

**КОММЕНТАРИЙ К ФЕДЕРАЛЬНОМУ ЗАКОНУ ОТ 21.07.1997 N 116-ФЗ
"О ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ"**

(Постатейный)

Издание второе, переработанное и дополненное

Материал подготовлен с использованием правовых актов
по состоянию на 27 августа 2017 года

Л.А. ТИХОМИРОВА

Тихомирова Лариса Александровна, кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой гражданского права Казанского филиала ОУП ВО "АТиСО".

Постатейный комментарий к Федеральному закону от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" подготовлен на базе системного анализа обновленных требований законодательства, регламентирующих отношения в области промышленной безопасности, цель которого - отразить спорные моменты практического правоприменения.

Комментарий был переработан и дополнен с учетом последних законодательных изменений, судебной и административной практики.

В комментарии раскрывается основное содержание правовых норм; проводится сравнительно-правовой анализ действовавших и действующих требований промышленной безопасности в целях воссоздания полной картины происходивших изменений в исследуемой сфере деятельности и области правового регулирования; обосновывается необходимость пересмотра некоторых существующих требований в области промышленной безопасности во избежание возникающих правовых коллизий и пробелов; формулируются предложения по совершенствованию действующего законодательства в области промышленной безопасности и пр.

Каждая комментируемая статья структурно состоит из двух частей: в первой ее части раскрываются содержание правовой нормы и особенности ее реализации; во второй части анализируются происходившие с ней изменения и дополнения.

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ**ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН****О ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОПАСНЫХ
ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ**

(в ред. Федеральных законов от 07.08.2000 N 122-ФЗ, от 10.01.2003 N 15-ФЗ, от 22.08.2004 N 122-ФЗ, от 09.05.2005 N 45-ФЗ, от 18.12.2006 N 232-ФЗ, от 30.12.2008 N 309-ФЗ, от 30.12.2008 N 313-ФЗ, от 27.12.2009 N 374-ФЗ, от 23.07.2010 N 171-ФЗ, от 27.07.2010 N 226-ФЗ (ред. 19.10.2011), от 27.07.2010 N 227-ФЗ, от 01.07.2011 N 169-ФЗ, от 18.07.2011 N 242-ФЗ, от 18.07.2011 N 243-ФЗ, от 19.07.2011 N 248-ФЗ, от 28.11.2011 N 337-ФЗ, от 30.11.2011 N 347-ФЗ, от 25.06.2012 N 93-ФЗ, от 04.03.2013 N 22-ФЗ, от 02.07.2013 N 186-ФЗ, от 31.12.2014 N 514-ФЗ, от 13.07.2015 N 233-ФЗ, от 02.06.2016 N 170-ФЗ, от 03.07.2016 N 283-ФЗ, от 22.02.2017 N 22-ФЗ, от 07.03.2017 N 31-ФЗ)

Комментарий к преамбуле

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

В преамбуле комментируемого Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" (далее - Закон) определяются цель, круг регулируемых им общественных отношений и его субъектный состав.

Предметом правового регулирования Закона являются правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов.

Законодатель определил две цели:

- во-первых, действие Закона направлено на предупреждение аварий на опасных производственных объектах;
- во-вторых, действие Закона направлено на обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к локализации и ликвидации последствий указанных аварий.

Таким образом, главным объектом правового регулирования становятся опасные производственные объекты.

При этом действующее законодательство предусматривает иные правовые категории, смежные с категорией "опасные производственные объекты", такие как "опасные объекты", "объекты повышенной опасности", "особо опасные объекты". По своему содержанию указанные категории неравнозначны, их правовой статус различен.

Так, в силу требований ст. 5 Федерального закона от 27.07.2010 N 225-ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте" категория "опасные объекты" - более широкая по содержанию, включает помимо опасных производственных объектов также иные объекты: гидротехнические сооружения, подлежащие внесению в Российский регистр гидротехнических сооружений в соответствии с законодательством Российской Федерации о безопасности гидротехнических сооружений; автозаправочные станции жидкого моторного топлива; лифты, подъемные платформы для инвалидов, эскалаторы (за исключением эскалаторов в метрополитенах), пассажирские конвейеры (движущиеся пешеходные дорожки).

Объекты повышенной опасности являются объектом постоянного государственного контроля (надзора) и регламентируются статьей 13.1 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ), Федеральным законом от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", Федеральным законом от 21.07.1997 N 117-ФЗ "О безопасности гидротехнических сооружений", Федеральным законом от 21.11.1995 N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии". Так, в соответствии с ч. 1.1 ст. 13.1 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ к объектам повышенной опасности, в отношении которых устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора), относятся: опасные производственные объекты I класса опасности; гидротехнические сооружения I класса опасности (в соответствии с перечнем классов, установленным Постановлением Правительства РФ от 02.11.2013 N 986 "О классификации гидротехнических сооружений"); отдельные объекты использования атомной энергии (распоряжение Правительства РФ от 23.04.2012 N 610-р "Об утверждении перечня объектов использования атомной энергии, в отношении которых вводится режим постоянного государственного надзора").

Категория особо опасных, технически сложных и уникальных объектов раскрывается в ст. 48.1 Градостроительного кодекса РФ. Так, согласно ч. 1 ст. 48.1 Градостроительного кодекса РФ к особо опасным и технически сложным объектам относятся:

- объекты использования атомной энергии (в том числе ядерные установки, пункты хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пункты хранения радиоактивных отходов);
- гидротехнические сооружения первого и второго классов, устанавливаемые в соответствии с законодательством о безопасности гидротехнических сооружений;
- сооружения связи, являющиеся особо опасными, технически сложными в соответствии с законодательством Российской Федерации в области связи;
- линии электропередачи и иные объекты электросетевого хозяйства напряжением 330 килвольт и более;
- объекты космической инфраструктуры;
- объекты авиационной инфраструктуры;
- объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;
- метрополитены;
- морские порты, за исключением объектов инфраструктуры морского порта, предназначенных для стоянок и обслуживания маломерных, спортивных парусных и прогулочных судов;
- тепловые электростанции мощностью 150 мегаватт и выше;

- подвесные канатные дороги;

- опасные производственные объекты, подлежащие регистрации в государственном реестре в соответствии с законодательством Российской Федерации о промышленной безопасности опасных производственных объектов:

а) опасные производственные объекты I и II классов опасности, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества;

б) опасные производственные объекты, на которых получают, транспортируются, используются расплавы черных и цветных металлов, сплавы на основе этих расплавов с применением оборудования, рассчитанного на максимальное количество расплава 500 килограммов и более;

в) опасные производственные объекты, на которых ведутся горные работы (за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ), работы по обогащению полезных ископаемых.

Согласно преамбуле Закона его действие распространяется 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.

При этом речь идет как о юридических лицах, так и об индивидуальных предпринимателях, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности. Виды такой деятельности обозначены в п. 1 ст. 6 Закона.

Отдельные требования в области промышленной безопасности адресованы физическим и должностным лицам: руководителям организаций, специалистам организаций и рабочим.

Так, в силу требований п. 5 ст. 2 Закона на руководителя организации возлагается ответственность за полноту и достоверность сведений, представленных для регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов. Руководитель организации, эксплуатирующей опасный производственный объект, несет ответственность за полноту и достоверность сведений, содержащихся в декларации промышленной безопасности (п. 4 ст. 14 Закона).

Пункт 2 статьи 9 Закона определяет перечень обязанностей, которые возлагаются на работников опасных производственных объектов.

Приказ Ростехнадзора от 29.01.2007 N 37 "О порядке подготовки и аттестации работников организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору" и Приказ Ростехнадзора от 06.04.2012 N 233 "Об утверждении областей аттестации (проверки знаний) руководителей и специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору" определяют требования, рассчитанные прежде всего на руководителей, специалистов и работников (рабочих) организаций, поднадзорных Ростехнадзору.

Отметим, что субъектами административной ответственности за нарушение требований в области промышленной безопасности могут быть не только должностные лица, лица, осуществляющие деятельность без образования юридического лица (индивидуальные предприниматели), юридические лица, но и граждане. Так, за нарушение запретов либо

несоблюдение порядка выполнения работ в охранных зонах магистральных трубопроводов в отношении граждан статьей 11.20.1 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность в виде административного штрафа в размере от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей. Кроме того, граждане могут выступать субъектом административного правонарушения, предусмотренного частью 1 и частью 2 статьи 9.1 КоАП РФ.

Изменения и дополнения.

Следует отметить, что в преамбулу Закона дважды вносили изменения.

Первые изменения коснулись конкретизации субъектного состава.

Вторые изменения пересмотрели действие Закона в пространстве.

В первоначальной редакции абзац 1 преамбулы Закона устанавливал, что "настоящий Федеральный закон определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, к локализации и ликвидации последствий указанных аварий".

В дальнейшем Федеральным законом от 23.07.2010 N 171-ФЗ формулировка "организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты" была заменена на формулировку "эксплуатирующие опасные производственные объекты юридические лица и индивидуальные предприниматели (далее - организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты)". Тем самым законодатель установил, что под категорию эксплуатирующей организации подпадают и индивидуальные предприниматели.

И наконец, Федеральным законом от 04.03.2013 N 22-ФЗ в абзац 2 преамбулы Закона были внесены дополнения в части действия Закона в пространстве.

Так, в первоначальной редакции абзац 2 преамбулы Закона устанавливал, что "положения настоящего Федерального 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".

В редакции Федерального закона от 04.03.2013 N 22-ФЗ указанные выше положения были дополнены формулировкой следующего содержания: "и на территориях, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права".

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Основные понятия

Комментарий к статье 1

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

В Законе закрепляется основной понятийный аппарат в сфере промышленной безопасности, что особенно важно для правильного понимания, единого толкования и применения нормативных правовых и иных актов в области промышленной безопасности.

Основной понятийный аппарат, направленный на обеспечение единообразия в правоприменении, во многом определяет содержание законодательства в области промышленной

безопасности.

По своему характеру содержащиеся в статье 1 Закона нормы носят дефинитивный характер. Указанные нормы определяют понятия или категории, имеющие юридическое значение. Правило поведения в таких нормах выражено в самых общих чертах и может быть выведено лишь после соответствующего анализа. Дефинитивные нормы обретают высокую ценность, если являются результатом научного познания и отражения объективных законов и закономерностей общественного развития.

Правоприменителю следует обратить внимание на то, что нормы-дефиниции содержатся не только в статье 1 Закона. Они встречаются и в последующих статьях, например в статье 2 Закона, раскрывающей категорию опасного производственного объекта, или в статье 3 Закона, раскрывающей содержание требований промышленной безопасности. Кроме того, термины и определения раскрываются в некоторых федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности. Также для раскрытия отдельных категорий возникает необходимость обращения к федеральным законам и нормативным правовым актам, регулирующим иные общественные отношения и сферы деятельности. Например, понятия "здание" и "сооружение" раскрываются в Федеральном законе от 30.12.2009 N 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений", понятия "машина" и "оборудование" - в Техническом регламенте Таможенного союза "О безопасности машин и оборудования" (ТР ТС 010/2011), понятия "сеть газораспределения", "сеть газопотребления", "техническое устройство" - в Техническом регламенте о безопасности сетей газораспределения и газопотребления, утв. Постановлением Правительства РФ от 29.10.2010 N 870, и т.д.

Наибольший практический интерес вызывают такие категории, как "техническое перевооружение опасного производственного объекта" и "технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте", правильное определение правовой природы которых влияет на дальнейший выбор и совершение юридически значимых действий.

Исходя из закрепленного в ст. 1 Закона определения технического перевооружения опасного производственного объекта предполагает проведение следующих видов работ:

- внедрение новой технологии, приводящей к изменению технологического процесса на опасном производственном объекте;

- автоматизация опасного производственного объекта или его отдельных частей, приводящая к изменению технологического процесса;

- модернизация применяемых на опасном производственном объекте технических устройств, приводящая к изменению технологического процесса на опасном производственном объекте;

- замена применяемых на опасном производственном объекте технических устройств, приводящая к изменению технологического процесса на опасном производственном объекте.

Следовательно, техническое перевооружение опасного производственного объекта должно отвечать одновременно двум критериям:

- проведение одного из перечисленных видов работ;

- изменение технологического процесса на опасном производственном объекте, вызванное проведением такой работы.

Если, например, замена применяемого на опасном производственном объекте технического устройства не привела к изменению технологического процесса на таком объекте, то технического перевооружения в понимании Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасного производственного объекта" не произошло. Возможна и другая ситуация:

по документации проводятся ремонтно-строительные работы, а по факту - техническое перевооружение. В этом случае при невыполнении требований, предъявляемых к техническому перевооружению опасного производственного объекта (независимо от наименования документации), в отношении соответствующих лиц будут применены меры юридического воздействия.

В свою очередь, в силу требований п. 1 ст. 8 Закона не допускаются техническое перевооружение, консервация и ликвидация опасного производственного объекта без положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, которое в установленном порядке внесено в реестр заключений экспертизы промышленной безопасности, либо, если документация на техническое перевооружение опасного производственного объекта входит в состав проектной документации такого объекта, без положительного заключения экспертизы проектной документации такого объекта.

Все чаще правоприменитель сталкивается с необходимостью определения юридической природы технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте: что относится к техническим устройствам, применяемым на опасных производственных объектах; каковы характеристика и виды технических устройств; все ли технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, подлежат внесению в сведения, характеризующие опасный производственный объект, или только те из них, которые наделяют объект признаками опасности и использование которых в силу требований приложения 1 к Закону позволяет относить объект к категории опасных производственных объектов; подлежат ли внесению в сведения, характеризующие опасный производственный объект, технические устройства, не подлежащие учету в органах Ростехнадзора?

Понятие технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, раскрывается в ст. 1 Закона следующим образом: технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, - машины, технологическое оборудование, системы машин и (или) оборудования, агрегаты, аппаратура, механизмы, применяемые при эксплуатации опасного производственного объекта.

Исходя из указанного определения для отнесения таких технических устройств к рассматриваемой категории достаточен факт их применения при эксплуатации опасного производственного объекта. В этом смысле под данную категорию подпадает любое техническое устройство, применяемое при эксплуатации опасного производственного объекта. Обращает на себя внимание тот факт, что законодатель в соответствующей дефиниции указанные технические устройства не наделяет признаками опасности, позволяющими относить объект, на котором они применяются, к категории опасного производственного объекта. Изложенное позволяет отграничивать технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, от технических устройств, указанных в приложении 1 к Закону, использование которых позволяет относить объект к категории опасных производственных объектов. В последнем случае речь идет об оборудовании, работающем под избыточным давлением более 0,07 мегапаскаля: пара, газа (в газообразном, сжиженном состоянии), воды при температуре нагрева более 115 градусов Цельсия, иных жидкостей при температуре, превышающей температуру их кипения при избыточном давлении 0,07 мегапаскаля (п. 2 приложения 1); стационарно установленных грузоподъемных механизмах (за исключением лифтов, подъемных платформ для инвалидов), эскалаторах в метрополитенах, канатных дорогах, фуникулерах (п. 3 приложения 1); оборудовании, рассчитанном на максимальное количество расплава 500 килограммов и более, с применением которого получают, транспортируют, используются расплавы черных и цветных металлов, сплавов на основе этих расплавов (п. 4 приложения 1).

Отметим, что в ст. 1 Закона дается общее обозначение продукции, которая может быть отнесена к категории технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте. Речь идет о машинах, технологическом оборудовании, системах машин и оборудования, агрегатах, аппаратуре, механизмах. В подзаконных нормативных правовых актах виды такой продукции могут

конкретизироваться. Так, в Административном регламенте исполнения Федеральной службой охраны Российской Федерации государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области промышленной безопасности на опасных производственных объектах органов государственной охраны, утв. Приказом Федеральной службы охраны от 10.04.2017 N 178, к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, относятся приборы и системы контроля, предохранительные и блокировочные устройства, средства сигнализации и защиты (подп. 3 п. 81). В п. 10 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности при производстве и потреблении продуктов разделения воздуха", утв. Приказом Ростехнадзора от 28.11.2016 N 500, к воздуходелительным техническим устройствам, применяемым на опасных производственных объектах, относятся воздуходелительные установки, криогенный комплекс, блок очистки воздуха. Согласно п. 62 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности при получении, транспортировании, использовании расплавов черных и цветных металлов и сплавов на основе этих расплавов", утв. Приказом Ростехнадзора от 30.12.2013 N 656, к техническим устройствам отнесены технологическое оборудование, агрегаты, машины и механизмы, технические системы и комплексы, приборы и аппараты, в том числе иностранного производства, применяемые на опасных производственных объектах металлургической отрасли. В соответствии с п. 7 Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления, утв. Постановлением Правительства РФ от 29.10.2010 N 870, техническое устройство - составная часть сети газораспределения и сети газопотребления (арматура трубопроводная, компенсаторы (линзовые, сильфонные), конденсатосборники, гидрозатворы, электроизолирующие соединения, регуляторы давления, фильтры, узлы учета газа, средства электрохимической защиты от коррозии, горелки, средства телемеханики и автоматизации управления технологическими процессами транспортирования природного газа, контрольно-измерительные приборы, средства автоматизации безопасности и настройки параметров сжигания газа) и иные составные части сети газораспределения и сети газопотребления.

