



**В.С. Горюнов,**  
управляющий,  
Gvs-texdieks@mail.ru

ООО «ТЕХЦЕНТР», Ангарск,  
Россия

## Проблемы толкования понятия «требования промышленной безопасности»<sup>1</sup>

В статье предпринимается попытка осмыслить закрепленное в законодательстве понятие «требования промышленной безопасности». Существуют весомые противоречия между нормами права, а также трудности их исполнения на практике. Результатом исследования служит заключение о необходимости уточнения понятия «требования промышленной безопасности».

**Ключевые слова:** требования промышленной безопасности, промышленная безопасность опасных производственных объектов, правовое регулирование в области промышленной безопасности, экспертиза промышленной безопасности.

DOI: 10.24000/0409-2961-2017-12-47-50

### Введение

Любой вопрос, связанный с деятельностью в области промышленной безопасности опасных производственных объектов (ОПО), так или иначе приводит к требованиям промышленной безопасности. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [1] (далее — Закон № 116-ФЗ) дает определение, из которого невозможно однозначно установить, какие обязательные требования входят в содержание понятия «требования промышленной безопасности». Такое положение дел не может не создавать сложности в толковании<sup>2</sup> законодательства в области промышленной безопасности ОПО.

Являются ли требования технических регламентов требованиями промышленной безопасности? Ответ на этот простой вопрос вызывает необходимость системного анализа положений как самого Закона № 116-ФЗ, так и корреспондирующего с ним Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» [2] (далее — Закон № 184-ФЗ).

### Источники требований промышленной безопасности

Пункт 1 ст. 3 Закона № 116-ФЗ дает определение: «Требования промышленной безопасности — условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в настоящем Федеральном законе, других федеральных законах, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актах Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а также федеральных норм и правил в области промышленной безопасности». Здесь можно выделить три момента.

Во-первых, требования промышленной безопасности — обязательные требования: условия, запреты, ограничения, другие требования, обязанность соблюдать которые предусмотрена законодательством Российской Федерации (РФ). Перечень форм требований — открытый, а это значит, что не важно, в какой форме представлено требование, важно, чтобы обязанность его соблюдать была возложена нормативным правовым актом (НПА) федерального уровня.

Во-вторых, обязательность требований промышленной безопасности предполагает, что к нарушителю будут применяться меры юридической ответственности (правовые санкции), предусмотренные Уголовным кодексом РФ и Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) [3].

В-третьих, требования промышленной безопасности содержатся в ограниченном перечне НПА — в источниках требований промышленной безопасности: Законе № 116-ФЗ; других федеральных законах; принимаемых в соответствии с Законом № 116-ФЗ и другими федеральными законами указах Президента РФ и постановлениях Правительства РФ; федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности (далее — ФНП).

Наиболее полно источники требований промышленной безопасности перечислены в Перечне актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности [4], носящем информационный характер. Небезынтересно заметить, что в разделе III данного перечня «Указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации» указы Президента РФ отсутствуют. Объясняется это сложившимся распределением государственных полномочий между Президентом и Правительством РФ. При этом не

<sup>1</sup> В порядке обсуждения.

<sup>2</sup> Под толкованием права обычно понимается деятельность по установлению подлинного содержания правовых актов в целях их наиболее правильной реализации и совершенствования.

следует исключать того, что указы Президента РФ, устанавливающие требования промышленной безопасности, в будущем могут появиться, например, при введении каких-либо чрезвычайных режимов.

Помимо указанных НПА, п. 4 ст. 3 Закона № 116-ФЗ предусматривает, что требования промышленной безопасности могут содержаться в обоснованиях безопасности ОПО. Их устанавливает лицо, осуществляющее подготовку проектной документации. При этом на обоснование должно быть получено положительное заключение экспертизы промышленной безопасности.

Следует, что перечень источников требований промышленной безопасности является закрытым — это перечисленные выше НПА федерального уровня и не имеющие нормативного характера обоснования безопасности ОПО. Немаловажно отметить, что предписания надзорных органов, заключения экспертизы промышленной безопасности и им подобные юридически значимые документы не входят в перечень источников требований промышленной безопасности.

### Проблема неопределенности источников требований промышленной безопасности

Первая проблема толкования понятия «требования промышленной безопасности» видится в указании на другие федеральные законы без их конкретизации. В настоящее время в РФ действует более 2 тыс. федеральных законов<sup>1</sup>. Как отграничить законы, содержащие требования промышленной безопасности, от законов, этих требований не содержащих?

