

## **Общие вопросы промышленной безопасности**

Состояние экономики России, с точки зрения обеспечения промышленной безопасности, на текущий момент времени характеризуется рядом отрицательных тенденций:

износ и старение оборудования промышленных предприятий, в условиях снижения качества технического обслуживания и ремонтов;

ухудшение обеспечения предприятий квалифицированными специалистами;

уменьшение полномочий органов государственного контроля и надзора;

децентрализация управления отраслями;

увеличение числа аварий с тяжелыми последствиями.

В таких условиях особую важность приобретает обучение руководителей и специалистов по общим и специальным вопросам в области промышленной безопасности.

Данное пособие раскрывает нормативно-правовое, техническое, организационное, образовательное, информационное, экономическое направления реализации требований промышленной безопасности, определенные Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» №116-ФЗ, связанные с государственным регулированием в области промышленной безопасности; с проектированием, строительством зданий и сооружений, а также эксплуатацией оборудования, зданий и сооружений на опасных производственных объектах; с лицензированием отдельных видов деятельности в области промышленной безопасности, декларированием промышленной безопасности, сертифика-

цией технических устройств, экспертизой промышленной безопасности, организацией производственного контроля; организацией технического расследования аварий); с обучением и аттестацией руководителей и специалистов в области безопасности; с ведением реестров опасных производственных объектов, организацией оповещения в случае аварии на опасном производственном объекте; с возмещением вреда, причиненного в результате аварии на опасных производственных объектах.

Учебное пособие предназначено для оказания методической помощи студентам, а также руководителям и специалистам промышленных предприятий, при изучении ими общих вопросов в области промышленной безопасности опасных производственных объектов.

## 1. Российское законодательство в области промышленной безопасности

### 1.1. Правовые основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов.

Статьей 4 Федерального закона № 116-ФЗ [3] установлено, что правовое регулирование в области промышленной безопасности осуществляется Федеральным законом № 116-ФЗ, а также другими федеральными законами, принимаемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента и Правительства Российской Федерации (далее РФ), а также федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности. При этом, если международным договором РФ установлены иные правила, чем предусмотренные Федеральным законом № 116-ФЗ, то применяются правила международного договора.

Правовую основу промышленной безопасности составляют законода-

тельные и нормативные акты, имеющие различную юридическую силу. По этому признаку их можно разделить на три основные группы:

1). Законодательные акты.

Законодательные акты обладают наибольшей юридической силой. В эту группу входят: Конституция РФ, конституционные и федеральные законы, кодексы. Высшую юридическую силу имеет Конституция РФ, принятая всенародным голосованием.

Конституция устанавливает ряд правовых норм, которые составляют конституционные основы законодательства о промышленной безопасности. Прежде всего, к ним относится конституционная норма, в соответствии с которой «безопасность» находится в ведении государства (подпункт «м» части 1 статьи 71).

Для правильного регулирования отношений по безопасности в целом и по промышленной безопасности в частности важное значение имеют также конституционные нормы, согласно которым: «каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности» (часть 3 статьи 37); в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия (часть 1 статьи 56) и др.

2). Подзаконные нормативные правовые акты.

Подзаконные акты - это нормативные правовые акты, издаваемые на основе и во исполнение законов. Они могут конкретизировать нормы законов, толковать их или устанавливать новые нормы, но при этом должны соответствовать и не противоречить законам. Подзаконные акты являются

средством реализации законодательных норм. Они подразделяются на несколько видов в зависимости от положения и компетенции органа, издавшего подзаконный акт, и иерархическую структуру.

К этой группе относятся акты Президента и Правительства РФ, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти.

Акты Президента РФ принимаются в форме указов и распоряжений.

Акты Правительства РФ принимаются в форме постановлений и распоряжений.

Акты федеральных органов исполнительной власти (так называемые ведомственные акты) издаются на основе и во исполнение Конституции РФ, законов РФ, указов Президента и постановлений Правительства РФ. В правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации установлено, что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений.

Нормативные правовые акты могут быть изданы совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими. Нормативные правовые акты подлежат государственной регистрации в Минюсте России в случаях, когда они затрагивают права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливают правовой статус организации, носят межведомственный характер.

К данной группе следует отнести, например, федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности, которые устанавливают обязательные требования к осуществлению деятельности в области про-

мышленной безопасности, в том числе требования к работникам опасных производственных объектов, а также требования безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, в том числе обязательные требования к порядку действий в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте.

Принимаемые в соответствии с законом «О техническом регулировании» [16] технические регламенты, устанавливающие обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования, могут относиться и к первой и второй группе.