Кроме того, следует отметить, что содержание некоторой продукции, которая может быть отнесена к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, раскрывается в технических регламентах. Несмотря на это, такие понятия, как "агрегаты", "аппаратура", "механизмы", до сих пор остаются нераскрытыми.

Раскрывая понятие "технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте", в то же время действующее законодательство РФ не устанавливает перечень таких технических устройств.

Раскрывая правовую природу технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, нельзя обойти вниманием и то обстоятельство, что использование определенных видов технических устройств влияет на идентификацию опасных производственных объектов (является одним из признаков отнесения объектов к опасным производственным объектам), а осуществление определенных работ в отношении каждого вида технических устройств не только регламентируется разными требованиями, но и определяет правовые последствия совершения дальнейших действий.

Рассмотрим такие примеры.

Так, использование оборудования под давлением, отвечающего определенным законодателем признакам, позволяет относить объект к опасным производственным объектам, а продажа такого оборудования позволяет говорить об утрате объектом признаков опасности, указанных в приложении 1 к Закону.

Кроме того, изменение количественного и качественного состава технического устройства (замена оборудования или реконструкция, использование на опасном производственном объекте новых (дополнительных) технических устройств, содержащих признаки опасности, перечисленные в приложении 1 Закона) является основанием для внесения изменений в государственный реестр

опасных производственных объектов.

Другой пример. Отказ или повреждение технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, являются инцидентом, а их разрушение - аварией. В свою очередь, законодательством РФ о промышленной безопасности устанавливаются разные требования к порядку проведения расследования, а также к его последствиям.

Приведем еще один пример. Модернизация или замена применяемых на опасном производственном объекте технических устройств, приводящая к изменению технологического процесса на опасном производственном объекте, позволяет говорить о технологическом перевооружении опасного производственного объекта. В свою очередь, в силу требований п. 1 ст. 8 Закона документация на техническое перевооружение опасного производственного объекта подлежит экспертизе промышленной безопасности в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации такого объекта, подлежащей экспертизе в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. Таким образом, правоприменитель сталкивается с вопросом осуществления дальнейших действий или выбором варианта своего поведения: необходимо ли в таком случае проводить экспертизу промышленной безопасности технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, либо экспертизу промышленной безопасности соответствующих зданий и/или сооружений, либо экспертизу промышленной безопасности документации на техническое перевооружение, либо экспертизу промышленной безопасности технических устройств и документации на техническое перевооружение? В большей степени указанные вопросы возникают еще и потому, что один и тот же объект может рассматриваться и как техническое устройство, и как сооружение, и даже как опасный производственный объект. В качестве примера можно привести трубопровод (газопровод). Так, например, согласно п. 7.5 Требований к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 25.11.2016 N 495 (далее - Требования), продуктопровод идентифицируется как опасный производственный объект по признаку транспортирования опасных веществ. В составе такого объекта учитываются трубопроводы, дренажные емкости, расположенные между площадками объектов нефтехимических, нефтегазоперерабатывающих производств. В соответствии с п. 5.1 указанных Требований участок магистрального трубопровода (газопровода, нефтепровода, нефтепродуктопровода, иных жидких и газообразных углеводородов, аммиакопровода) идентифицируется как опасный производственный объект. При этом в составе объекта, эксплуатируемого одним юридическим лицом (структурным подразделением), учитываются площадные и линейные сооружения, эксплуатируемые одним подразделением (филиалом) организации, на которых осуществляются технологические процессы, непосредственно связанные с транспортированием опасных веществ, и включают: линейные части магистральных трубопроводов с отводами, ответвлениями, перемычками и лупингами, запорной арматурой, переходами через естественные и искусственные препятствия, узлами подключения насосных перекачивающих станций, компрессорных станций, газоизмерительных станций, газораспределительных станций, станций охлаждения газа, узлами редуцирования газа, узлами пуска и приема средств очистки и диагностики, узлами учета, конденсатосборниками, устройствами для ввода ингибиторов гидратообразования; установки электрохимической защиты трубопроводов от коррозии, средства и сооружения, удерживающие трубопроводы в проектом положении, линии и сооружения технологической связи, средства автоматики телемеханики трубопроводов; емкости для хранения и разгазирования конденсата, земляные амбары для аварийного выпуска жидких углеводородов; головные и промежуточные перекачивающие станции, станции снижения давления; компрессорные и газораспределительные станции; резервуарные парки, очистные сооружения и иные объекты и сооружения, предназначенные для обеспечения транспортировки опасных веществ; противоэрозионные и защитные сооружения трубопроводов; вдольтрассовые проезды и вертолетные площадки, расположенные вдоль трассы трубопровода, и подъезды к ним, опознавательные и сигнальные знаки местонахождения трубопроводов; объекты инженерно-технического обеспечения (например, теплообеспечивающие хозяйство, площадки

погрузки/разгрузки, очистные сооружения). К сожалению, законодательство о промышленной безопасности не вносит ясность в понимание того, является газопровод техническим устройством или сооружением. Если проанализировать требования Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления, утв. Постановлением Правительства РФ от 29.10.2010 N 870, а также Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности сетей газораспределения и газопотребления", утв. Приказом Ростехнадзора от 15.11.2013 N 542 (далее - ФНП), можно отметить, что в тексте указанных нормативных правовых актов используется выражение "газопроводы, технические устройства и технологические устройства". В соответствии с п. 10 ФНП после слова "газопроводы" в скобках идет его детализация - "(трубопроводы и соединительные детали)". Можно предположить, что газопроводы выделены отдельно не потому, что они не являются оборудованием или устройством, а ввиду установления в отношении этой продукции особых требований. Согласно п. 23 ст. 2 Федерального закона от 30.12.2009 N 384-ФЗ "Технологический регламент о безопасности зданий и сооружений" сооружение - результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части, состоящую из несущих, а в отдельных случаях и ограждающих строительных конструкций и предназначенную для выполнения производственных процессов различного вида, хранения продукции, временного пребывания людей, перемещения людей и грузов. В силу требований п. 7 Технического регламента о безопасности сетей газораспределения и газопотребления, утв. Постановлением Правительства РФ от 29.10.2010 N 870, газопровод - конструкция, состоящая из соединенных между собой труб, предназначенная для транспортирования природного газа; газопровод внутренний - газопровод, проложенный от внешней грани наружной конструкции газифицируемого здания до места подключения газоиспользующего оборудования, расположенного внутри здания; сеть газопотребления - единый производственно-технологический комплекс, включающий в себя наружные и внутренние газопроводы, сооружения, технические и технологические устройства, газоиспользующее оборудование, размещенный на одной производственной площадке и предназначенный для транспортировки природного газа от отключающего устройства, расположенного на границе сети газораспределения и сети газопотребления, до отключающего устройства перед газоиспользующим оборудованием; техническое устройство - составная часть сети газораспределения и сети газопотребления (арматура трубопроводная, компенсаторы (линзовые, сильфонные), конденсатосборники, гидрозатворы, электроизолирующие соединения, регуляторы давления, фильтры, узлы учета газа, средства электрохимической защиты от коррозии, горелки, средства телемеханики и автоматики управления технологическими процессами транспортирования природного газа, контрольно-измерительные приборы, средства автоматики безопасности и настройки параметров сжигания газа) и иные составные части сети газораспределения и сети газопотребления; технологическое устройство - комплекс технических устройств, соединенных газопроводами, обеспечивающий получение параметров сети газораспределения и сети газопотребления, определенных проектной документацией и условиями эксплуатации, включающий в том числе газорегуляторные пункты, газорегуляторные пункты блочные, газорегуляторные пункты шкафные, газорегуляторные установки и пункты учета газа". Отметим, что в соответствии с СП 73.13330.2012 "Свод правил. Внутренние санитарно-технические системы зданий. Актуализированная редакция СНиП 3.05.01-85" под трубопроводом понимается "сооружение, предназначенное для транспортирования газообразных и жидких веществ, а также твердого топлива и иных твердых веществ в виде раствора под воздействием разницы давлений в поперечных сечениях трубы". В то же время следует учитывать, что указанный Свод правил нормативным правовым актом не является. Неоднозначна по этому вопросу и правоприменительная практика. Так, в Постановлении Семнадцатого апелляционного арбитражного суда от 26.09.2016 N 17АП-2489/2016-АК по делу N А60-40562/2015 суд приходит к выводам о том, что газопроводы не являются техническими устройствами, а являются сооружениями, в связи с чем сроки проведения экспертизы промышленной безопасности, установленные в статье 7 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ для технических устройств, к газопроводам неприменимы. В Постановлении Первого арбитражного апелляционного суда от 24.05.2016 N 11-13415/2015 требование о необходимости проведения экспертизы промышленной безопасности газопроводов также рассматривалось с позиции

сооружения, поэтому в вину юридического лица вменялось нарушение п. 7 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила проведения экспертизы промышленной безопасности", утв. Приказом Ростехнадзора от 14.11.2013 N 538. Аналогичный вывод содержится в Постановлении Седьмого арбитражного апелляционного суда от 11.05.2017 N 07АП-3020/2017 по делу N А27-21411/2016. Можно привести судебную практику, когда требования в части проведения экспертизы промышленной безопасности технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, распространялись и на газопроводы (например, Постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.08.2016 по делу N А65-23727/2015, Постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 26.07.2016 N 08АП-6969/2016, Постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 01.10.2015 по делу N А17-3808/2015). Помимо возникшей проблемы в определении объекта экспертизы промышленной безопасности, может возникнуть дилемма в определении документации, подлежащей разработке: проектной документации на реконструкцию опасного производственного объекта или документации на техническое перевооружение опасного производственного объекта. При этом меняется не только нормативно-правовая база, но и характер выполняемых работ в рамках реконструкции и технического перевооружения, и порядок их проведения, и предъявляемые к ним требования.

Таким образом, неопределенность правового регулирования порождает вопросы, связанные как с определением правовой природы технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, так и с определением объекта экспертизы промышленной безопасности. Считаем, что законодательством должны быть установлены более четкие критерии отнесения объектов к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте; в понимании Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" должны быть раскрыты определения "машины", "технологическое оборудование", "системы машин и (или) оборудования", "агрегаты", "аппаратура", "механизмы", "здание", сооружение"; должны быть определены схема и механизмы развития отношений на опасном производственном объекте (необходимость проведения экспертизы промышленной безопасности или отсутствие таковой, получение и/или согласование необходимой разрешительной документации) в случае замены применяемого на нем технического устройства, его модернизации, установления новых технических устройств; должны быть определены возможность и порядок внесения изменений в проектную и иную документацию на опасный производственный объект на этапе его эксплуатации в связи с заменой, модернизацией, приобретением новых технических устройств.

Изменения и дополнения.

В комментируемую статью Закона трижды вносили изменения.

В первоначальной редакции статья 1 Закона раскрывала только три определения:

"промышленная безопасность опасных производственных объектов (далее - промышленная безопасность) - состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий;

авария - разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрыв и (или) выброс опасных веществ;

инцидент - отказ или повреждение технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, отклонение от режима технологического процесса, нарушение положений настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных технических документов, устанавливающих правила ведения работ на опасном производственном объекте".

Федеральным законом от 19.07.2011 N 248-ФЗ "О внесении изменений в отдельные

законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона "О техническом регулировании" (далее - Федеральный закон от 19.07.2011 N 248-ФЗ), во-первых, были внесены изменения в содержание определения "инцидент", во-вторых, дополнительно был включен абзац, раскрывающий определение "технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте":

"инцидент - отказ или повреждение технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, отклонение от режима технологического процесса, нарушение положений настоящего Федерального закона, других федеральных законов, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а также федеральных норм и правил в области промышленной безопасности;

технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, - машины, технологическое оборудование, системы машин и (или) оборудования, агрегаты, аппаратура, механизмы, применяемые при эксплуатации опасного производственного объекта".

Как видим, указанными изменениями, введенными в действие с 21 октября 2011 года, существенно сужается перечень нормативных документов, нарушение которых позволяет квалифицировать случившееся как инцидент.

Кроме того, устанавливается законодательное определение технического устройства, применяемого на опасном производственном объекте, что в некоторой степени позволило отграничить его от опасного производственного объекта. С указанными проблемами сталкивались при идентификации опасных производственных объектов.

В дальнейшем статья 1 Закона в редакции Федерального закона от 04.03.2013 N 22-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" (далее - Федеральный закон от 04.03.2013 N 22-ФЗ) была существенным образом пересмотрена.

Во-первых, законодатель внесенными изменениями провел аналогию между такими формулировками, как "промышленная безопасность опасных производственных объектов", "промышленная безопасность" и "безопасность опасных производственных объектов".

Во-вторых, существенно изменилось содержание определения инцидента. Согласно внесенным изменениям, инцидентом признается не любое нарушение положений соответствующих нормативных правовых актов в области промышленной безопасности, а только "отказ или повреждение технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, отклонение от установленного режима технологического процесса".

В-третьих, статья 1 Закона была дополнена новыми определениями. Так, были раскрыты понятия "вспомогательные горноспасательные команды", "обоснование безопасности опасного производственного объекта", "система управления промышленной безопасностью", "техническое перевооружение опасного производственного объекта", "экспертиза промышленной безопасности" и "эксперт в области промышленной безопасности".

И наконец, Федеральным законом от 31.12.2014 N 514-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" были уточнены требования к экспертам в области промышленной безопасности: помимо обладания специальными познаниями в области промышленной безопасности, соответствия требованиям федеральных норм и правил в области промышленной безопасности и участия в проведении экспертизы промышленной безопасности, эксперт должен быть аттестован в порядке, установленном Правительством РФ. Положение об

аттестации экспертов в области промышленной безопасности утверждено Постановлением Правительства РФ от 28.05.2015 N 509.

Статья 2. Опасные производственные объекты

Комментарий к статье 2

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Закона опасными производственными объектами в соответствии с настоящим Федеральным законом являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в приложении 1 к Закону.

В свою очередь, приложение 1 к Закону определяет критерии (признаки), позволяющие относить объект к категории опасных производственных объектов:

- получение, использование, переработка, образование, хранение, транспортирование, уничтожение в указанных в приложении 2 к Закону количествах определенных опасных веществ;

- использование оборудования, работающего под избыточным давлением более 0,07 мегапаскаля при определенных в приложении 1 к Закону условиях;

- использование стационарно установленных грузоподъемных механизмов (за исключением лифтов, подъемных платформ для инвалидов), эскалаторов в метрополитенах, канатных дорог, фуникулеров;

- получение, транспортирование, использование расплавов черных и цветных металлов, сплавов на основе этих расплавов с применением оборудования, рассчитанного на максимальное количество расплава 500 килограммов и более;

- ведение горных работ (за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ), работ по обогащению полезных ископаемых;

- осуществление хранения или переработки растительного сырья, в процессе которых образуются взрывоопасные пылевоздушные смеси, способные самовозгораться, возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления, а также осуществление хранения зерна, продуктов его переработки и комбикормового сырья, склонных к самосогреванию и самовозгоранию.

В силу требований ст. 2 Закона опасные производственные объекты подлежат идентификации, классификации и регистрации. При этом ответственность за полноту и достоверность сведений, представленных для регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов, несет руководитель организации, эксплуатирующей опасные производственные объекты.

Порядок регистрации опасных производственных объектов определяется Постановлением Правительства РФ от 24.11.1998 N 1371 "О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов". Кроме требований Закона и указанного правительственного акта, необходимо выделить следующие нормативные правовые акты, определяющие требования к идентификации и регистрации опасных производственных объектов:

- Административный регламент по предоставлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной услуги по регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре опасных производственных

объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 25.11.2016 N 494;

- Требования к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 25.11.2016 N 495;

- Требования к ведению государственного реестра опасных производственных объектов в части присвоения наименований опасным производственным объектам для целей регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 07.04.2011 N 168 (утрачивает силу с 1 января 2018 года).

Пункт 5 Постановления Правительства РФ от 24.11.1998 N 1371 "О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов" возлагает на юридические лица и индивидуальных предпринимателей, которые осуществляют эксплуатацию опасных производственных объектов, обязанность представлять в Ростехнадзор сведения, необходимые для формирования и ведения государственного реестра опасных производственных объектов. Согласно п. 5 Правил регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов, утв. Постановлением Правительства РФ от 24.11.1998 N 1371, для регистрации объектов в государственном реестре организации и индивидуальные предприниматели, эксплуатирующие эти объекты, не позднее 10 рабочих дней со дня начала их эксплуатации представляют в установленном порядке на бумажном носителе или в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, сведения, характеризующие каждый объект. В силу требований п. 2 Административного регламента по предоставлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной услуги по регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре опасных производственных объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 25.11.2016 N 494, заявителями по предоставлению государственной услуги по регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре опасных производственных объектов являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие эксплуатацию опасных производственных объектов на праве собственности или ином законном основании.

Отнесение объектов к опасным производственным объектам осуществляется эксплуатирующей организацией на основании проведения их идентификации.

Общие требования к идентификации опасных производственных объектов определены разделом II Требований к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 25.11.2016 N 495.