Анализ положений Закона № 116-ФЗ показывает, что промышленная безопасность ОПО обеспечивается путем исполнения требований промышленной безопасности всеми организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющими деятельность в области промышленной безопасности ОПО, включая индивидуальных предпринимателей. При этом под промышленной безопасностью ОПО, в соответствии со ст. 1 Закона № 116-ФЗ, понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на ОПО и их последствий. Иными словами, требования промышленной безопасности содержатся в НПА, регламентирующих общественные отношения по поводу защиты от аварий на ОПО и их последствий охраняемых законом интересов личности и общества. Таким образом, к источникам требований промышленной безопасности можно отнести НПА, положения которых содержат прямую ссылку на Закон № 116-ФЗ, используют одно из таких понятий, как «промышленная безопасность» или «опасный производственный объект».

<sup>1</sup> В базе справочно-правовой системы «Консультант Плюс» (версия Проф) на 18 мая 2017 г. содержится 6535 действующих федеральных законов, в том числе 4275 федеральных законов о внесении изменений.

Из числа источников требований промышленной безопасности следует исключить НПА, содержащие нормы в областях защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды, экологической и пожарной безопасности, охраны труда, строительства, законодательства о техническом регулировании. Такой вывод следует из положения п. 2 ст. 3 Закона № 116-ФЗ, согласно которому требования промышленной безопасности должны соответствовать перечисленным нормам. Данное положение закона является коллизионной нормой и говорит о том, что в ситуации, когда возникает столкновение норм разных правовых актов (законов), перечисленные нормы имеют высшую юридическую силу, нежели конкурирующие с ними нормы законодательства в области промышленной безопасности.

Приведенное утверждение может вызвать возражения, основанные на том, что законодательство в области технического регулирования, в частности технические регламенты в силу п. 1 ст. 7 Закона № 184-ФЗ, обеспечивает безопасность технических устройств, применяемых на ОПО. Однако исключение требований технических регламентов из числа требований промышленной безопасности не отменяет обязательности требований технических регламентов. Они остаются обязательными, поскольку ответственность за несоблюдение требований технических регламентов предусмотрена несколькими статьями гл. 14 КоАП РФ, в частности ст. 14.43 «Нарушение изготовителем, исполнителем, продавцом требований технических регламентов». Санкции в области технического регулирования вполне соизмеримы с санкциями, предусмотренными ст. 9.1 «Нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов» КоАП РФ, а в некоторых случаях и превосходят их по строгости. Аналогичная ситуация усматривается и в отношении зданий и сооружений, особенности технического регулирования обеспечения безопасности которых, согласно ст. 5.1 Закона № 184-ФЗ, устанавливаются Федеральным законом от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [5].

В отношении законодательства о техническом регулировании следует отметить, что оно более конкретно, поскольку ограничивается Законом № 184-ФЗ и принимаемыми в соответствии с ним НПА. Это указано в п. 1 ст. 4 Закона № 184-ФЗ.

Норма п. 2 ст. 4 Закона № 184-ФЗ носит коллизионный характер, корреспондирует с упомянутой выше нормой п. 2 ст. 3 Закона № 116-ФЗ и говорит о том, что положения других федеральных законов и НПА, касающиеся сферы применения Закона № 184-ФЗ и надзора за соблюдением требований технических регламентов, применяются в части, не противоречащей Закону № 184-ФЗ. Согласно п. 4

ст. 1 Закон № 184-ФЗ исключает из сферы своего регулирования отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением требований к осуществлению деятельности в области промышленной безопасности, безопасности технологических процессов на ОПО, регулирование которых проводится с помощью ФНП, предусмотренных п. 3 ст. 4 Закона № 116-ФЗ.

**Проблема конкуренции требований промышленной безопасности и обязательных требований технических регламентов**

Вторая проблема заключается в описанном отграничении требований промышленной безопасности от требований технических регламентов, которое носит неочевидный характер. Несмотря на то что государственный контроль (надзор) за соблюдением при эксплуатации ОПО требований промышленной безопасности и требований технических регламентов осуществляет один и тот же надзорный орган — Ростехнадзор, отграничение не имеет принципиального значения в части контрольно-надзорной деятельности, однако значимо при квалификации правонарушений.

Согласно разъяснению, данному в абзаце 2 п. 20 постановления Пленума Верховного суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса об административных правонарушениях», если при рассмотрении дела будет установлено, что протокол об административном правонарушении содержит неправильную квалификацию совершенного правонарушения, судья может переqualифицировать действия лица на другую статью, предусматривающую состав правонарушения, имеющий единый родовый признак посягательства, при условии, что это не ухудшит положения лица, в отношении которого возбуждено дело, и не изменит подведомственности его рассмотрения. Дело в том, что родовым объектом ст. 9.1 КоАП РФ [3] являются требования промышленной безопасности, а родовым объектом ст. 14.43 — требования технических регламентов. Из-за невозможности переqualификации начатое производство подлежит прекращению в соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 24.5 КоАП РФ [3] в связи с отсутствием состава административного правонарушения. Данная правовая позиция подтверждается судебной практикой (например, постановление Интинского городского суда Республики Коми от 23 декабря 2016 г. № 5-239/2016 по делу № 5-239/2016).