3). Иные нормативные правовые акты РФ и нормативные технические акты (нормативные технические документы), устанавливающие правила безопасного ведения работ на опасном производственном объекте.

Нормативные технические акты (нормативные технические документы) следует отличать от нормативных правовых актов. Однако в них также могут содержаться общеобязательные правила поведения людей – правовые нормы.

К таким документам, можно отнести, например:

☐ межотраслевые и отраслевые правила по охране труда (ПОТ Р М, ПОТ Р О), типовые инструкции по охране труда (ТИ РМ, ТИ РО).

☐ государственные стандарты системы стандартов безопасности труда (ГОСТ Р ССБТ).

☐ строительные нормы и правила (СНиП), своды правил по проектированию и строительству (СП).

государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы (санитарные правила (СП), гигиенические нормативы (ГН), санитарные

правила и нормы (СанПиН), санитарные нормы (СН).

При проектировании, строительстве, эксплуатации опасных производственных объектов необходимо помимо требований промышленной безопасности соблюдать установленные в нормативных правовых актах и нормативных технических документах требования, относящиеся к смежным отраслям права, таким, как экологическая и пожарная безопасность, охрана труда, санитарно-эпидемиологическое благополучие населения, защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и т.д.

1.2. Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Федеральный закон №116-ФЗ определяет 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 (далее - организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты) к локализации и ликвидации последствий указанных аварий.

Положения закона №116-ФЗ 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.

Требования промышленной безопасности устанавливаются законом для всех стадий создания и функционирования опасного производственного объекта, начиная с его проектирования и заканчивая выводом объекта из эксплуатации.

Для реализации норм, установленных законом №116-ФЗ, разработан пакет подзаконных нормативных правовых актов, раскрывающих конкретные механизмы применения тех или иных норм.

Основными понятиями закона являются промышленная безопасность, авария, инцидент, опасный производственный объект, обоснование безопасности.

Промышленная безопасность опасных производственных объектов (далее – ПБ, безопасность опасных производственных объектов)— состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий.

Инцидент — отказ или повреждение технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, отклонение от установленного режима технологического процесса.

Авария — разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемый взрыв и (или) выброс опасных веществ.

Понятие «авария» играет ключевую роль в № 116-ФЗ. Вероятность возникновения аварии существует для любого технического объекта, обладающего запасом энергии или вещества. Опасности, связанные с эксплу-

атацией опасного производственного объекта, реализуется при аварии в виде поражающих факторов (воздушная ударная волна, тепловое излучение, химическое заражение, осколки, обвалы, обрушения зданий и сооружений и т. д.). Примерная классификация аварий и инцидентов в зависимости от отрасли промышленности установлена в методических указаниях по классификации аварий и инцидентов:

«Методические рекомендации по классификации аварий и инцидентов на опасных производственных объектах горнорудной промышленности и подземного строительства» РД 06-376-00;

«Методические рекомендации по классификации аварий и инцидентов на взрывоопасных объектах хранения и переработки зерна» РД 14-377-00;

«Методические рекомендации по классификации аварий и инцидентов на опасных производственных объектах химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности» РД 09-398-01 ;

«Методические рекомендации по классификации аварий и инцидентов на опасных производственных объектах угольной промышленности» РД 05-392-00;

«Методические рекомендации по классификации аварий и инцидентов на подъемных сооружениях, паровых и водогрейных котлах, сосудах, работающих под давлением, трубопроводах пара и горячей воды» РД 10-385-00;

«Методические рекомендации по классификации аварий и инцидентов на опасных производственных объектах металлургических и коксохимических производств» РД 11 -405-01 ;



«Методические рекомендации по классификации аварий и инцидентов на опасных производственных объектах газового хозяйства, подконтрольных газовому надзору» РД 12-378-00;

«Методические рекомендации по классификации аварий и инцидентов при транспортировании опасных веществ» РД 15-630-04.

Опасными производственными объектами (далее - ОПО) в соответствии с законом [3, ст.2] являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в приложении 1 к закону № 116-ФЗ. Критерии отнесения объектов к категории ОПО рассмотрены в п.8.2. настоящего пособия.

Опасные производственные объекты в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них для жизненно важных интересов личности и общества подразделяются в соответствии с критериями, указанными в приложении 2 к закону № 116-ФЗ, на четыре класса опасности:

I класс опасности - опасные производственные объекты чрезвычайно высокой опасности;

II класс опасности - опасные производственные объекты высокой опасности;

III класс опасности - опасные производственные объекты средней опасности;

IV класс опасности - опасные производственные объекты низкой опасности.