Идентификация опасного производственного объекта предполагает:

- во-первых, выявление признаков опасности, установленных приложением 1 к Закону. Это может быть как один признак опасности (если у объекта нет других признаков опасности), так и несколько признаков, например в случае наличия на объекте опасных веществ и оборудования, работающего под избыточным давлением, грузоподъемных механизмов;

- во-вторых, полноту и правильность проведения идентификации: должны быть учтены их количественные и качественные характеристики, а также все осуществляемые на объекте технологические процессы и применяемые технические устройства, обладающие признаками опасности, позволяющими отнести такой объект к категории опасных производственных объектов;

- в-третьих, присвоение наименования опасному производственному объекту (именного кода объекта), осуществляемое в соответствии с признаком опасности, наиболее полно характеризующим деятельность, осуществляемую на объекте.

При проведении идентификации эксплуатирующая организация осуществляет анализ:

проектной документации (документации) объекта с учетом внесенных изменений (при их наличии); обоснования безопасности опасного производственного объекта (в случае если такое обоснование разработано); декларации промышленной безопасности (в случае ее разработки); технологических регламентов; генерального плана расположения зданий и сооружений; сведений о применяемых технологиях основных и вспомогательных производств; спецификации установленного оборудования; документации на технические устройства, используемые на объекте; данных о количестве опасных веществ, которые одновременно находятся или могут находиться на объекте.

Идентификация опасных производственных объектов, эксплуатируемых в составе организации, должна полностью отражать риски и опасности производственных процессов (при наличии признаков опасности, определенных законодательством).

Перечень типовых наименований (именных кодов) опасных производственных объектов, присваиваемых по итогам проведения идентификации, а также особенности идентификации отдельных опасных производственных объектов определены приложением N 1 к Приказу Ростехнадзора от 25.11.2016 N 495.

На основании данных, полученных в ходе идентификации объекта, а также проведенного анализа указанных выше документов, эксплуатирующая организация обобщает сведения, характеризующие опасный производственный объект.

В правоприменительной практике остается открытым вопрос о том, все ли технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, подлежат внесению в сведения, характеризующие опасный производственный объект, или только те из них, которые наделяют объект признаками опасности и использование которых в силу требований приложения 1 к Закону позволяет относить объект к категории опасных производственных объектов. Более того, возникают вопросы в части необходимости внесения в сведения, характеризующие опасный производственный объект, технических устройств, не подлежащих учету в органах Ростехнадзора. На законодательном уровне указанные вопросы не регламентируются.

Системный анализ требований Закона и федеральных норм и правил в области промышленной безопасности позволяет говорить о том, что наделять объект признаками опасности могут технические устройства, подлежащие учету в органах Ростехнадзора.

Обратим внимание на некоторые несоответствия требований Закона и требований Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением", утв. Приказом Ростехнадзора от 25.03.2014 N 116 (далее - ФНП N 116), и Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности опасных производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения", утв. Приказом Ростехнадзора от 12.11.2013 N 533 (далее - ФНП N 533), в части определения правового статуса технических устройств, не подлежащих учету в органах Ростехнадзора.

Во-первых, Закон не устанавливает обязанность по учету технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте. В то же время соответствующие обязанности закрепляются в ФНП N 116 и ФНП N 533.

Во-вторых, Закон не делает каких-либо исключений из п. 2 приложения 1. По смыслу содержащихся в нем положений под п. 2 приложения 1 подпадает любое оборудование под давлением, отвечающее указанным требованиям. В то же время ФНП N 116 определяет перечень оборудования под давлением, которое хотя и отвечает признакам, установленным п. 2 приложения 1, однако в силу требований ФНП N 116 не подлежит учету в органах Ростехнадзора. По смыслу п. 217 ФНП N 116 основанием для регистрации опасного производственного объекта является использование оборудования под давлением, подлежащего учету в органах Ростехнадзора.

Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ таких ограничений не содержит.

Обратимся к нормативным правовым актам, определяющим порядок регистрации и идентификации опасных производственных объектов.

В соответствии с п. 7 Требований к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 25.11.2016 N 495 (далее - Требования), при осуществлении идентификации эксплуатирующей организацией должны быть выявлены все признаки опасности на объекте, учтены их количественные и качественные характеристики, а также учтены все осуществляемые на объекте технологические процессы и применяемые технические устройства, обладающие признаками опасности, позволяющими отнести такой объект к категории опасных производственных объектов.

В соответствии с п. 8 Сведений, характеризующих ОПО (приложение N 4 к Приказу Ростехнадзора от 25.11.2016 N 494), в столбце 4 указываются наименование (марка), количество технических устройств, зданий и сооружений, эксплуатируемых на этих площадках, их заводской номер (при наличии), регистрационный или учетный номер (для подъемных сооружений и оборудования, работающего под давлением, подлежащего учету в регистрирующем органе), а также наименование опасного вещества, взрывоопасные пылевоздушные смеси. Обращает на себя внимание тот факт, что необходимость указания регистрационного или учетного номера распространяется только на подъемные сооружения и оборудование под давлением, подлежащие учету в регистрирующем органе. Соответственно, иные перечисленные данные касаются всех остальных технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте. Указанное позволяет прийти к выводам о том, что в сведения, характеризующие опасный производственный объект, вносятся данные обо всех эксплуатируемых на опасном производственном объекте технических устройствах, а не только о тех, которые подлежат учету.

В то же время, существуют и иные положения, которые позволяют говорить об обратном.

Так, в соответствии со сносками 49 и 50 приложения N 1 к Приказу Ростехнадзора от 25.11.2016 N 495 признак 2.2 применяется при учете и (или) идентификации опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, указанное в пункте 2 приложения 1 к Федеральному закону "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", за исключением сосудов, не подлежащих учету в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору в соответствии с требованиями правил устройства и безопасной эксплуатации и (или) федеральных норм и правил промышленной безопасности, действующих в Российской Федерации на момент регистрации опасного производственного объекта. Признак 2.3 применяется при учете и (или) идентификации опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, указанное в пункте 3 приложения 1 к Федеральному закону "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", за исключением технических устройств, не подлежащих учету в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору в соответствии с требованиями правил устройства и безопасной эксплуатации и (или) федеральных норм и правил промышленной безопасности, действующих в Российской Федерации на момент регистрации опасного производственного объекта.

Проведенное исследование позволяет говорить о том, что на законодательном уровне до сих пор не определен статус технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте. В связи с этим и возникают вопросы о том, какие технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, подлежат внесению в сведения, характеризующие опасный производственный объект: все машины, оборудования, механизмы, агрегаты, аппаратура, применяемые при эксплуатации опасного производственного объекта, или же только технические устройства, эксплуатация которых дает признак опасности в соответствии с приложением 1 к Федеральному закону от 21.07.1997 N 116-ФЗ? Считаем, что до сих пор остается открытым вопрос о

необходимости внесения в сведения, характеризующие опасный производственный объект, технических устройств, не подлежащих учету в органах Ростехнадзора, а также иных технических устройств, не наделяющих опасный производственный объект признаком опасности.

Классификация опасных производственных объектов предполагает присвоение класса опасности опасному производственному объекту. Так, в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на опасных производственных объектах для жизненно важных интересов личности и общества опасные производственные объекты подразделяются в соответствии с критериями, указанными в приложении 2 к Закону, 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.

Таким образом, критерии классификации определены приложением 2 к Закону. Присвоение класса опасности опасному производственному объекту осуществляется при его регистрации в государственном реестре.

Критерии классификации для опасных производственных объектов, указанных в приложении 1 к Закону, различны:

- классы опасности опасных производственных объектов, указанных в пункте 1 приложения 1 к Закону, устанавливаются пунктами 1 - 4 приложения 2 к Закону;

- классы опасности опасных производственных объектов, указанных в пункте 2 приложения 1 к Закону, устанавливаются пунктом 5 приложения 2 к Закону;

- классы опасности опасных производственных объектов, указанных в пункте 3 приложения 1 к Закону, устанавливаются пунктом 6 приложения 2 к Закону;

- классы опасности опасных производственных объектов, указанных в пункте 4 приложения 1 к Закону, устанавливаются пунктом 7 приложения 2 к Закону;

- классы опасности опасных производственных объектов, указанных в пункте 5 приложения 1 к Закону, устанавливаются пунктом 8 приложения 2 к Закону;

- классы опасности опасных производственных объектов, указанных в пункте 6 приложения 1 к Закону, устанавливаются пунктом 9 приложения 2 к Закону.

Отметим, что Закон предусматривает разные критерии установления класса опасности для опасных производственных объектов, указанных в пункте 1 приложения 1 к Закону.

По общему правилу классы опасности опасных производственных объектов, указанных в пункте 1 приложения 1 к Закону, устанавливаются исходя из количества опасного вещества или опасных веществ, которые одновременно находятся или могут находиться на опасном производственном объекте, в соответствии с таблицами 1 и 2 приложения 2 к Закону. Для опасных веществ, не указанных в таблице 1 настоящего приложения, применяются данные, содержащиеся в таблице 2 настоящего приложения. При наличии различных опасных веществ одного вида их количества суммируются. В случае если расстояние между опасными производственными объектами составляет менее чем пятьсот метров, независимо от того, эксплуатируются они одной организацией или разными организациями, учитывается суммарное количество опасных веществ одного вида.

Для опасных производственных объектов, указанных в пунктах 2, 3 и 4 приложения 2 к Закону, классы опасности устанавливаются в соответствии с критериями, указанными в пунктах 2, 3 и 4 приложения 2 к Закону.

Так, в соответствии с п. 2 приложения 2 к Закону для объектов по хранению химического оружия, объектов по уничтожению химического оружия и опасных производственных объектов спецхимии устанавливается I класс опасности.

Согласно п. 3 приложения 2 к Закону для опасных производственных объектов бурения и добычи нефти, газа и газового конденсата устанавливаются следующие классы опасности:

- II класс опасности - для опасных производственных объектов, опасных в части выбросов продукции с содержанием сернистого водорода свыше 6 процентов объема такой продукции;

- III класс опасности - для опасных производственных объектов, опасных в части выбросов продукции с содержанием сернистого водорода от 1 процента до 6 процентов объема такой продукции;

- IV класс опасности - для опасных производственных объектов, не указанных в подпунктах 1 и 2 настоящего пункта.

И наконец, согласно п. 4 приложения 2 к Закону для газораспределительных станций, сетей газораспределения и сетей газопотребления устанавливаются следующие классы опасности:

- II класс опасности - для опасных производственных объектов, предназначенных для транспортировки природного газа под давлением свыше 1,2 мегапаскаля или сжиженного углеводородного газа под давлением свыше 1,6 мегапаскаля;

- III класс опасности - для опасных производственных объектов, предназначенных для транспортировки природного газа под давлением свыше 0,005 мегапаскаля до 1,2 мегапаскаля включительно или сжиженного углеводородного газа под давлением свыше 0,005 мегапаскаля до 1,6 мегапаскаля включительно.

Таким образом, законодатель для опасных производственных объектов, указанных в пункте 1 приложения 1 к Закону, установил исключения из общего правила, когда классы опасности устанавливаются не по количеству опасных веществ, а иначе. Таким исключением являются пункты 2, 3 и 4 приложения 2 к Закону.

Следовательно, если опасный производственный объект по своим характеристикам будет подпадать под действие пунктов 2, 3, 4 приложения 2 к Закону, то его класс будет определяться не по количеству опасных веществ, а иным образом - в порядке, установленном соответствующими пунктами.

Кроме того, в случаях, когда для опасного производственного объекта по указанным в пунктах 1 - 9 приложения 2 к Закону критериям могут быть установлены разные классы опасности, устанавливается наиболее высокий класс опасности (п. 10 приложения 2 к Закону).

В случае если опасный производственный объект, для которого в соответствии с пунктами 1 - 10 приложения 2 к Закону должен быть установлен II, III или IV класс опасности, расположен на землях особо охраняемых природных территорий, континентальном шельфе Российской Федерации, во внутренних морских водах, в территориальном море или прилегающей зоне Российской Федерации, на искусственном земельном участке, созданном на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, для такого опасного производственного объекта устанавливается более высокий класс опасности соответственно (п. 11 приложения 2 к Закону).

В зависимости от принадлежности опасного производственного объекта к определенному

классу опасности требования промышленной безопасности могут быть разными. В нижеизложенной таблице представлено соотношение некоторых таких требований в области промышленной безопасности.

Требования ФЗ от 21.07.1997 N 116-ФЗ для ОПО I класса опасности	Требования ФЗ от 21.07.1997 N 116-ФЗ для ОПО II класса опасности	Требования ФЗ от 21.07.1997 N 116-ФЗ для ОПО III класса опасности	Требования ФЗ от 21.07.1997 N 116-ФЗ для ОПО IV класса опасности
<p>Эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности подлежит лицензированию (п. 12 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности"; Постановление Правительства РФ от 10.06.2013 N 492 "О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности")</p>	<p>Эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности подлежит лицензированию (п. 12 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности"; Постановление Правительства РФ от 10.06.2013 N 492 "О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности")</p>	<p>Эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности подлежит лицензированию (п. 12 ч. 1 ст. 12 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности"; Постановление Правительства РФ от 10.06.2013 N 492 "О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности")</p>	-
<p>Проведение плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих опасные производственные объекты I или II класса опасности, осуществляется не чаще чем один раз в течение одного года (подп. "а" п. 5.1 ст. 16)</p>	<p>Проведение плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих опасные производственные объекты I или II класса опасности, осуществляется не чаще чем один раз в течение одного года (подп. "а" п. 5.1 ст. 16)</p>	<p>Проведение плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих опасные производственные объекты III класса опасности, не чаще чем один раз в течение трех лет (подп. "б" п. 5.1 ст. 16)</p>	<p>В отношении опасных производственных объектов IV класса опасности плановые проверки не проводятся (п. 5.2 ст. 16)</p>
<p>Обязательность разработки деклараций промышленной</p>	<p>Обязательность разработки деклараций промышленной</p>	-	-

<p>безопасности опасных производственных объектов I и II классов опасности, на которых получают, используют, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в количествах, указанных в Приложении 2 к Закону (за исключением использования взрывчатых веществ при проведении взрывных работ) (п. 2 ст. 14)</p>	<p>безопасности опасных производственных объектов I и II классов опасности, на которых получают, используют, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в количествах, указанных в Приложении 2 к Закону (за исключением использования взрывчатых веществ при проведении взрывных работ) (п. 2 ст. 14)</p>		
<p>Планирование мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах I, II и III классов опасности, предусмотренных пунктами 1, 4, 5 и 6 приложения 1 к настоящему Федеральному закону, осуществляется посредством разработки и утверждения планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на таких опасных производственных объектах (п. 2 ст. 10)</p>	<p>Планирование мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах I, II и III классов опасности, предусмотренных пунктами 1, 4, 5 и 6 приложения 1 к настоящему Федеральному закону, осуществляется посредством разработки и утверждения планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на таких опасных производственных объектах (п. 2 ст. 10)</p>	<p>Планирование мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах I, II и III классов опасности, предусмотренных пунктами 1, 4, 5 и 6 приложения 1 к настоящему Федеральному закону, осуществляется посредством разработки и утверждения планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на таких опасных производственных объектах (п. 2 ст. 10)</p>	<p>Планировать и осуществлять мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте (ст. 9, п. 1 ст. 10)</p>
<p>Создавать вспомогательные горноспасательные команды на опасных производственных объектах I и II классов</p>	<p>Создавать вспомогательные горноспасательные команды на опасных производственных объектах I и II классов</p>	<p>-</p>	<p>-</p>

опасности, на которых ведутся горные работы (п. 1 ст. 10)	опасности, на которых ведутся горные работы (п. 1 ст. 10)		
Организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты I или II класса опасности, обязаны создать системы управления промышленной безопасностью и обеспечивать их функционирование (п. 3 ст. 11)	Организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты I или II класса опасности, обязаны создать системы управления промышленной безопасностью и обеспечивать их функционирование (п. 3 ст. 11)	-	-
На опасных производственных объектах I класса опасности устанавливается режим постоянного государственного надзора в соответствии с положениями Федерального закона от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"	-	-	-

Правильность проведенной идентификации, а также правильность присвоения наименования и класса опасности опасному производственному объекту проверяются Ростехнадзором (федеральными органами исполнительной власти, Госкорпорацией "Росатом") при осуществлении его регистрации в государственном реестре на основании данных, представленных эксплуатирующей организацией.

Организациям и индивидуальным предпринимателям, эксплуатирующим соответствующие объекты, выдаются свидетельства установленного образца о регистрации этих объектов в государственном реестре. В свидетельство о регистрации объекта в государственном реестре включаются сведения о его классе опасности.

Объекты, вводимые в установленном порядке в эксплуатацию, подлежат регистрации в государственном реестре не позднее 20 рабочих дней со дня поступления сведений.

Ведение государственного реестра осуществляет Федеральная служба по экологическому,

технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). Ведение отдельных ведомственных разделов государственного реестра в части подведомственных объектов осуществляют федеральные органы исполнительной власти и Государственная корпорация по атомной энергии "Росатом", которым в установленном порядке предоставлено право проводить регистрацию подведомственных объектов.