**Проблема применения требований промышленной безопасности при проведении экспертизы промышленной безопасности**

Третья проблема заключается в сложностях правильного подбора требований промышленной безопасности при проведении экспертизы промышленной безопасности, поскольку, в соответствии со ст. 1 Закона № 116-ФЗ, цель экспертизы — определение соответствия объектов экспертизы предъ-

являемым к ним требованиям промышленной безопасности. Из анализа ФНП «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности» [6] вытекает, что выбор требований промышленной безопасности относится к компетенции эксперта в области промышленной безопасности, которому поручено проведение конкретной экспертизы. Подтверждается данный вывод и тем, что в обязанности руководителя экспертной организации, поименованные в п. 8 ст. 13 Закона № 116-ФЗ, входят только организационные вопросы, а иные лица, кроме руководителя и эксперта, в проведении экспертизы не участвуют.

Получается, что определение соответствия объекта экспертизы требованиям технических регламентов целью экспертизы промышленной безопасности не предусмотрено, а следовательно, нарушение данного положения должно рассматриваться как нарушение требований промышленной безопасности, в частности ФНП «Правила проведения экспертизы промышленной безопасности». Такая правовая ситуация вызывает недоумение у экспертного сообщества: как можно достичь состояния защищенности от аварий на ОПО без соблюдения требований технических регламентов? Ведь технические регламенты устанавливают обязательные требования не только к продукции (технические устройства, здания и сооружения), но и к процессам ее эксплуатации, а сопутствующие им нормативные технические документы (ГОСТы, СНИПы и т.п.) содержат технические нормы по конструкции и оборудованию технических устройств и зданий (сооружений).

Понимая абсурдность ситуации, эксперты и экспертные организации восполняют пробел в правовом регулировании путем учета требований технических регламентов и сопутствующих им нормативно-технических документов в рамках работ по техническому диагностированию технических устройств, обследованию зданий и сооружений. Как правило, необходимость проверки соблюдения требований технических регламентов закладывается в программу технического диагностирования, практика составления которой отработана при ранее действовавшем Порядке продления срока безопасной эксплуатации технических устройств, оборудования и сооружений на опасных производственных объектах [7]. Подтверждение правильности данной позиции содержится в письме Ростехнадзора от 9 декабря 2015 г. № 08-00-15/785: «...вопросы выбора и учета требований нормативных правовых и нормативных технических документов относятся в том числе к компетенции специалистов экспертных организаций и определяются на подготовительном этапе экспертизы с учетом конкретных условий применения оборудования и имеющейся в наличии эксплуатационной, конструкторской, исполнительной, технологической документации».

**Заключение**

Обязательные требования к производственным объектам и процессам их эксплуатации устанавли-

ваются достаточно большим числом НПА в областях защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды, экологической и пожарной безопасности, охраны труда, строительства, законодательства о техническом регулировании. В отношении объектов, отнесенных к категории ОПО, дополнительно действует совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения в рассматриваемой сфере (административно-правовой режим промышленной безопасности ОПО), которые предусматривают ряд специальных правовых механизмов.

Разрешить рассмотренные в статье проблемы можно лишь путем дальнейшего совершенствования понятийной базы законодательства. Вопросы применения требований технических регламентов и других технических норм в рамках проведения экспертизы промышленной безопасности требуют правового решения и дополнительной регламентации.

*Автор выражает признательность за высказанные мнения при подготовке статьи В.Е. Васильченко, С.В. Ветрову, К.А. Кузнецову, Е.Л. Митусову, А.М. Тарасову, Т.И. Шадринной.*

## Список литературы

1. *О промышленной безопасности опасных производственных объектов*: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ. — М.: ЗАО НТЦ ПБ, 2017. — 52 с.
2. *О техническом регулировании*: федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ. — 8-е изд., испр. — М.: ЗАО НТЦ ПБ, 2016. — 80 с.
3. *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях*. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (дата обращения: 18.08.2017).
4. *Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности*. URL: [http://www.gosnadzor.ru/activity/control/list/421\\_1.php](http://www.gosnadzor.ru/activity/control/list/421_1.php) (дата обращения: 18.08.2017).
5. *Технический регламент о безопасности зданий и сооружений*: федер. закон от 30 дек. 2009 г. № 384-ФЗ (с изм. от 02.07.2013). URL: <http://docs.cntd.ru/document/902192610> (дата обращения: 18.08.2017).
6. *Правила проведения экспертизы промышленной безопасности*: федер. нормы и правила в обл. пром. безопасности. — 4-е изд., испр. — Сер. 26. — Вып. 12. — М.: ЗАО НТЦ ПБ, 2017. — 28 с.
7. *Об утверждении Порядка продления срока безопасной эксплуатации технических устройств, оборудования и сооружений на опасных производственных объектах*: приказ Минприроды России от 30 июня 2009 г. № 195. URL: <http://docs.cntd.ru/document/902171825> (дата обращения: 18.08.2017).

