахимова, И.Р. Перспективы применения риск-ориентированного подхода в области промышленной безопасности / А.В. Федосов, З.А. Закирова, И.Р. Абдрахимова // Сетевое издание «Нефтегазовое дело». 2018. № 1. С. 145-161.
72. Федосов, А.В., Хазинурова, Л.С., Вадулина, Н.В. Некоторые вопросы проведения специальной оценки условий труда / А.В. Федосов, Л.С. Хазинурова, Н.В. Вадулина // Нефтегазовое дело. 2015. № 2. С. 457-476.

73. Философская энциклопедия. В 4 т. / под ред. В.С. Степина. М.: Мысль, 2001. Т. 2. 2659 с.

74. Фурман, Т.Ю. Совершенствование контрольно-надзорной деятельности государственных органов / Т.Ю. Фурман // Закон и право. 2018. № 11. С. 45-48.

75. Хазанов, С.Д. Институт административноправовых режимов в системе административного права / С.Д. Хазанов // Институты административного права России. М., 1999. 380 с.

76. Хоменко, А.О. Промышленная безопасность. Электронный образовательный текстовый ресурс / А.О. Хоменко// [Электронный ресурс]. URL: <https://study.urfu.ru> (дата обращения: 25.08.2019).

77. Храпов, В.Е., Турчанинова Т.В. «Инновационные преобразования на судоремонтных предприятиях как потребность устойчивого обеспечения морской деятельности» / В.Е. Храпов, Т.В. Турчинова // Вестник МГТУ, 2010. Т 13. № 1. С. 120-125.

78. Уметбаева, Ю.И. Реформирование контрольной и надзорной деятельности в Российской Федерации / Ю.И. Уметбаева // Вестник ВУиТ. 2017. № 4. С. 40-49.

79. Шिताкова, Е.М. Методы правового регулирования в области промышленной безопасности / Е.М. Шिताкова // Вестник РУДН. Серия: Экология и безопасность жизнедеятельности. 2005. № 1. С. 150-172.