Обратим внимание на то, что результатами предоставления государственной услуги по регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре опасных производственных объектов являются:

1) регистрация опасного производственного объекта (далее - ОПО) в государственном реестре опасных производственных объектов и выдача свидетельства о регистрации ОПО в реестре установленного образца (далее - свидетельство о регистрации) либо отказ в регистрации;

2) исключение ОПО из реестра либо отказ в исключении;

3) переоформление свидетельства о регистрации ОПО в реестре в связи с исправлением допущенных опечаток и (или) ошибок либо отказ в переоформлении;

4) внесение изменений в сведения, содержащиеся в реестре, о заявителе, собственнике и (или) составе ОПО либо отказ во внесении изменений;

5) изменение сведений, связанных с исключением ОПО из реестра в связи со сменой эксплуатирующей организации;

6) выдача дубликата свидетельства о регистрации;

7) предоставление информации о зарегистрированных в реестре ОПО и заявителях в форме выписки.

Административный регламент по предоставлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной услуги по регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре опасных производственных объектов, утв. Приказом Ростехнадзора от 25.11.2016 N 494, определяет основания для регистрации ОПО в реестре, исключения ОПО из реестра, внесения соответствующих изменений и перечень необходимых документов, прилагаемых к заявлению для осуществления указанной государственной услуги.

Следует отметить, что Закон не только определяет признаки отнесения объектов к категории опасных производственных объектов, устанавливает классы опасности опасных производственных объектов, но и определяет объекты, которые к опасным производственным объектам не относятся:

- объекты электросетевого хозяйства;

- работающие под давлением природного газа или сжиженного углеводородного газа до 0,005 мегапаскаля включительно сети газораспределения и сети газопотребления.

Соответствующие положения, вступившие в силу с 1 сентября 2016 года, были включены в текст приложения 1 к Закону на основании Федерального закона от 02.06.2016 N 170-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" (далее - Федеральный закон от 02.06.2016 N 170-ФЗ). Указанным законодательным актом уточняются критерии идентификации сетей газораспределения и газопотребления. Согласно п. 2 ст. 2 Федерального закона от 02.06.2016 N 170-ФЗ работающие под давлением природного газа или сжиженного углеводородного газа до 0,005 мегапаскаля включительно сети газораспределения и сети газопотребления подлежат исключению из государственного реестра опасных производственных объектов в порядке, установленном

Правительством Российской Федерации, или по результатам проведения мероприятий по контролю в отношении организаций, эксплуатирующих указанные сети газораспределения и сети газопотребления.

В письме Ростехнадзора от 18.07.2016 N 00-06-06/1413 "О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" разъясняются некоторые особенности идентификации сетей газораспределения и газопотребления.

При идентификации объектов в качестве сети газораспределения и сети газопотребления необходимо учитывать, что каждая из указанных сетей является единым производственно-технологическим комплексом, включающим в себя соответствующие газопроводы, сооружения, технические и технологические устройства, газоиспользующее оборудование. Объекты, включая межпоселковые газопроводы и сети газораспределения населенных пунктов с давлением свыше 0,005 МПа, находящиеся на балансе газораспределительной организации или иной организации, до точки разграничения балансовой принадлежности в соответствии с Правилами подключения (технологического присоединения) объектов капитального строительства к сетям газораспределения, утв. Постановлением Правительства РФ от 30.12.2013 N 1314, до границы давлений (0,005 МПа и ниже) в ГРП, ГРУ, ГРПШ и других редуцирующих устройствах, являются опасными производственными объектами независимо от количества одновременно находящегося в них газа и формы собственности (юридические лица и индивидуальные предприниматели).

При этом объект "Сеть газопотребления" подпадает под критерии опасного производственного объекта при наличии оборудования, работающего под давлением природного или сжиженного углеводородного газа свыше 0,005 МПа, даже если в составе опасного производственного объекта есть оборудование, работающее под давлением природного или сжиженного углеводородного газа 0,005 МПа и ниже. В сведениях, характеризующих опасный производственный объект, отражаются все характеристики объекта, в том числе участки газопроводов и оборудование низкого давления. Разделение объекта "Сеть газопотребления" на регистрируемые и не регистрируемые в реестре опасных производственных объектов мелкие участки, технологически связанные и эксплуатируемые в рамках одного предприятия, необоснованно.

Изменения и дополнения.

В комментируемую статью Закона дважды вносили изменения.

В первоначальной редакции статья структурно состояла из двух пунктов.

Пункт 1 статьи 2 Закона, действующий на сегодняшний день в своей первоначальной редакции, раскрывает категорию опасных производственных объектов.

Пункт 2 статьи 2 Закона в первоначальной редакции определял, что опасные производственные объекты подлежали регистрации в государственном реестре в порядке, устанавливаемом Правительством РФ.

Федеральным законом от 27.07.2010 N 226-ФЗ с 1 января 2012 года пункт 2 статьи 2 был дополнен предложением следующего содержания: "При этом требования к регистрации опасных производственных объектов в государственном реестре, в том числе к идентификации опасных производственных объектов, устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности совместно с федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций".

Таким образом, внесенными дополнениями законодатель наделил соответствующие

федеральные органы исполнительной власти полномочиями по установлению требований к регистрации и идентификации опасных производственных объектов.

В дальнейшем статья 2 Закона в редакции Федерального закона от 04.03.2013 N 22-ФЗ, вступившей в силу с 15 марта 2013 года, была существенным образом пересмотрена.

Во-первых, пункт 2 статьи 2 Закона был изложен в своей первоначальной редакции. Законодатель отказался от ранее дополненного предложения, наделявшего специально уполномоченные органы правом устанавливать требования к регистрации опасных производственных объектов.

Во-вторых, статья 2 была дополнена пунктом 3, устанавливающим классы опасности для опасных производственных объектов.

В-третьих, статья 2 была дополнена пунктом 4, устанавливающим, что присвоение класса опасности осуществляется при регистрации опасного производственного объекта в государственном реестре.

И наконец, в пункте 5 статьи 2, дополненном Федеральным законом от 04.03.2013 N 22-ФЗ, законодатель определяет ответственность руководителя организации, эксплуатирующей опасные производственные объекты, за полноту и достоверность сведений, представленных для регистрации в государственном реестре.

Статья 3. Требования промышленной безопасности

Комментарий к статье 3

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

Пункт 1 статьи 3 Закона устанавливает важные моменты.

Во-первых, он раскрывает определение требований промышленной безопасности. Это условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования.

Во-вторых, определяет перечень нормативных документов, в которых могут содержаться требования в области промышленной безопасности:

- Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов";

- другие федеральные законы;

- принимаемые в соответствии с федеральными законами нормативные правовые акты Президента РФ;

- принимаемые в соответствии с федеральными законами нормативные правовые акты Правительства РФ;

- федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности.

В-третьих, презюмирует обязательность содержащихся в перечисленных документах требований промышленной безопасности.

Как видим, основной формой установления требований промышленной безопасности являются нормативные правовые акты федерального уровня.

Кроме того, требования промышленной безопасности могут устанавливаться в обосновании

безопасности опасного производственного объекта - в порядке и на условиях, которые определены п. 4 ст. 3 Закона.

Согласно п. 3 ст. 4 Закона федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности разрабатываются и утверждаются в порядке, установленном Правительством РФ. Поскольку отсутствует особый порядок разработки и утверждения федеральных норм и правил в области промышленной безопасности, применяются положения Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009.

Определяя правовой статус федеральных норм и правил в области промышленной безопасности, необходимо обратить внимание на следующий момент.

Согласно п. 4 ст. 10 Федерального закона от 04.03.2013 N 22-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" до дня вступления в силу соответствующих федеральных норм и правил в области промышленной безопасности положения п. 4 ст. 3 Федерального закона от 21 июля 1997 года N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" применяются в отношении требований промышленной безопасности, установленных нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, предусмотренными статьей 49 Федерального закона от 19 июля 2011 года N 248-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона "О техническом регулировании" (далее - Федеральный закон от 19.07.2011 N 248-ФЗ).

В соответствии со ст. 49 Федерального закона от 19.07.2011 N 248-ФЗ требования промышленной безопасности, установленные нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, принятыми до дня вступления в силу настоящего Федерального закона, подлежат обязательному исполнению до дня вступления в силу соответствующих федеральных норм и правил в области промышленной безопасности.

Как видим, нормативные документы федеральных органов исполнительной власти по статусу и юридической силе приравниваются к федеральным нормам и правилам в области промышленной безопасности, но лишь до тех пор, пока не будут приняты аналогичные федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности.

Вместе с тем приходится констатировать, что на сегодняшний день отсутствует как перечень, так и определение нормативных документов.

На основании вышеизложенного можно выделить следующие формы установления обязательных требований:

- нормативные правовые акты федерального уровня;

- до дня вступления в силу соответствующих федеральных норм и правил в области промышленной безопасности обязательному исполнению подлежат требования промышленной безопасности, установленные нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, принятыми до 21.10.2011 (ст. 49 ФЗ от 19.07.2011 N 248-ФЗ, п. 4 ст. 10 ФЗ от 04.03.2013 N 22-ФЗ);

- обоснование безопасности опасного производственного объекта (в случаях и в порядке, которые определены п. 4 ст. 3 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ).

Проведенное исследование показало, что в законодательной практике активно используются формулировки "нормативные документы", "нормативные документы федеральных органов

исполнительной власти". Более того, в текстах некоторых федеральных законов за Правительством РФ закрепляются полномочия по определению порядка принятия нормативных документов. Однако на сегодняшний день такие правительственные акты отсутствуют. Законодательство не предлагает единого и общего определения "нормативные документы", от которого бы отталкивались отраслевые законы. Существующие в отдельных законах определения нормативных документов между собой расходятся. В одних случаях под нормативными документами понимают только документы федеральных органов исполнительной власти, в других случаях - иные документы, не исходящие от уполномоченных государственных органов и должностных лиц, - стандарты организаций, нормативы и т.д.

Возможность установления обязательных требований промышленной безопасности нормативными документами федеральных органов исполнительной власти закрепляется в ст. 49 Федерального закона от 19.07.2011 N 248-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона "О техническом регулировании", п. 4 ст. 10 Федерального закона от 04.03.2013 N 22-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации".

Указанными Законами определяются условия обязательности таких документов: если такие документы приняты до 21.10.2011 и если отсутствуют соответствующие федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности. Действуют такие документы до дня вступления в силу соответствующих федеральных норм и правил в области промышленной безопасности. Однако ни указанными Федеральными законами, ни иными нормативными правовыми актами определение "нормативные документы федеральных органов исполнительной власти" не раскрывается, а исчерпывающие виды таких документов не предлагаются. В связи с этим ставится под сомнение легитимность применения всех видов документов, исходящих от федеральных органов исполнительной власти, не являющихся нормативными правовыми актами, которые за отсутствием иного могут теоретически подпадать под определение "нормативные документы федеральных органов исполнительной власти, устанавливающие обязательные требования в области промышленной безопасности". Как нам представляется, это неправильно. У правоприменителя возникают вопросы: все ли акты, исходящие от федеральных органов исполнительной власти и соответствующие указанным выше условиям обязательности, подлежат исполнению; если нет, то кто и по каким основаниям уполномочен определять пределы такого нормативного регулирования?

Таким образом, несмотря на то, что некоторыми федеральными законами закрепляется возможность установления обязательных требований нормативными документами федеральных органов исполнительной власти, вместе с тем реализация такой возможности на практике затруднительна (ввиду законодательной неопределенности и несогласованности).

Во всех случаях обязательность применения нормативных документов, решений и требований органов государственной власти и должностных лиц, иных документов должна предусматриваться федеральными законами. В противном случае такие документы не будут содержать обязательные для соблюдения и исполнения требования.

Пункт 2 комментируемой статьи определяет перечень отраслевых норм, имеющих приоритетное значение перед требованиями промышленной безопасности. К ним относятся:

- нормы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- нормы в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения;
- нормы в области охраны окружающей среды;

- нормы в области экологической безопасности;

- нормы в области пожарной безопасности;

- нормы в области охраны труда;

- нормы в области строительства;

- обязательные требования, установленные в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании.

Требования промышленной безопасности должны соответствовать вышеуказанным нормам.

Пункт 3 комментируемой статьи устанавливает исключение из общего правила, определенного в пункте 1 этой же статьи.

Так, в отношении объектов использования атомной энергии требования промышленной безопасности устанавливаются законодательством в области использования атомной энергии:

- Федеральным законом от 21.11.1995 N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии";

- принимаемыми в соответствии с указанным Федеральным законом федеральными нормами и правилами в области использования атомной энергии.

Пункт 4 комментируемой статьи определяет возможность, основания и пределы отступления от требований промышленной безопасности, установленных федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности, и установления таких требований в ином документе - обосновании безопасности опасного производственного объекта.

Комментируемый пункт определил следующие случаи (основания), при наличии которых требования промышленной безопасности могут устанавливаться в обосновании безопасности опасного производственного объекта:

- в случае если при проектировании, строительстве, эксплуатации, реконструкции, капитальном ремонте, консервации или ликвидации опасного производственного объекта требуется отступление от требований промышленной безопасности, установленных федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности;

- в случае если при проектировании, строительстве, эксплуатации, реконструкции, капитальном ремонте, консервации или ликвидации опасного производственного объекта требования промышленной безопасности недостаточно;

- в случае если при проектировании, строительстве, эксплуатации, реконструкции, капитальном ремонте, консервации или ликвидации опасного производственного объекта требования промышленной безопасности не установлены.

В обосновании безопасности опасного производственного объекта могут устанавливаться требования к эксплуатации, капитальному ремонту, консервации и ликвидации опасного производственного объекта.

Указанные требования могут устанавливаться лицом, осуществляющим подготовку проектной документации на строительство, реконструкцию опасного производственного объекта.

Обоснование безопасности опасного производственного объекта, а также изменения, вносимые в него, подлежат экспертизе промышленной безопасности.

В дополнение к установленным требованиям пункт 4 комментируемой статьи определяет ряд

обязанностей, возлагаемых на организации, эксплуатирующие опасный производственный объект:

1) не допускается применение обоснования безопасности опасного производственного объекта без положительных заключений экспертизы промышленной безопасности такого обоснования и внесенных в него изменений (при их наличии);

2) обоснование безопасности опасного производственного объекта направляется организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, в Ростехнадзор при регистрации опасного производственного объекта в государственном реестре;

3) изменения, внесенные в обоснование безопасности опасного производственного объекта, направляются организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, в Ростехнадзор в течение 10 рабочих дней со дня получения положительного заключения экспертизы промышленной безопасности.

Федеральным законом от 03.07.2016 N 283-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" статья 3 Закона была дополнена пунктом 5, положения которого вступили в силу с 1 января 2017 года. Указанной нормой законодатель попытался придать правовой статус руководствам по безопасности.

Во-первых, руководства по безопасности утверждаются федеральным органом исполнительной власти в целях содействия соблюдению требований промышленной безопасности.

Во-вторых, руководства по безопасности содержат разъяснения требований промышленной безопасности.

В-третьих, руководства по безопасности содержат рекомендации по применению требований промышленной безопасности.

Как видим, руководства по безопасности в силу положений Закона не могут содержать требования промышленной безопасности, а значит, не обладают обязательным характером. Следовательно, неисполнение положений руководства по безопасности не влечет за собой применение мер юридической ответственности, например составление протокола за нарушение или несоблюдение отдельных пунктов таких документов. В то же время положения руководства по безопасности обеспечивают реализацию требований промышленной безопасности.

Примечательно только то, что Ростехнадзор приступил к утверждению подобных документов намного ранее: Приказом Ростехнадзора от 26.12.2012 N 779 утверждены Руководства по безопасности факельных систем, Приказом Ростехнадзора от 26.12.2012 N 777 утверждены Руководства по безопасности для нефтебаз и складов нефтепродуктов, Приказом Ростехнадзора от 26.12.2012 N 778 утверждены Руководства по безопасности для складов сжиженных углеводородных газов и легковоспламеняющихся жидкостей под давлением, Приказом Ростехнадзора от 26.12.2012 N 780 - Руководства по безопасности вертикальных цилиндрических стальных резервуаров для нефти и нефтепродуктов, Приказом Ростехнадзора от 27.12.2012 N 784 утверждены Руководства по безопасности "Рекомендации по устройству и безопасной эксплуатации технологических трубопроводов", Приказом Ростехнадзора от 11.04.2016 N 144 утверждены Руководства по безопасности "Методические основы по проведению анализа опасностей и оценки риска аварий на опасных производственных объектах". На сегодняшний день после внесенных в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" соответствующих изменений, определивших легитимность и статус руководств по безопасности, был утвержден только один приказ - Приказ Ростехнадзора от 20.01.2017 N 20 "Об утверждении Руководства по безопасности при транспортировании опасных веществ на опасных производственных объектах железнодорожными и автомобильными транспортными средствами".

Изменения и дополнения.

В комментируемую статью законодатель шесть раз вносил изменения и дополнения.

Во-первых, была изменена редакция пункта 1 статьи 3 Закона, введенная в действие с 21 октября 2011 года Федеральным законом от 19.07.2011 N 248-ФЗ.