Присвоение класса опасности опасному производственному объекту осуществляется при его регистрации в государственном реестре.

Требования промышленной безопасности – требования промыш-

ленной безопасности - условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в законе № 116-ФЗ, других федеральных законах, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актах Президента РФ, нормативных правовых актах Правительства РФ, а также федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности. [3, ст.3]

В законе указывается, что требования промышленной безопасности должны соответствовать нормам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды, экологической безопасности, пожарной безопасности, охраны труда, строительства, а также обязательным требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании. Требования промышленной безопасности для объектов использования атомной энергии устанавливаются федеральными нормами и правилами в области использования атомной энергии, принимаемыми в соответствии с законом от 21.11.1995 г. № 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии" [3, ст.3].

В случае, если при эксплуатации, капитальном ремонте, консервации или ликвидации опасного производственного объекта требуется отступление от требований промышленной безопасности, установленных федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности, таких требований недостаточно или они не установлены, то требования промышленной безопасности к эксплуатации, капитальному ремонту, консервации и ликвидации могут быть установлены в обосновании безопасности опасного производственного объекта.

Обоснование безопасности опасного производственного объекта - документ, содержащий сведения о результатах оценки риска аварии на опасном производственном объекте и связанной с ней угрозы, условия безопасной эксплуатации опасного производственного объекта, требования к эксплуатации, капитальному ремонту, консервации и ликвидации опасного производственного объекта [3, ст.3].

Обоснование безопасности опасного производственного объекта, а также изменения, вносимые в обоснование безопасности опасного производственного объекта, подлежат экспертизе промышленной безопасности. Обоснование безопасности опасного производственного объекта направляется организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, в Ростехнадзор при регистрации опасного производственного объекта в государственном реестре. Изменения, внесенные в обоснование безопасности опасного производственного объекта, направляются организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, в Ростехнадзор в течение десяти рабочих дней со дня получения положительного заключения экспертизы промышленной безопасности.

### 1.3. Деятельность в области промышленной безопасности

К видам деятельности в области промышленной безопасности относятся проектирование, строительство, эксплуатация, реконструкция, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервация и ликвидация опасного производственного объекта; изготовление, монтаж, наладка, обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; проведение экспертизы промышленной безопасности; подготовка и переподготовка работников ОПО в образова-

тельных учреждениях. [3, ст.6]

#### 1.4. Международный опыт регулирования отношений в области промышленной безопасности.

С 1996 г. заключены межведомственные соглашения в области обеспечения промышленной безопасности на опасных производственных объектах с надзорными органами технологических отраслей Украины, Молдовы, Германии, Норвегии, КНР, Индонезии, Польши, Вьетнама, Турции, ЮАР, Японии, Белоруссии.

28 сентября 2001 г. государства - участники Содружества Независимых Государств заключили «Соглашение о сотрудничестве в области обеспечения промышленной безопасности на ОПО», в котором определили, что они:

принимают согласованные или совместно разработанные требования, промышленной безопасности, в том числе нормативно-технические документы, соблюдение которых обеспечивает промышленную безопасность на ОПО, с учетом необходимой гармонизации указанных требований ПБ с международными нормами и стандартами для ликвидации технических барьеров в торговле;

осуществляют на постоянной основе обмен информацией об обстоятельствах, причинах и последствиях техногенных аварий, катастроф на ОПО, а также аналитическими и статистическими материалами в области обеспечения промышленной безопасности;

согласованно решают вопросы обеспечения ПБ на ОПО, в том числе на основе двусторонних и многосторонних договоров, программ и технических проектов.

Соглашением определено, что государства – участники СНГ осуществляют согласованную деятельность в области обеспечения ПБ на ОПО по следующим направлениям:

- ☐ установление требований ПБ к проектированию, строительству, эксплуатации, расширению, реконструкции, техническому перевооружению, консервации и ликвидации ОПО, а также к изготовлению, монтажу, наладке, обслуживанию и ремонту технических устройств, применяемых на ОПО;
- ☐ сближение национальных процедур, требований и условий лицензирования видов деятельности в области промышленной безопасности, а также порядка и условий применения технических устройств на ОПО;
- ☐ сближение национальных процедур и требований по подготовке и аттестации работников (специалистов и персонала) организаций, эксплуатирующих ОПО;
- ☐ разработка и реализация межгосударственных программ и технических проектов, совместное проведение научно-исследовательских работ;
- ☐ обмен информацией, проведение симпозиумов, научно-практических конференций, семинаров, совещаний и других мероприятий по проблемам, представляющим взаимный интерес;
- ☐ содействие регулярным контактам и консультациям между государственными надзорными органами в области обеспечения промышленной безопасности, а также соответствующими экспертными и научно-исследовательскими организациями;
- ☐ подготовка специалистов и повышение их квалификации. Стороны определяют порядок и условия финансирования совместно принятых к

реализации программ, проектов и мероприятий.