Gvs-textdieks@mail.ru

Материал поступил в редакцию 28 августа 2017 г.

«Bezopasnost Truda v Promyshlennosti» / «Occupational Safety in Industry», 2017, № 12, pp. 47–50.  
DOI: 10.24000/0409-2961-2017-12-47-50

Problems of Interpretation of the Concept «Industrial Safety Requirements»

Information about the Author

V.S. Goryunov, Managing Director, Gvs-textdieks@mail.ru  
ООО «ТЕКХТSENTR», Angarsk, Russia

Abstract

In the article the attempt is made to comprehend the concept of «industrial safety requirements» fixed in the legislation. There are significant contradictions between the rules of law in the field of industrial safety, as well as the difficulties of their observance and implementation in practice. Despite the indication in Federal Law № 116-FZ of July 21, 1997 «On Industrial Safety of Hazardous Production Facilities» that such industrial safety requirements are contained in the decrees of the President of the Russian Federation, such decrees are actually absent. The author investigates the legal nature of industrial safety requirements, their correlation with mandatory requirements established in other regulatory legal acts. He concludes that there are theoretical problems that create difficulties in establishing the true content of industrial safety requirements and their correct implementation. The congestion of the regulatory framework, the lack of specificity and certainty of sources of law that contain industrial safety requirements create difficulties in interpreting the legal norms by the executors of law when defining the offense provided for in Article 9.1 of the Code of Administrative Offenses of the Russian Federation. These factors contain the risk of incorrect application of norms by the officials, specialists and experts in the field of industrial safety, and, as a result, jeopardize achievement of safety of hazardous production facilities. The result of the study is the conclusion about the need to improve the conceptual basis of the legislation and additional regulation of the application of mandatory requirements of Technical regulations and other technical standards in the course of conducting industrial safety expertise.

**Key words:** industrial safety requirements, industrial safety of hazardous industrial facilities, legal regulation in the field of industrial safety, industrial safety expertise.

References

1. *О промышленной безопасности опасных производственных объектов*: федер. закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (On Industrial Safety of Hazardous Production Facilities: Federal Law of July 21, 1997 № 116-FL). Moscow: ZAO NTTs PB, 2017. 52 p.
2. *О техническом регулировании*: федер. закон от 27 дек. 2002 г. № 184-ФЗ (On Technical Regulation: Federal Law of December 27, 2002 № 184-FL). 8-e izd., ispr. Moscow: ZAO NTTs PB, 2016. 80 p.
3. *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях* (Russian Federation Code of Administrative Violations). Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (accessed: August 18, 2017).
4. *Перечень актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности* (The list of the acts containing mandatory requirements which observance is estimated when conducting activities for control at implementation of the federal state supervision in the field of industrial safety). Available at: [http://www.gosnadzor.ru/activity/control/list/421\\_1.php](http://www.gosnadzor.ru/activity/control/list/421_1.php) (accessed: August 18, 2017).
5. *Технический регламент о безопасности зданий и сооружений*: федер. закон от 30 дек. 2009 г. № 384-ФЗ (с изм. от 02.07.2013) (Technical Reglament on Safety of Buildings and Structures: Federal Law of December 30, 2009 № 384-FL (with Amendments of 02.07.2013). Available at: <http://docs.cntd.ru/document/902192610> (accessed: August 18, 2017).
6. *Правила проведения экспертизы промышленной безопасности*: федер. нормы и правила в обл. пром. безопасности (Rules of Conducting Industrial Safety Expertise: Federal Norms and Regulations in the Field of Industrial Safety). 2-e izd., ispr. Ser. 26. Iss. 12. Moscow: ZAO NTTs PB, 2017. 28 p.
7. *Об утверждении Порядка продления срока безопасной эксплуатации технических устройств, оборудования и сооружений на опасных производственных объектах*: приказ Минприроды России от 30 июня 2009 г. № 195 (On the approval of the Procedure of extension of term of safe operation of technical devices, equipment and structures at hazardous production facilities: order of Minprirody of Russia of June 30, 2009 № 195). Available at: <http://docs.cntd.ru/document/902171825> (accessed: August 18, 2017).