В первоначальной редакции п. 1 комментируемой статьи давал следующее определение требований промышленной безопасности: это "условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в настоящем Федеральном законе, других федеральных законах и **иных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также в нормативных технических документах, которые принимаются в установленном порядке и соблюдение которых обеспечивает промышленную безопасность**".

В последующем Федеральным законом от 19.07.2011 N 248-ФЗ был конкретизирован перечень нормативных документов, в которых содержатся требования в области промышленной безопасности:

"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 правилах в области промышленной безопасности**".

Во-вторых, дважды изменению подвергался пункт 2 статьи 3 комментируемого Закона.

В первоначальной редакции указанный пункт содержал следующие положения: "требования промышленной безопасности должны соответствовать 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".

Федеральным законом от 30.12.2008 N 309-ФЗ внесенными изменениями в пункт 2 статьи 3 комментируемого Закона, вступившими в силу с 11 января 2009 года, формулировка "охрана окружающей природной среды" была заменена на формулировку "охрана окружающей среды".

В последующем Федеральным законом от 19.07.2011 N 248-ФЗ формулировка "требованиям государственных стандартов" была заменена на формулировку "обязательным требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании".

В-третьих, Федеральным законом от 30.11.2011 N 347-ФЗ дополнительно был введен пункт 3, вступивший в силу с 1 декабря 2011 года.

Федеральным законом от 04.03.2013 N 22-ФЗ статья 3 Закона была дополнена пунктом 4, вступившим в силу с 15 марта 2013 года. Указанным пунктом определяется правовой статус обоснования безопасности опасного производственного объекта. Позднее, на основании Федерального закона от 07.03.2017 N 31-ФЗ "О внесении изменений в статью 3 Федерального закона "О промышленной безопасности" и статью 60 Градостроительного кодекса Российской Федерации", абзац 1 пункта 4 статьи 3 конкретизировал случаи установления требований промышленной безопасности в обосновании безопасности опасного производственного объекта.

Федеральным законом от 03.07.2016 N 283-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" статья 3 Закона была дополнена пунктом 5 в части закрепления за федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности полномочий по утверждению руководств по безопасности.

Статья 4. Правовое регулирование в области промышленной безопасности

Комментарий к статье 4

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

Содержание законодательства в области промышленной безопасности раскрывается в Федеральном законе от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Так, в соответствии с требованиями ст. 4 Закона правовое регулирование в области промышленной безопасности осуществляется исключительно федеральными правовыми актами:

- Федеральным законом от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов";
- другими федеральными законами;
- принимаемыми в соответствии с федеральными законами нормативными правовыми актами Президента РФ;
- принимаемыми в соответствии с федеральными законами нормативными правовыми актами Правительства РФ;
- федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности.

Пункт 2 статьи 4 Закона практически воспроизводит положения части 4 статьи 15 Конституции РФ, определяющие приоритетное значение международных договоров РФ перед национальным законодательством.

Несмотря на то что в силу ст. 4 Закона завершают систему законодательства в области промышленной безопасности федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности, вместе с тем нельзя не отметить и иные нормативные правовые акты Ростехнадзора и Госгортехнадзора, которые регламентируют соответствующие правоотношения и приобретают обязательную силу.

Для того чтобы разобраться в сложной и многообразной системе исследуемого законодательства, раскроем содержание и особенности федеральных норм и правил в области промышленной безопасности.

Пункт 3 статьи 4 Закона определяет, что федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности разрабатываются и утверждаются в порядке, установленном Правительством РФ.

К сожалению, ни Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", ни иные нормативные правовые акты, принятые в соответствии с ним, не раскрывают определения федеральных норм и правил в области промышленной безопасности.

Вместе с тем п. 3 ст. 4 Закона не только делает ссылку на Правительство РФ, определяющее порядок разработки и утверждения федеральных норм и правил, но и определяет перечень обязательных требований, который устанавливается федеральными нормами и правилами. К нему относятся:

- обязательные требования к деятельности в области промышленной безопасности, в том числе работникам опасных производственных объектов;

- обязательные требования к безопасности технологических процессов на опасных производственных объектах, в том числе порядку действий в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте;

- обязательные требования к обоснованию безопасности опасного производственного объекта;

- с 1 января 2014 года - обязательные требования к экспертам в области промышленной безопасности.

Как выяснили выше, в случаях, установленных ст. 49 Федерального закона от 19.07.2011 N 248-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с реализацией положений Федерального закона "О техническом регулировании", п. 4 ст. 10 Федерального закона от 04.03.2013 N 22-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации", до дня вступления в силу соответствующих федеральных норм и правил в области промышленной безопасности обязательному исполнению подлежат нормативные документы федеральных органов исполнительной власти.

Следует отметить, что на сегодняшний день Ростехнадзором принято 56 федеральных норм и правил в области промышленной безопасности. При этом продолжают действовать целый ряд нормативных правовых актов Госгортехнадзора России, зарегистрированных Минюстом России, а также несколько десятков методических указаний Госгортехнадзора России. Так, Приказом Ростехнадзора от 10.07.2017 N 254 утвержден Перечень нормативных правовых актов и нормативных документов, относящихся к сфере деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (раздел I "Технологический, строительный, энергетический надзор") П-01-01-2017.

Общие требования к нормативным правовым актам содержатся в Правилах подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009.

Действующее законодательство в области промышленной безопасности РФ включает огромное количество нормативных правовых и иных актов, разных по своему статусу, содержанию, наименованию и виду.

Несмотря на то что нормативные правовые акты издаются федеральными органами исполнительной власти в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений, как того требует п. 2 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009, а в соответствии с Порядком подготовки нормативных правовых актов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и их государственной регистрации, утв. Приказом Ростехнадзора от 24.12.2009 N 1053, Ростехнадзор издает нормативные правовые акты в виде приказов, правил, инструкций, положений, в то же время существует некоторая неопределенность в наименовании актов и их правовом статусе.

Среди нормативных правовых и иных актов в области промышленной безопасности встречаются правила безопасности (ПБ), правила технической эксплуатации, ведомственные руководящие документы (ВРД), руководящие документы (РД), временный порядок, федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности, руководства по безопасности и т.д.

Некоторые из них носят рекомендательный характер, не проходили государственной регистрации в Министерстве юстиции РФ.

Также действует ряд документов, утвержденных Ростехнадзором, которые не прошли регистрацию в Минюсте России, не были официально опубликованы, но широко применяются, например Приказ Ростехнадзора от 06.04.2012 N 233 "Об утверждении областей аттестации (проверки знаний) руководителей и специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору".

При этом нельзя забывать и об административных регламентах Ростехнадзора по исполнению отдельных функций и полномочий и иных нормативных правовых актах Ростехнадзора, определяющих порядок реализации предоставленных законом полномочий, содержащих в себе общеобязательные требования (в том числе в области промышленной безопасности) - запреты, условия, обязанности, которые должны соблюдать и исполнять юридические лица и индивидуальные предприниматели при взаимодействии с государственными органами.

Так, устанавливая требования в области промышленной безопасности, административные регламенты и иные нормативные правовые акты Ростехнадзора, определяющие порядок реализации предоставленных законом полномочий, в то же время не подпадают под определение "требования в области промышленной безопасности" и под определение "правовое регулирование в области промышленной безопасности", которые предполагают регулирование указанных вопросов помимо федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ только федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности.

Учитывая вышеизложенное, правовое регулирование промышленной безопасности по своему содержанию значительно шире, не ограничивается федеральными нормами и правилами, если под таковыми понимать только приказы Ростехнадзора, в которых фигурировала бы соответствующая формулировка.

Многообразие видов и наименований нормативных правовых актов в области промышленной безопасности на сегодняшний день представляет систему законодательства в области промышленной безопасности достаточно хаотичной. Это вызывает многочисленные вопросы по статусу документов: правомерности и обоснованности их разработки, принятия, издания и применения.

Анализ законодательства в области промышленной безопасности позволил выявить и общие его недостатки.

Во-первых, в системе законодательства о промышленной безопасности встречаются акты, не зарегистрированные Минюстом, но исходя из правоприменительной практики широко применяемые как со стороны хозяйствующих субъектов, так и со стороны органов государственной власти.

Вместе с тем в соответствии с п. 10 Указа Президента РФ от 23.05.1996 N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, кроме актов и отдельных их положений, содержащих сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера, не прошедшие государственную регистрацию, а также зарегистрированные, но не опубликованные в установленном порядке, не влекут правовых последствий как не вступившие в силу и не могут служить основанием для регулирования соответствующих правоотношений, применения санкций к гражданам, должностным лицам и организациям за невыполнение содержащихся в них предписаний. На указанные акты нельзя ссылаться при разрешении споров.

Во-вторых, некоторые нормативные правовые акты, прошедшие государственную

регистрацию в Минюсте России и размещенные в справочных правовых системах, долгое время продолжают оставаться неопубликованными.

Вместе с тем в соответствии с п. 9 Указа Президента РФ от 23.05.1996 N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти" нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти подлежат официальному опубликованию в "Российской газете" в течение 10 дней после дня их регистрации, а также в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти государственного учреждения - издательства "Юридическая литература" Администрации Президента РФ, который издается еженедельно. Кроме того, согласно п. 19 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утв. Постановлением Правительства РФ от 13.08.1997 N 1009, федеральные органы исполнительной власти направляют для исполнения нормативные правовые акты, подлежащие государственной регистрации, только после их регистрации и официального опубликования. При нарушении указанных требований нормативные правовые акты, как не вступившие в силу, применяться не могут.

Таким образом, факт официальной публикации связан прежде всего с моментом вступления в силу соответствующего нормативного правового акта.

Согласно п. 12 Указа Президента РФ от 23.05.1996 N 763 "О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти", нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории РФ по истечении 10 дней после дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления в силу.

Указом Президента РФ от 23.05.1996 N 763 определено, что контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации.

Однако действующим законодательством РФ не определена мера ответственности должностных лиц федерального органа исполнительной власти за несвоевременность публикации нормативных правовых актов. А правоприменительная практика не знает случаев привлечения виновных лиц к административной ответственности за несоблюдение указанных требований российского законодательства.

Многообразие нормативных правовых актов порождает другую проблему - проблему соотношения их между собой.

При определении соотношения нормативных правовых актов следует учитывать закрепленную Конституцией Российской Федерации иерархию федеральных конституционных законов и федеральных законов, федеральных законов и иных нормативных правовых актов, а также правило о том, что в случае коллизии между законами равной юридической силы приоритетными признаются последующий закон и закон, который специально предназначен для регламентации соответствующих правоотношений. О необходимости учета особенностей предмета регулирования тех или иных законодательных актов при разрешении возникающих между ними коллизий Конституционный Суд РФ неоднократно указывал в своих решениях.

Системный анализ требований Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" во взаимосвязи с выводами Конституционного Суда Российской Федерации позволил выделить следующие правила о конкуренции правовых норм.

I. Правила о применении нормативных правовых актов разной юридической силы.

1. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

2. Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации).

3. Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации).

4. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (ч. 3 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

5. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

6. Указы и распоряжения Президента Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам (ч. 3 ст. 90 Конституции Российской Федерации).

7. Постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации могут быть отменены Президентом Российской Федерации (ч. 3 ст. 115 Конституции Российской Федерации).

8. Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории РФ до вступления в силу настоящей Конституции РФ, применяются в части, не противоречащей Конституции РФ (ч. 2 Заключительных и переходных положений Конституции РФ).

II. Правила о применении нормативных правовых актов равной юридической силы.

1. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 29 июня 2004 г. N 13-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы" подчеркнул, что в случае коллизии федеральных законов как актов одинаковой юридической силы независимо от времени принятия приоритетными признаются нормы того закона, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений.

2. Согласно Определению Конституционного Суда РФ от 02.03.2006 N 54-О в случае коллизии между различными законами равной юридической силы приоритетными признаются последующий закон и закон, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений.

3. Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 29 июня 2004 года N 13-П отметил, что в отношении федеральных законов как актов одинаковой юридической силы применяется правило *lex posterior derogat priori* ("последующий закон отменяет предыдущие"), означающее, что, даже если в последующем законе отсутствует специальное предписание об отмене ранее принятых законоположений, в случае коллизии между ними действует последующий закон; вместе с тем независимо от времени принятия приоритетными признаются нормы того

закона, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений.

Подводя итог, можно выделить следующую особенность законодательства в области промышленной безопасности. Оно представлено документами исключительно федерального уровня. При этом основную массу составляют нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности, разнообразные по своему содержанию, наименованию и видам. Сами же требования в области промышленной безопасности могут содержаться не только в нормативных правовых актах, но и в иных актах ненормативного характера, например в обосновании безопасности опасного производственного объекта.

Изменения и дополнения.

В комментируемую статью дважды вносили изменения.

Первое изменение, внесенное Федеральным законом от 19.07.2011 N 248-ФЗ, коснулось пункта 1 статьи 4, определяющего содержание правового регулирования в области промышленной безопасности, и сопряжено с изменениями, произошедшими в пункте 1 статьи 3 комментируемого Закона. Именно поэтому положения пункта 1 статьи 4 Закона практически воспроизводят положения пункта 1 статьи 3.

Кроме того, Федеральным законом от 19.07.2011 248-ФЗ статья 4 комментируемого Закона дополняется пунктом 3.

В последующем Федеральным законом от 04.03.2013 N 22-ФЗ пункт 3 статьи 4 комментируемого Закона излагается в новой редакции. Так, в частности, дополнительно определяется, что федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности устанавливают также обязательные требования к обоснованию безопасности опасного производственного объекта.

Статья 5. Федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности

Комментарий к статье 5

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

Пункт 1 статьи 5 определяет ряд важных моментов.

Во-первых, он устанавливает, что федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности определяются либо Президентом РФ, либо по его поручению Правительством РФ.

Во-вторых, законодатель возлагает на федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности осуществление как нормативно-правового регулирования, так и специальных разрешительных, контрольных и надзорных функций в области промышленной безопасности.

В-третьих, законодатель определяет необходимость наличия у федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности подведомственных им территориальных органов.

Пункт 2 статьи 5, определяя возможность возложения на иные федеральные органы исполнительной власти отдельных функций в области промышленной безопасности, устанавливает в отношении таких органов определенные обязанности. В связи с этим необходимо учитывать следующее.

Возможность возложения отдельных функций в области промышленной безопасности на иные федеральные органы исполнительной власти может быть предусмотрена следующими нормативными правовыми актами:

- федеральными законами;
- нормативными правовыми актами Президента РФ;
- нормативными правовыми актами Правительства РФ.

Указанными нормативными правовыми актами на такие федеральные органы исполнительной власти могут быть возложены:

- отдельные функции нормативно-правового регулирования;
- отдельные специальные разрешительные функции;
- отдельные контрольные или надзорные функции.

При этом законодатель определяет следующие обязанности в отношении федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих отдельные функции в области промышленной безопасности:

- обязанность согласовывать принимаемые ими нормативные правовые акты с федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности;
- обязанность координировать свою деятельность в области промышленной безопасности с федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности.

И наконец, пункт 3 статьи 5 Закона определяет возможность передачи полномочий федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ. Передача таких полномочий осуществляется постановлениями Правительства РФ в порядке, установленном Федеральным законом от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Таким образом, в статье 5 Закона определяется система органов исполнительной власти, осуществляющих полномочия в области промышленной безопасности: федеральные органы в области промышленной безопасности; федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие отдельные функции в области промышленной безопасности; органы исполнительной власти субъектов РФ, которым переданы для осуществления полномочия федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности (в случае передачи указанных полномочий).

Органы исполнительной власти	Наименование ведомств	Правовые основы осуществления полномочий	Осуществляемые полномочия
Федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности и	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	Нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ: - Указ Президента РФ от 21.05.2012 N 636 "О структуре федеральных	Осуществление соответствующего нормативного регулирования, а также специальных разрешительных,

<p>подведомственные им территориальные органы</p>	<p>(Ростехнадзор)</p>	<p>органов исполнительной власти"; - Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 401 "О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору"; - Постановление Правительства РФ от 15.11.2012 N 1170 "Об утверждении Положения о федеральном государственном надзоре в области промышленной безопасности"</p>	<p>контрольных и надзорных функций в области промышленной безопасности</p>
<p>Федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие отдельные функции в области промышленной безопасности</p>	<p>- Главное управление специальных программ Президента РФ; - Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ России); - Федеральная служба охраны РФ (ФСО России); - Министерство обороны РФ; - Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России).</p>	<p>Федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ, нормативные правовые акты Правительства РФ: - Указ Президента РФ от 07.09.2004 N 1146 "Вопросы Главного управления специальных программ Президента Российской Федерации"; - Указ Президента РФ от 11.08.2003 N 960 "Вопросы Федеральной службы безопасности Российской Федерации"; - Указ Президента РФ от 07.08.2004 N 1013 "Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации"; - Указ Президента РФ от 16.08.2004 N 1082 "Вопросы Министерства обороны Российской Федерации"; - Указ Президента РФ от 13.10.2004 N 1314 "Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний"; - Постановление Правительства РФ от 15.11.2012 N 1170 "Об утверждении Положения о федеральном</p>	<p>Отдельные функции нормативно-правового регулирования, специальные разрешительные, контрольные или надзорные функции в области промышленной безопасности</p>

		государственном надзоре в области промышленной безопасности"	
Органы исполнительной власти субъектов РФ, которым переданы для осуществления полномочия федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности	Определяются соответствующими нормативными правовыми актами субъектов РФ	Полномочия передаются постановлениями Правительства Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"	Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности

Изменения и дополнения.