Для реализации настоящего Соглашения создан Межгосударственный совет по промышленной безопасности.

Ростехнадзор в рамках своей компетенции принимает участие в международных организациях и объединениях: Комиссия государств-участников СНГ по использованию атомной энергии в мирных целях; Межгосударственный совет СНГ по промышленной безопасности (МСПБ); Евразийское экономическое сообщество (ЕврАзЭС); Форум органов регулирования стран, эксплуатирующих реакторы ВВЭР; Международное агентство по атомной энергии (МАГАТЭ); Многонациональная программа оценки новых проектов АЭС.

Регулярно проводится Международный форум по промышленной безопасности.

1.5. Права субъектов Российской Федерации в области регулирования отношений по промышленной безопасности, а также в смежных областях права.

Субъекты РФ вправе осуществлять по предметам совместного ведения (в том числе до принятия федеральных законов) собственное правовое регулирование. Однако после принятия соответствующего федерального закона законы и другие нормативные правовые акты субъектов Федерации должны быть приведены в соответствие с принятым федеральным законом [1].

Установлена процедура согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с органами государственной власти субъектов Федерации, предусматривающая возможность внесения пред-

ложений и замечаний и обязательность их рассмотрения; создание согласительной комиссии; право представителей субъектов Федерации принимать участие в работе над проектами соответствующих федеральных законов.

Федеральными органами исполнительной власти в сфере предметов совместного ведения являются федеральные министерства и федеральные службы. По вопросам совместного ведения они взаимодействуют с органами государственной власти субъектов Федерации.

Вопросы владения, пользования и распоряжения недрами регулируются законом «О недрах». Недра в границах территории Российской Федерации являются государственной собственностью. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов в сфере недропользования осуществляется Конституцией, а также заключаемыми в соответствии с ней договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

В совместном ведении находятся водные ресурсы. Полномочия Российской Федерации и ее субъектов в области использования и охраны водных объектов закреплены Водным кодексом.

Осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидации последствий – является предметом совместного ведения РФ и того субъекта Федерации, на территории которого эти чрезвычайные явления происходят или могут произойти. Осуществление конкретных мероприятий на местах производится органами власти в субъектах Федерации и централизованными службами, деятельность которых координируется федеральными органами. Действия их регламентируются

Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Осуществление РФ и ее субъектами мероприятий в целях предупреждения возникновения и распространения эпидемий и катастроф определяется федеральными законами «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»; «О радиационной безопасности населения»; «О безопасности гидротехнических сооружений» и др.

1.6. Законодательные и иные нормативные правовые акты, устанавливающие правовые основы промышленной безопасности

1. Конституция Российской Федерации от 12.12.93 г.
2. Трудовой кодекс РФ от 30.12.01г. №197-ФЗ (с изм.).
3. Федеральный закон от 21.07.97 г. №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (с изм.).
4. Федеральный закон от 30.03.99 г. №52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

26

5. Федеральный закон от 21.12.94 г. №69-ФЗ «О пожарной безопасности».
6. Федеральный закон от 21.02.92 г. № 2395-1 «О недрах» (с изм.).
7. Федеральный закон от 21.12.94 г. №68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
8. Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.01 г. №195-ФЗ (с изм.).
9. Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.04



№190-ФЗ (с изм.).

10. Федеральный закон от 23.11.95 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (с изм.).

11. Федеральный закон от 21.11.95 № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (с изм.).

12. Федеральный закон от 21.07.97 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (с изм.).

13. Федеральный закон от 09.01.96 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (с изм.).

14. Федеральный закон от 04.05.99 № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (с изм.).

15. Федеральный закон от 10.01.02 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (с изм.).

16. Федеральный закон от 27.12.02 № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (с изм.).

17. Федеральный закон от 04.05.11 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (с изм.).

18. Федеральный закон от 24.06.98 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления».

27

19. Об утверждении положения о разработке, утверждении и изменении нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда. Постановление Правительства РФ от 27.12.10 г. №1160.

20. Федеральные нормы и правила в области промышленной безопас-

ности "Общие требования к обоснованию безопасности опасного производственного объекта" Утв. приказом Ростехнадзора от 15.07.13 № 306.