В статью 5 комментируемого Закона трижды вносили изменения.

В первоначальной редакции в тексте статьи 5 Закона содержалась формулировка "федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности".

Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ редакция указанной статьи, введенная в действие с 1 января 2005 года, была изменена.

Так, формулировка "федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности" была заменена на формулировку иного содержания - "федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности".

В последующем Федеральным законом от 19.07.2011 N 248-ФЗ текст пункта 2 статьи 5 был изложен в новой редакции. Из пункта 2 комментируемой статьи была исключена формулировка "нормативные технические документы".

И наконец, Федеральным законом от 13.07.2015 N 233-ФЗ статья 5 Закона была дополнена пунктом 3, устанавливающим возможность передачи полномочий федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности для осуществления органам исполнительной власти субъектов РФ.

Глава II. ОСНОВЫ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Статья 6. Деятельность в области промышленной безопасности

Комментарий к статье 6

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

В самом общем виде деятельность в области промышленной безопасности раскрывается в ст.

6 Закона.

Так, в силу требований п. 1 ст. 6 Закона к видам деятельности в области промышленной безопасности относятся следующие.

I. В части осуществления деятельности в области промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов:

- проектирование опасных производственных объектов;
- строительство опасных производственных объектов;
- эксплуатация опасных производственных объектов;
- реконструкция опасных производственных объектов;
- капитальный ремонт опасных производственных объектов;
- техническое перевооружение опасных производственных объектов;
- консервация опасных производственных объектов;
- ликвидация опасных производственных объектов.

II. В части осуществления деятельности в области промышленной безопасности в отношении технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте:

- изготовление технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;
- монтаж технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;
- наладка технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;
- обслуживание технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;
- ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте.

III. Проведение экспертизы промышленной безопасности.

IV. Подготовка и переподготовка работников опасного производственного объекта в необразовательных учреждениях.

Содержание соответствующих видов деятельности раскрывается в нормативных правовых актах. Среди них особо следует отметить терминологическую базу федеральных норм и правил в области промышленной безопасности.

Системный анализ существующих требований позволяет представить следующий понятийный аппарат основных видов деятельности в области промышленной безопасности:

строительство:

1) строительство - создание зданий, строений, сооружений (в том числе на месте сносимых объектов капитального строительства) (Градостроительный кодекс РФ);

эксплуатация:

1) эксплуатация опасного объекта - ввод опасного объекта в эксплуатацию, использование,

техническое обслуживание, консервация, ликвидация опасного объекта, а также изготовление, монтаж, наладка, обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном объекте (Федеральный закон от 27.07.2010 N 225-ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте");

2) эксплуатация - стадия жизненного цикла ПС, на которой реализуется, поддерживается и восстанавливается его качество. Эксплуатация ПС включает в себя в общем случае использование по назначению (работу), транспортирование, монтаж, хранение, техническое обслуживание и ремонт (Приказ Ростехнадзора от 12.11.2013 N 533 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности опасных производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения");

реконструкция:

1) реконструкция объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) - изменение параметров объекта капитального строительства, его частей (высоты, количества этажей, площади, объема), в том числе надстройка, перестройка, расширение объекта капитального строительства, а также замена и (или) восстановление несущих строительных конструкций объекта капитального строительства, за исключением замены отдельных элементов таких конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановления указанных элементов (Градостроительный кодекс РФ);

2) реконструкция линейных объектов - изменение параметров линейных объектов или их участков (частей), которое влечет за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования таких объектов (мощности, грузоподъемности и других) или при котором требуется изменение границ полос отвода и (или) охранных зон таких объектов (Градостроительный кодекс РФ);

3) реконструкция (модернизация) - изменение технических характеристик оборудования путем замены (изменения) его отдельных элементов, узлов, устройств управления и обеспечения режима работы (автоматизированных систем управления технологическим процессом, регулирующих устройств, горелочных устройств) и (или) изменения конструкции оборудования под давлением и его элементов путем применения неразъемных (сварных) соединений, вызывающее необходимость проведения прочностных расчетов и корректировки паспорта и руководства (инструкции) по эксплуатации, оформления нового паспорта и руководства по эксплуатации (Приказ Ростехнадзора от 25.03.2014 N 116 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением");

4) реконструкция - комплекс работ по изменению функциональных потребительских свойств канатной дороги по сравнению с проектными характеристиками (увеличение пропускной способности, грузоподъемности) без изменения типа дороги (Приказ Ростехнадзора от 06.02.2014 N 42 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности пассажирских канатных дорог и фуникулеров");

5) реконструкция эскалатора - изменение конструкции его основных узлов и принципиальной схемы электроснабжения и управления электроприводом, влияющее на паспортные характеристики эскалатора, допустимо при наличии положительного заключения выполнившей проект эскалатора или специализированной по эскалаторам организации, после проведения экспертизы промышленной безопасности (Приказ Ростехнадзора от 13.01.2014 N 9 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности эскалаторов в метрополитенах");

6) реконструкция - изменение конструкции ПС или его основных показателей назначения,

вызывающее необходимость внесения изменений в паспорт (например, изменение типа привода, длины стрелы, высоты башни, длины пролета, грузоподъемности, устойчивости), переоборудование ПС для работы с другими грузозахватными органами или грузозахватными приспособлениями, а также другие изменения, вызывающие перераспределение и изменение нагрузок на расчетные элементы металлоконструкции и/или приводы (Приказ Ростехнадзора от 12.11.2013 N 533 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности опасных производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения");

модернизация:

1) модернизация - изменение конструкции в соответствии с современными требованиями и нормами, направленными на обновление технического оборудования, производства, процесса (Приказ Ростехнадзора от 13.01.2014 N 9 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности эскалаторов в метрополитенах");

2) модернизация - изменение, усовершенствование, отвечающее современным требованиям. Примечание: модернизация ПС - разновидность реконструкции, направленная на улучшение потребительских свойств, показателей назначения и/или безопасности ПС, например замена старой системы управления на новую, с более плавным регулированием и более высокими номинальными скоростями (Приказ Ростехнадзора от 12.11.2013 N 533 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности опасных производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения");

капитальный ремонт:

1) капитальный ремонт объектов капитального строительства (за исключением линейных объектов) - замена и (или) восстановление строительных конструкций объектов капитального строительства или элементов таких конструкций, за исключением несущих строительных конструкций, замена и (или) восстановление систем инженерно-технического обеспечения и сетей инженерно-технического обеспечения объектов капитального строительства или их элементов, а также замена отдельных элементов несущих строительных конструкций на аналогичные или иные улучшающие показатели таких конструкций элементы и (или) восстановление указанных элементов (Градостроительный кодекс РФ);

2) капитальный ремонт линейных объектов - изменение параметров линейных объектов или их участков (частей), которое не влечет за собой изменение класса, категории и (или) первоначально установленных показателей функционирования таких объектов и при котором не требуется изменение границ полос отвода и (или) охранных зон таких объектов (Градостроительный кодекс РФ);

техническое перевооружение:

1) техническое перевооружение опасного производственного объекта - приводящие к изменению технологического процесса на опасном производственном объекте внедрение новой технологии, автоматизация опасного производственного объекта или его отдельных частей, модернизация или замена применяемых на опасном производственном объекте технических устройств (Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов");

монтаж:

1) монтаж - установка в проектное положение оборудования, поступившего в собранном виде, а также сборка (доизготовление) оборудования на объекте применения из готовых частей и элементов с применением неразъемных сварных соединений с установкой в проектное положение (Приказ Ростехнадзора от 25.03.2014 N 116 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области

промышленной безопасности "Правила промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением");

ремонт:

1) ремонт - восстановление поврежденных, изношенных или пришедших в негодность по любой причине элементов оборудования под давлением с применением неразъемных (сварных) соединений в целях приведения его в работоспособное состояние (Приказ Ростехнадзора от 25.03.2014 N 116 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением");

2) ремонт - комплекс операций по восстановлению исправности или работоспособности ПС:

ремонт текущий - ремонт, выполняемый для обеспечения или восстановления работоспособности изделия (ПС) и состоящий в замене и (или) восстановлении отдельных его частей;

ремонт плановый - ремонт, постановка на который осуществляется в соответствии с требованиями нормативно-технической или эксплуатационной документации;

ремонт капитальный - ремонт, выполняемый для восстановления исправности и полного или близкого к полному восстановлению ресурса изделия (ПС) с заменой или восстановлением любых его частей, включая базовые.

Примечание: значение близкого к полному ресурсу устанавливается в нормативно-технической документации.

ремонт полнокомплектный - ремонт ПС с истекшим сроком службы, выполняемый ПС, находящимся в смонтированном состоянии, с целью устранения повреждений, выявленных в результате технического диагностирования, для восстановления работоспособности ПС и продления срока службы до следующего технического диагностирования;

ремонт капитально-восстановительный - ремонт ПС, выполняемый для восстановления работоспособности и близкого к полному восстановлению ресурса ПС, включающий замену или восстановление частей ПС (Приказ Ростехнадзора от 12.11.2013 N 533 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности опасных производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения");

техническое диагностирование:

1) техническое диагностирование - комплекс операций с применением методов неразрушающего и разрушающего контроля, выполняемых в процессе эксплуатации в пределах срока службы, в случаях, установленных руководством по эксплуатации, и при проведении технического освидетельствования для уточнения характера и размеров выявленных дефектов, а также по истечении расчетного срока службы оборудования под давлением или после исчерпания расчетного ресурса безопасной работы в рамках экспертизы промышленной безопасности в целях определения возможности, параметров и условий дальнейшей эксплуатации этого оборудования (Приказ Ростехнадзора от 25.03.2014 N 116 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением");

техническое обслуживание:

1) техническое обслуживание - комплекс операций или операция по поддержанию работоспособности или исправности оборудования под давлением при использовании его по

назначению (Приказ Ростехнадзора от 25.03.2014 N 116 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением");

2) техническое обслуживание - комплекс операций или операция по поддержанию работоспособности или исправности изделия (ПС) при использовании по назначению, ожидании, хранении и транспортировании (Приказ Ростехнадзора от 12.11.2013 N 533 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности опасных производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения");

техническое освидетельствование:

1) техническое освидетельствование - комплекс административно-технических мер, направленных на подтверждение работоспособности и промышленной безопасности оборудования под давлением в эксплуатации (Приказ Ростехнадзора от 25.03.2014 N 116 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением");

2) техническое освидетельствование ПС - комплекс административно-технических мер, направленных на подтверждение работоспособности и промышленной безопасности ПС в эксплуатации (Приказ Ростехнадзора от 12.11.2013 N 533 "Об утверждении Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности опасных производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения");

экспертиза промышленной безопасности:

1) экспертиза промышленной безопасности - определение соответствия объектов экспертизы промышленной безопасности, указанных в п. 1 ст. 13 настоящего Федерального закона, предъявляемым к ним требованиям промышленной безопасности (Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов").

В свою очередь, в зависимости от сферы деятельности юридического лица (индивидуального предпринимателя), вида, типа и класса опасности опасного производственного объекта, вида технического устройства, применяемого на опасном производственном объекте, определяются и особенности регламентации и осуществления каждого из указанных видов деятельности.

Так, достаточно указать на то, что федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности (далее - ФНП) направлены на регламентацию отдельных сфер деятельности хозяйствующего субъекта. Как правило, объект и предмет регулирования конкретных федеральных норм и правил в области промышленной безопасности определяются и конкретизируются в первых трех пунктах ФНП. В них определяются не только отношения (ОПО, технические устройства), подпадающие под сферу регулирования ФНП, но и отношения (ОПО, технические устройства), которые ФНП не регламентируются. По общему правилу по содержанию ФНП состоят из разделов (пунктов), которые определяют требования к работникам соответствующего ОПО, к технологическим процессам (проектированию, изготовлению, наладке, монтажу, демонтажу, строительству, эксплуатации, консервации, ликвидации), к отдельным видам технологического производства. ФНП могут регламентировать отдельные этапы или весь жизненный цикл ОПО или применяемых на них технических устройств; могут регламентировать конкретные виды производственных процессов, устанавливать содержание технологического регламента и т.д.

При применении ФНП необходимо четко разграничивать не только требования, устанавливаемые в отношении различных видов деятельности в области промышленной безопасности и стадий производственного процесса, различных видов и типов опасных

производственных объектов и применяемых на них технических устройств, но и требования, устанавливаемые в отношении различных лиц.

При этом субъектов, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности, можно классифицировать по самым разным основаниям.

Так, например, в зависимости от осуществляемого вида деятельности в области промышленной безопасности:

1) в части осуществления деятельности в области промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов:

- лица, осуществляющие проектирование опасных производственных объектов;
- лица, осуществляющие строительство опасных производственных объектов;
- лица, осуществляющие эксплуатацию опасных производственных объектов;
- лица, осуществляющие реконструкцию опасных производственных объектов;
- лица, осуществляющие капитальный ремонт опасных производственных объектов;
- лица, осуществляющие техническое перевооружение опасных производственных объектов;
- лица, осуществляющие консервацию опасных производственных объектов;
- лица, осуществляющие ликвидацию опасных производственных объектов;

2) в части осуществления деятельности в области промышленной безопасности в отношении технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте:

- лица, осуществляющие изготовление технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;

- лица, осуществляющие монтаж технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;

- лица, осуществляющие наладку технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;

- лица, осуществляющие обслуживание технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;

- лица, осуществляющие ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте;

3) лица, осуществляющие экспертизу промышленной безопасности:

- экспертные организации;
- руководитель экспертной организации;
- эксперты в области промышленной безопасности;

4) лица, осуществляющие подготовку и переподготовку работников опасного производственного объекта в необразовательных учреждениях.

В зависимости от статуса организации выделяют:

- организации, эксплуатирующие опасный производственный объект;
- специализированные организации;
- экспертные организации.

В зависимости от субъектной принадлежности выделяются:

- юридические лица;
- индивидуальные предприниматели;
- физические лица (например, работники опасного производственного объекта; эксперты в области промышленной безопасности).

В зависимости от выполняемых работниками должностных обязанностей предусмотрена следующая градация:

- руководители;
- специалисты;
- рабочие.

Также классификация лиц может происходить в зависимости от квалификации работника, вида выполняемых работ и требований, предъявляемых к выполнению таких работ: например, сварщики, специалисты сварочного производства, персонал, осуществляющий неразрушающий контроль качества сварных соединений, и т.д.

Закрепляя требования в области промышленной безопасности за определенными субъектами права, комментируемый Закон выделяет следующих субъектов соответствующей деятельности:

- организация, эксплуатирующая опасный производственный объект (преамбула Закона; абз. 3 п. 4 ст. 3; п. 1 ст. 9; п. 1 ст. 10; ст. 11; п. 2 ст. 12; п. 5 ст. 12; п. 9 ст. 12; ст. 17.1);
- владелец опасного производственного объекта (ст. 17.1);
- руководитель организации, эксплуатирующей опасный производственный объект (п. 5 ст. 2; п. 4 ст. 14);
- работники организации, эксплуатирующей опасный производственный объект (п. 2 ст. 9; п. 4 ст. 11; п. 5 ст. 12);
- организация, разработавшая проектную и иную документацию (п. 3 ст. 8);
- сторонние организации и сторонние индивидуальные предприниматели (п. 4 ст. 11);
- экспертные организации (организации, имеющие лицензию на проведение экспертизы промышленной безопасности) (п. 4 ст. 12; п. 5 ст. 12; ст. 13);
- руководитель организации, проводящей экспертизу промышленной безопасности (ст. 13);
- эксперты в области промышленной безопасности (п. 4 ст. 12; ст. 13);
- специалисты в области изысканий, проектирования, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, изготовления оборудования и в других областях (п. 4 ст. 12).

Некоторыми федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности раскрываются определения эксплуатирующей организации и специализированной организации.

Так, например, в соответствии с федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности "Правила промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением", утв. Приказом Ростехнадзора от 25.03.2014 N 116:

- эксплуатирующая организация - юридическое лицо (индивидуальный предприниматель), осуществляющее эксплуатацию ОПО, на котором используется (эксплуатируется) оборудование, работающее под избыточным давлением (источник повышенной опасности), в силу принадлежащего ему права собственности, права хозяйственного ведения, оперативного управления либо по другим основаниям (по договору аренды, в силу распоряжения компетентного органа о передаче источника повышенной опасности);

- специализированная организация, уполномоченная для проведения технического освидетельствования оборудования под давлением, - специализированные организации, уполномоченные в порядке, установленном нормативными правовыми актами Ростехнадзора, имеющие в своем составе специалистов по визуально-измерительному и неразрушающему контролю соответствующей квалификации, а также располагающие комплектом устройств, приборов и оборудования в количестве, необходимом для обеспечения проведения технического освидетельствования с учетом требований настоящих ФНП, руководств (инструкций) по эксплуатации оборудования.

Согласно федеральным нормам и правилам в области промышленной безопасности "Правила безопасности опасных производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения", утв. Приказом Ростехнадзора от 12.11.2013 N 533:

- эксплуатирующая организация - юридическое лицо вне зависимости от организационно-правовой формы, индивидуальный предприниматель, осуществляющие эксплуатацию ОПО, составляющими которых являются в том числе и ПС, подлежащие учету в Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, на праве собственности или аренды или ином законном праве, определяющем ее юридическую ответственность;

- специализированная организация - субъект предпринимательской деятельности, зарегистрированный в установленном порядке на территории Российской Федерации, располагающий квалифицированным персоналом и материально-технической базой, выполняющий хотя бы один из следующих видов работ:

разработка технологических процессов, в том числе разработка проектов производства работ и технологических карт, для объектов, на которых используются грузоподъемные краны, краны-манипуляторы, подъемники (вышки), строительные подъемники;

обслуживание, монтаж (демонтаж), ремонт, реконструкция (модернизация), наладка подъемных сооружений и (или) регистраторов, ограничителей, указателей, систем дистанционного управления подъемных сооружений, электро-, пневмо- и гидрооборудования подъемных сооружений;

обслуживание, монтаж (демонтаж), ремонт, реконструкция (модернизация), наладка рельсовых путей, по которым перемещаются подъемные сооружения;

проведение технических освидетельствований, неразрушающего контроля, технического диагностирования, экспертизы промышленной безопасности подъемных сооружений.

Основным субъектом деятельности в области промышленной безопасности является организация, эксплуатирующая опасный производственный объект (эксплуатирующая

организация). Исходя из определений "эксплуатация объекта" и "эксплуатирующая организация", статус эксплуатирующей организации подтверждается не только наличием всех элементов эксплуатации в отношении соответствующего опасного производственного объекта, но и наличием на праве собственности или ином законном основании по месту осуществления соответствующего вида деятельности земельных участков, зданий, строений, сооружений, на (в) которых размещаются объекты, а также технических устройств, применяемых на таких объектах.

Особого внимания заслуживает раскрытие правового статуса специализированной организации. Необходимость или возможность привлечения специализированных организаций для выполнения определенных видов работ предусматривается в федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности. Соответствующие ФНП определяют не только объем выполняемых специализированными организациями работ, но и их обязанности, взаимоотношения с эксплуатирующей организацией.

При этом гражданско-правовое положение юридических лиц и порядок их участия в гражданском обороте регулируются Гражданским кодексом РФ. Особенности гражданско-правового положения юридических лиц отдельных организационно-правовых форм, видов и типов, а также юридических лиц, созданных для осуществления деятельности в определенных сферах, определяются настоящим Кодексом, другими законами и иными правовыми актами.

Следует отметить, что федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности не устанавливают перечень документов, необходимый для осуществления специализированными организациями заявленной деятельности. Необходимость наличия тех или иных разрешительных документов устанавливается иными нормативными правовыми актами в области как промышленной безопасности, так и иных отраслей российского законодательства.

Так, в силу требований п. 3 ст. 49 Гражданского кодекса РФ право юридического лица осуществлять деятельность, для занятия которой необходимо получение специального разрешения (лицензии), членство в саморегулируемой организации или получение свидетельства саморегулируемой организации о допуске к определенному виду работ, возникает с момента получения такого разрешения (лицензии) или в указанный в нем срок либо с момента вступления юридического лица в саморегулируемую организацию или выдачи саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ и прекращается при прекращении действия разрешения (лицензии), членства в саморегулируемой организации или выданного саморегулируемой организацией свидетельства о допуске к определенному виду работ.

На осуществление определенных видов деятельности необходимо получение лицензии. Общий перечень лицензируемых видов деятельности определен Федеральным законом от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности".

Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности, устанавливая определенные требования, могут более детально конкретизировать лиц, на которых возлагается их исполнение.

Так, например, Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности "Правила безопасности опасных производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения", утв. Приказом Ростехнадзора от 12.11.2013 N 533, предъявляют самостоятельные требования к следующим специалистам:

- специалисту, ответственному за осуществление производственного контроля при эксплуатации подъемного сооружения;
- специалисту, ответственному за содержание подъемного сооружения в работоспособном состоянии;
- специалисту, ответственному за безопасное производство работ с применением

подъемного сооружения.

В свою очередь, неисполнение соответствующими специалистами закрепленных за ними обязанностей влечет за собой ответственность.

Причем если в силу требований нормативных правовых актов определенные обязанности возлагаются на определенных лиц или на определенное лицо и при этом не предусматривается возможность их передачи (или предусматривается запрет на осуществление определенных функций иными лицами), то перекладывать такие обязанности локальными документами (внутренними документами организации) на других должностных лиц не допускается.

Так, например, в соответствии с подп. "б" п. 218 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением", утв. Приказом Ростехнадзора от 25.03.2014 N 116, ответственный за осуществление производственного контроля за безопасной эксплуатацией оборудования под давлением не может совмещать обязанности ответственного за исправное состояние и безопасную эксплуатацию оборудования под давлением.

Абзац 2 пункта 1 комментируемой статьи устанавливает, что отдельные виды деятельности в области промышленной безопасности подлежат лицензированию в соответствии с законодательством РФ.

В свою очередь, лицензируемые виды деятельности определяются законодательством о лицензировании.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности", Постановлением Правительства РФ от 21.11.2011 N 957 "Об организации лицензирования отдельных видов деятельности" Ростехнадзор осуществляет лицензирование следующих видов деятельности:

- эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности (Постановление Правительства РФ от 10.06.2013 N 492 "О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности");

- производство маркшейдерских работ (Постановление Правительства РФ от 28.03.2012 N 257 "О лицензировании производства маркшейдерских работ");

- деятельность по проведению экспертизы промышленной безопасности (Постановление Правительства РФ от 04.07.2012 N 682 "О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности");

- деятельность, связанная с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения (Постановление Правительства РФ от 14.10.2015 N 1102 "О лицензировании деятельности, связанной с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения").

На сегодняшний день сложилась несогласованность правового регулирования в части необходимости переоформления лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II, III классов опасности.

В соответствии с п. 5 ст. 10 Федерального закона от 04.03.2013 N 22-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации" предоставленные до 1 июля 2013 года лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных

производственных объектов и лицензии на эксплуатацию химически опасных производственных объектов сохраняют свое действие после дня вступления в силу настоящего Федерального закона и предоставляют их лицензиатам право осуществлять эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II, III классов опасности в соответствии с перечнем выполняемых работ, указанным в таких лицензиях. К таким лицензиям применяются положения законодательства РФ, регулирующие лицензирование деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II, III классов опасности.

Таким образом, в силу требований п. 5 ст. 10 Федерального закона от 04.03.2013 N 22-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" ранее выданные лицензии сохраняют свое действие после дня вступления в силу Федерального закона от 04.03.2013 N 22-ФЗ и предоставляют их лицензиатам право осуществлять эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II, III классов опасности в соответствии с перечнем выполняемых работ, указанным в таких лицензиях.

Однако Федеральным законом от 14.10.2014 N 307-ФЗ ст. 22 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" была дополнена частью 6.1 следующего содержания:

"Лицензии на виды деятельности, наименования которых изменены, лицензии, не содержащие перечней работ, услуг, которые выполняются, оказываются в составе конкретных видов деятельности, и лицензии, содержащие перечни работ, услуг, которые выполняются, оказываются в составе конкретных видов деятельности, если нормативными правовыми актами РФ в указанные перечни внесены изменения, подлежат переоформлению в порядке, установленном настоящей статьей, при условии соблюдения лицензионных требований, предъявляемых к таким видам деятельности (выполнению работ, оказанию услуг, составляющих лицензируемый вид деятельности)".

Принимая во внимание указанные выше требования, полагаем, что нормы, содержащиеся в п. 5 ст. 10 Федерального закона от 04.03.2013 N 22-ФЗ, имеют специальный характер, так как рассчитаны на конкретный лицензируемый вид деятельности. Нормы, содержащиеся в ч. 6.1 ст. 22 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности", обладают общим характером применительно ко всем лицензируемым видам деятельности. С этих позиций получается, что п. 5 ст. 10 Федерального закона от 04.03.2013 N 22-ФЗ является исключением из общего правила. При этом в правоприменительной практике приоритетными являются нормы специального характера.

Однако во внимание необходимо принимать и тот момент, что общая норма (ч. 6.1 ст. 22) была введена более поздней датой, нежели специальная норма. По общему правилу приоритетной считается норма, принятая позднее.

В связи с вышеизложенным считаем, что возникла правовая коллизия между указанными Федеральными законами.

Укажем на сложившуюся судебную практику по вопросам необходимости переоформления лицензии на деятельность по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II, III классов опасности и срока действия ранее выданных лицензий.

Так, в частности, в Постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда от 30.11.2015 N 08АП-11412/2015 по делу N А81-2604/2015 и в Постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда от 23.11.2015 N 08АП-11444/2015 по делу N А75-5583/2015 суды приходят к следующему выводу:

"лицензия... на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов... является

бессрочной на основании ч. 3 ст. 22 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ, но подлежит переоформлению в связи с переименованием лицензируемого вида деятельности и внесением изменений в перечень работ, услуг, которые выполняются, оказываются в составе данного лицензируемого вида деятельности, на основании ч. 6.1 ст. 22 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ.

В то же время срок переоформления такой лицензии... законодательством не установлен, как не указано и на то, что лицензиат не вправе осуществлять лицензируемый вид деятельности до переоформления лицензии".

Аналогичный вывод содержится также в Постановлении Восьмого арбитражного апелляционного суда от 23.11.2015 N 08АП-11444/2015 по делу N А75-5583/2015.

В то же время можно привести и другую судебную практику, которая заявленные требования юридических лиц не удовлетворяла (Постановление Девятого арбитражного апелляционного суда от 20.10.2015 N 09АП-43110/2015).

В Постановлении от 20.12.2016 N Ф01-4930/2016, Ф01-5504/2016 по делу N А17-7534/2015 Арбитражный суд Волго-Вятского округа делает следующие выводы:

"Между тем указанная норма (ч. 6.1 ст. 22 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ) введена в действие Федеральным законом N 307-ФЗ, вступила в силу 15.11.2014, то есть после изменения наименования вида деятельности. При этом положения Федеральных законов N 99-ФЗ, N 307-ФЗ не содержат положений об их применении к правоотношениям, возникшим до введения их в действие, то есть не имеют обратной силы. Следовательно, эта норма не может распространять свое действие на уже действующую бессрочную лицензию.

При таких обстоятельствах апелляционный суд сделал правильный вывод, что, поскольку на момент оформления лицензии и на момент изменения наименования деятельности, на осуществление которой она выдана, лицензия соответствовала действующему законодательству, у общества не возникло обязанности по ее переоформлению в связи со вступлением в силу части 6.1 статьи 22 Федерального закона N 99-ФЗ".

Пункт 2 комментируемой статьи устанавливает следующие обязательные требования к соискателю лицензии для принятия решения о предоставлении лицензии на эксплуатацию опасных производственных объектов:

- наличие документов, подтверждающих ввод опасных производственных объектов в эксплуатацию,

или

- наличие положительных заключений экспертизы промышленной безопасности на технические устройства, применяемые на опасных производственных объектах, здания и сооружения на опасных производственных объектах,

а также в случаях, предусмотренных ст. 14 Федерального закона N 116-ФЗ:

- наличие деклараций промышленной безопасности.

Указанные документы лицензирующий орган должен запрашивать самостоятельно в уполномоченных органах, в распоряжении которых они находятся.

При этом законодатель устанавливает запрет на требования указанных документов от соискателя лицензии, если они находятся в распоряжении иных органов государственной власти или органов местного самоуправления.

Изменения и дополнения.

В комментируемую статью четырежды вносили изменения.

В первоначальной редакции текст статьи 6 Закона:

- определял виды деятельности в области промышленной безопасности, подлежащей лицензированию (пункт 1);

- определял перечень дополнительных документов, прилагаемых к заявлению о выдаче соответствующей лицензии (пункт 2);

- устанавливал требование о том, что в лицензиях на эксплуатацию опасного производственного объекта делается запись об обязательном наличии у заявителя на момент начала эксплуатации и на протяжении всего периода эксплуатации опасного производственного объекта договора страхования риска ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта (пункт 3).

В последующем статья 6 в редакции, введенной в действие с 15 января 2003 года Федеральным законом от 10.01.2003 N 15-ФЗ, была существенным образом обновлена. Структурно она состояла из двух пунктов.

В первом пункте законодатель определял виды деятельности в области промышленной безопасности, а также содержал бланкетную норму, определяющую, что отдельные виды деятельности в области промышленной безопасности подлежали лицензированию.

Во втором пункте комментируемой статьи законодатель устанавливал обязательные условия для принятия решения о выдаче лицензии на эксплуатацию:

- представление акта приемки опасного производственного объекта в эксплуатацию

или

- представление положительного заключения экспертизы промышленной безопасности,

а также

- представление декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта.

В последующем Федеральным законом от 18.12.2006 N 232-ФЗ в статью 6 комментируемого Закона были внесены следующие изменения.

Во-первых, пункт 1 статьи 6 Закона был дополнен новым видом деятельности в области промышленной безопасности - капитальным ремонтом опасного производственного объекта.

Во-вторых, в пункте 2 статьи 6 требование о представлении акта приемки опасного производственного объекта в эксплуатацию было заменено на требование о представлении разрешения на ввод опасного производственного объекта в эксплуатацию.

Федеральным законом от 01.07.2011 N 169-ФЗ пункт 2 статьи 6 Закона был представлен в новой редакции. Указанная редакция пункта 2 статьи 6 действует на сегодняшний день.

И наконец, Федеральным законом от 18.07.2011 N 243-ФЗ из пункта 1 комментируемой статьи, редакция которого была введена в действие с 22 июля 2011 года, была исключена такая деятельность в области промышленной безопасности, как расширение опасного производственного объекта.

Статья 7. Технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте

Комментарий к статье 7

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

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.

Определение оценки соответствия раскрывается в п. 2 приложения N 9 к Договору о Евразийском экономическом союзе и в ст. 2 Федерального закона от 27.12.2002 184-ФЗ "О техническом регулировании" следующим образом: оценка соответствия - это прямое или косвенное определение соблюдения требований, предъявляемых к объекту технического регулирования.

По смыслу требований Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании" объектом оценки соответствия являются: продукция; процессы проектирования (изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации; выполнение работ; оказание услуг. В п. 2 приложения N 9 к Договору о Евразийском экономическом союзе под объектами технического регулирования понимаются продукция или продукция и связанные с требованиями к продукции процессы проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.

Предметом оценки соответствия выступают требования, предъявляемые к объектам технического регулирования. Такие требования устанавливаются техническими регламентами, законодательством о техническом регулировании и иными документами.

В технических регламентах Союза устанавливаются обязательные требования к объектам технического регулирования, а также правила идентификации продукции, формы, схемы и процедуры оценки соответствия.

В целях выполнения требований технического регламента Союза Комиссия утверждает перечень международных и региональных (межгосударственных) стандартов, а в случае их отсутствия - национальных (государственных) стандартов, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований технического регламента Союза.

Применение на добровольной основе соответствующих стандартов, включенных в указанный перечень, является достаточным условием соблюдения требований соответствующего технического регламента Союза.

Неприменение стандартов, включенных в указанный перечень, не может рассматриваться как несоблюдение требований технического регламента Союза.

В случае неприменения стандартов, включенных в указанный перечень, оценка соответствия осуществляется на основе анализа рисков.

В целях проведения исследований (испытаний) и измерений при оценке соответствия объектов технического регулирования требованиям технического регламента Союза Комиссия утверждает перечень международных и региональных (межгосударственных) стандартов, а в случае их отсутствия - национальных (государственных) стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения требований технического регламента Союза и осуществления оценки

соответствия объектов технического регулирования.

Разработка и принятие указанных перечней стандартов осуществляются в порядке, утверждаемом Комиссией.

До разработки соответствующих межгосударственных стандартов в перечень международных и региональных (межгосударственных) стандартов, а в случае их отсутствия - национальных (государственных) стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимые для применения и исполнения требований технического регламента Союза и осуществления оценки соответствия объектов технического регулирования, могут включаться методики исследований (испытаний) и измерений, аттестованные (валидированные) и утвержденные в соответствии с законодательством государства-члена. Перечень указанных методик исследований (испытаний) и измерений представляется уполномоченными органами государств-членов в Комиссию.

Содержанием оценки соответствия являются определенные действия (процедура, порядок, механизм, система, схема) уполномоченных субъектов по определению соблюдения требований.

Оценка соответствия выпускаемой в обращение продукции требованиям технических регламентов Союза осуществляется до выпуска ее в обращение.

Системный анализ требований приложения N 9 к Договору о Евразийском экономическом союзе и Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании" позволяет выделять следующие формы оценки соответствия:

1) регистрация (государственная регистрация) - форма оценки соответствия объектов технического регулирования требованиям технических регламентов Союза, осуществляемая уполномоченным органом государства-члена (п. 2 приложения N 9 к Договору о Евразийском экономическом союзе);

2) испытания;

3) подтверждение соответствия - документальное удостоверение 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, документам по стандартизации или условиям договоров (ст. 2 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании");

а) декларирование соответствия - форма подтверждения соответствия продукции требованиям технических регламентов (ст. 2 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании");

б) сертификация - форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров (ст. 2 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании");

4) экспертиза;

5) иная форма.

Формы, схемы и процедуры оценки соответствия устанавливаются в технических регламентах Союза на основе типовых схем оценки соответствия, утверждаемых Комиссией. Так, решением Комиссии Таможенного союза от 07.04.2011 N 621 утверждено Положение о порядке применения типовых схем оценки (подтверждения) соответствия требованиям технических регламентов

Таможенного союза (далее - Положение).

Указанным Положением предусматривается более широкий перечень форм оценки соответствия, устанавливаются их содержание и их комбинации.

Так, в соответствии с п. 2 указанного выше Положения применительно к продукции, требования к которой установлены техническими регламентами Таможенного союза, оценка соответствия проводится в форме подтверждения соответствия (декларирования соответствия, сертификации), регистрации, в том числе государственной, экспертизы, оценки пригодности, испытаний, государственного контроля (надзора) и (или) иной форме.

Оценка соответствия в форме регистрации, экспертизы, оценки пригодности, государственного контроля (надзора) и (или) в иной форме устанавливается разработчиком в конкретных технических регламентах с учетом специфики продукции, а также объекта технического регулирования (например, электромагнитная совместимость и другие), степени риска причинения вреда и осуществляется соответствующими уполномоченными органами государств - членов Таможенного союза.

Выбор форм и схем оценки соответствия должен осуществляться с учетом суммарного риска от недостоверной оценки соответствия и вреда от применения продукции, прошедшей оценку соответствия.

Таким образом, одной из форм оценки соответствия выступает подтверждение соответствия.

В соответствии с требованиями приложения N 9 к Договору о Евразийском экономическом союзе, с главой 4 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании" выделяют следующие формы подтверждения соответствия:

а) обязательное подтверждение соответствия - документальное удостоверение соответствия продукции и процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации требованиям технических регламентов Союза (п. 2 приложения N 9 к Договору о Евразийском экономическом союзе):

- декларирование соответствия - форма обязательного подтверждения соответствия выпускаемой в обращение продукции требованиям технических регламентов Союза (п. 2 приложения N 9 к Договору о Евразийском экономическом союзе);

- обязательная сертификация - форма обязательного подтверждения органом по сертификации соответствия объектов технического регулирования требованиям технических регламентов Союза (п. 2 приложения N 9 к Договору о Евразийском экономическом союзе);

б) добровольное подтверждение соответствия:

- добровольная сертификация.

По результатам подтверждения соответствия выдают:

- декларацию о соответствии - документ, удостоверяющий соответствие выпускаемой в обращение продукции требованиям технических регламентов (ст. 2 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании");

- сертификат соответствия - документ, удостоверяющий соответствие объекта требованиям технических регламентов, документам по стандартизации или условиям договоров (ст. 2 Федерального закона от 27.12.2002 N 184-ФЗ "О техническом регулировании").

Обязательное подтверждение соответствия проводится только в случаях, установленных соответствующим техническим регламентом Союза, и исключительно на соответствие требованиям технического регламента Союза. Обязательное подтверждение соответствия осуществляется в формах декларирования соответствия и сертификации.

Если техническим регламентом не установлена иная форма оценки соответствия технического устройства, применяемого на опасном производственном объекте, обязательным требованиям к такому техническому устройству, оно подлежит экспертизе промышленной безопасности - в случаях, определенных п. 2 ст. 7 Закона:

- до начала применения на опасном производственном объекте;
- по истечении срока службы или при превышении количества циклов нагрузки такого технического устройства, установленных его производителем;
- при отсутствии в технической документации данных о сроке службы такого технического устройства, если фактический срок его службы превышает двадцать лет;
- после проведения работ, связанных с изменением конструкции, заменой материала несущих элементов такого технического устройства, либо восстановительного ремонта после аварии или инцидента на опасном производственном объекте, в результате которых было повреждено такое техническое устройство.

Правила проведения экспертизы промышленной безопасности утверждены Приказом Ростехнадзора от 14.11.2013 N 538.

При проведении экспертизы промышленной безопасности:

- устанавливаются полнота и достоверность относящихся к объекту экспертизы документов, представленных заказчиком;
- оценивается фактическое состояние технических устройств, зданий и сооружений на опасных производственных объектах.

При проведении экспертизы промышленной безопасности технических устройств выполняются:

- анализ документации, относящейся к техническим устройствам (включая акты расследования аварий и инцидентов, связанных с эксплуатацией технических устройств, заключения экспертизы ранее проводимых экспертиз) и режимам эксплуатации технических устройств (при наличии);
- осмотр технических устройств;
- расчетные и аналитические процедуры оценки и прогнозирования технического состояния технических устройств (в случаях, при которых проводится техническое диагностирование технических устройств).

В свою очередь, техническое диагностирование технических устройств проводится для оценки фактического состояния технических устройств в следующих случаях:

- при проведении экспертизы по истечении срока службы или при превышении количества циклов нагрузки такого технического устройства, установленных его производителем, либо при отсутствии в технической документации данных о сроке службы такого технического устройства, если фактический срок его службы превышает двадцать лет;
- при проведении экспертизы после проведения восстановительного ремонта после аварии

или инцидента на опасном производственном объекте, в результате которых было повреждено такое техническое устройство;

- при обнаружении экспертами в процессе осмотра технического устройства дефектов, вызывающих сомнение в прочности конструкции, или дефектов, причину которых установить затруднительно;

- в иных случаях, определяемых руководителем организации, проводящей экспертизу.

Техническое диагностирование технических устройств включает следующие мероприятия:

- визуальный и измерительный контроль;

- оперативное (функциональное) диагностирование для получения информации о состоянии, фактических параметрах работы, фактического нагружения технического устройства в реальных условиях эксплуатации;

- определение действующих повреждающих факторов, механизмов повреждения и восприимчивости материала технического устройства к механизмам повреждения;

- оценку качества соединений элементов технического устройства (при наличии);

- выбор методов неразрушающего или разрушающего контроля, наиболее эффективно выявляющих дефекты, образующиеся в результате воздействия установленных механизмов повреждения (при наличии);

- неразрушающий контроль или разрушающий контроль металла и сварных соединений технического устройства (при наличии);

- оценку выявленных дефектов на основании результатов визуального и измерительного контроля, методов неразрушающего или разрушающего контроля;

- исследование материалов технического устройства;

- расчетные и аналитические процедуры оценки и прогнозирования технического состояния технического устройства, включающие анализ режимов работы и исследование напряженно-деформированного состояния;

- оценку остаточного ресурса (срока службы).

Пункт 3 комментируемой статьи определяет возможность применения технических устройств на опасном производственном объекте без проведения экспертизы промышленной безопасности при одновременном соблюдении следующих условий:

- такая возможность должна быть предусмотрена федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности;

- указанными федеральными нормами и правилами должны быть предусмотрены возможность, порядок и сроки опытного применения технических устройств на опасном производственном объекте без проведения экспертизы промышленной безопасности;

- должны соблюдаться параметры технологического процесса, отклонения от которых могут привести к аварии на опасном производственном объекте.

Таким образом, на сегодняшний день форма оценки технического устройства, применяемого на опасном производственном объекте, устанавливается:

- соответствующим техническим регламентом;

- статьей 7 указанного Федерального закона - посредством проведения экспертизы промышленной безопасности;

- федеральными нормами и правилами - посредством опытного применения технического устройства на опасном производственном объекте без проведения экспертизы промышленной безопасности.

Изменения и дополнения.

В комментируемую статью пять раз вносили изменения.

В первоначальной редакции статья 7 структурно состояла из 5 пунктов и устанавливала требования об обязательной сертификации технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте.

Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ по тексту статьи 7 формулировка "федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности" была заменена на формулировку "федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности".

Федеральным законом от 30.12.2008 N 313-ФЗ текст комментируемой статьи был значительно обновлен.

Во-первых, законодатель предусмотрел альтернативу, устанавливая требования по сертификации или декларированию технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте.

Во-вторых, законодатель пересмотрел орган, осуществляющий такую сертификацию. Если в первоначальной редакции им являлся федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности, то в редакции Федерального закона от 30.12.2008 N 313-ФЗ - орган по сертификации, аккредитованный в порядке, установленном законодательством о техническом регулировании. Соответственно внесенным изменениям утратил силу пункт 3 статьи 7, определявший, что правила проведения сертификации устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области стандартизации, метрологии и сертификации совместно с федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности.

Федеральным законом от 27.12.2009 N 374-ФЗ в статью 7 комментируемого Закона дополнительно был введен пункт 6, устанавливающий требование в части получения у федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности разрешения на применение технических устройств на опасных производственных объектах и уплаты за выдачу такого разрешения государственной пошлины.

В последующем пункты 1, 5 и 6 в редакции Федерального закона от 19.07.2011 N 248-ФЗ претерпели существенные изменения.

Законодатель отказался от сертификации и декларирования технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, закрепив бланкетную норму, отсылающую к законодательству РФ о техническом регулировании, устанавливающему обязательные требования к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, и формы оценки их соответствия таким обязательным требованиям. Соответственно внесенным изменениям были признаны утратившими силу пункты 2 и 4 комментируемой статьи.

И наконец, Федеральным законом от 04.03.2013 N 22-ФЗ были пересмотрены как редакция,

так и содержание комментируемой статьи: определены основания проведения экспертизы промышленной безопасности технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах; отменена обязанность получения разрешения на применение технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах. Соответствующие изменения вступили в силу с 1 января 2014 года. Кроме того, с 1 января 2014 года утратил силу подпункт 114 п. 1 ст. 333.33 Налогового кодекса РФ, определявший размер государственной пошлины за выдачу разрешения на применение технических устройств на опасных производственных объектах.

Статья 8. Требования промышленной безопасности к проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, вводу в эксплуатацию, техническому перевооружению, консервации и ликвидации опасного производственного объекта

Комментарий к статье 8

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

Пункт 1 статьи 8 Закона определяет 4 вида деятельности, которые должны осуществляться на основании документации, разработанной в порядке, установленном Законом с учетом законодательства о градостроительной деятельности:

- техническое перевооружение опасного производственного объекта;
- капитальный ремонт опасного производственного объекта;
- консервация опасного производственного объекта;
- ликвидация опасного производственного объекта.

В соответствии с требованиями статьи 8 Закона экспертизе промышленной безопасности подлежат:

- документация на консервацию опасного производственного объекта;
- документация на ликвидацию опасного производственного объекта;
- документация на техническое перевооружение опасного производственного объекта (в случае если такая документация не входит в состав проектной документации объекта, подлежащей государственной экспертизе);
- изменения, вносимые в документацию на консервацию опасного производственного объекта;
- изменения, вносимые в документацию на ликвидацию опасного производственного объекта;
- изменения, вносимые в документацию на техническое перевооружение опасного производственного объекта (в случае если такая документация не входит в состав проектной документации объекта, подлежащей государственной экспертизе).

Экспертизе проектной документации в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности подлежат:

- проектная документация на строительство опасного производственного объекта;
- проектная документация на реконструкцию опасного производственного объекта;
- документация на техническое перевооружение опасного производственного объекта (в

случае если оно осуществляется одновременно с его реконструкцией и его документация входит в состав проектной документации такого объекта);

- изменения, вносимые в проектную документацию на строительство опасного производственного объекта;

- изменения, вносимые в проектную документацию на реконструкцию опасного производственного объекта;

- изменения, вносимые в документацию на техническое перевооружение опасного производственного объекта (в случае если такая документация входит в состав проектной документации объекта, подлежащей государственной экспертизе).

По смыслу ст. 8 Закона:

- под "проектной документацией" понимается документация на строительство и реконструкцию (в случаях, предусмотренных законом, - капитальный ремонт) опасного производственного объекта, которая подлежит экспертизе в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности;

- под "документацией" понимается документация на консервацию, ликвидацию, техническое перевооружение опасного производственного объекта, подлежащая экспертизе промышленной безопасности.

Градостроительный кодекс РФ допускает возможность внесения изменений в проектную документацию, определяет характер вносимых изменений и в зависимости от их вида определяет условия внесения соответствующих изменений в проектную документацию.

Так, согласно ч. 7 ст. 52 Градостроительного кодекса РФ отклонение параметров объекта капитального строительства от проектной документации, необходимость которого выявилась в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта такого объекта, допускается только на основании вновь утвержденной застройщиком, техническим заказчиком, лицом, ответственным за эксплуатацию здания, сооружения, или региональным оператором проектной документации после внесения в нее соответствующих изменений в порядке, установленном уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Президиум Верховного Суда РФ в Постановлении от 11.11.2015 по делу N 301-ПЭК15, А65-4542/2014 пришел к выводу о том, что в силу ч. 7 ст. 52 Градостроительного кодекса РФ причины, повлекшие необходимость отклонения параметров объекта капитального строительства от проектной документации, должны быть объективными, не зависящими от воли застройщика. Должны быть доказательства того, что в процессе строительства выявлена объективная необходимость отклонения параметров объекта капитального строительства от проектной документации. При этом судом отмечается, что намерение заказчика увеличить этажность и количество секций жилых домов к таким объективным причинам не относится.

Градостроительный кодекс РФ выделяет следующие изменения в проектной документации:

- изменения, не затрагивающие конструктивные и другие характеристики безопасности объекта капитального строительства;

- изменения, затрагивающие конструктивные и другие характеристики безопасности объекта капитального строительства.

В свою очередь, порядок внесения изменений в проектную документацию зависит от вида соответствующих изменений.

Проектная документация, в которую после получения положительного заключения экспертизы проектной документации внесены изменения, не затрагивающие конструктивных и других характеристик безопасности объекта капитального строительства, признается модифицированной проектной документацией.

Для отдельных видов объектов (объектов капитального строительства, финансирование которых планируется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или обеспечивается юридическим лицом, созданным Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием, юридическим лицом, доля Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в уставном (складочном) капитале которого составляет более 50 процентов) модифицированная проектная документация должна обладать дополнительным признаком:

- во-первых, изменения не должны затрагивать конструктивные и другие характеристики безопасности объекта капитального строительства;

- во-вторых, внесение указанных изменений в проектную документацию также не должно приводить к увеличению сметы на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт объектов капитального строительства в сопоставимых ценах.

В силу требований ч. 3 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ в отношении модифицированной проектной документации экспертиза проектной документации не проводится.

В то же время орган исполнительной власти или организация, проводившие экспертизу проектной документации, в которую внесены изменения, выдают заключение.

Указанное заключение является подтверждением того, что:

- изменения, внесенные в проектную документацию после получения положительного заключения экспертизы проектной документации, не затрагивают конструктивные и другие характеристики безопасности объекта капитального строительства;

- изменения, внесенные в проектную документацию после получения положительного заключения экспертизы проектной документации, не приводят к увеличению сметы на их строительство или реконструкцию в сопоставимых ценах (в отношении объектов капитального строительства, финансирование которых планируется за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации или обеспечивается юридическим лицом, созданным Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием, юридическим лицом, доля Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования в уставном (складочном) капитале которого составляет более 50 процентов).

Указанное заключение в случае использования модифицированной проектной документации наряду с другими документами прилагается к заявлению о выдаче разрешения на строительство (подп. 4.1 ч. 7 ст. 51 Градостроительного кодекса РФ).

Президиум Верховного Суда РФ в Постановлении от 11.11.2015 по делу N 301-ПЭК15, А65-4542/2014 приходит к выводу о том, что основания внесения изменений в разрешение на строительство, указанные в ст. 51 Градостроительного кодекса РФ, не являются исчерпывающими:

"Частями 21.5 - 21.7, 21.9 ст. 51 ГрК РФ предусмотрено внесение изменений в разрешение на строительство в определенных случаях (при переходе прав на земельный участок, разделе или объединении земельных участков) и в порядке, установленном ч. ч. 21.10, 21.14 названной статьи.

Между тем в силу ч. 7 ст. 52 ГрК РФ допускается отклонение параметров объекта капитального строительства (высоты, количества этажей, площади, объема) от проектной документации, если необходимость отклонения выявилась в процессе строительства, реконструкции, капитального

ремонта такого объекта.

С учетом приведенной нормы следует признать, что предусмотренные ст. 51 ГрК РФ основания внесения изменений в разрешение на строительство не являются исчерпывающими".

В случае если внесенные в проектную документацию изменения затрагивают конструктивные и другие характеристики безопасности объекта капитального строительства и (или) приводят к увеличению сметы на его строительство или реконструкцию в сопоставимых ценах, проектная документация, в которую внесены изменения, подлежит экспертизе.

В отличие от Градостроительного кодекса РФ, законодательство о промышленной безопасности не допускает отклонений от проектной документации опасных производственных объектов.

Так, согласно п. 2 ст. 8 Закона отклонения от проектной документации опасного производственного объекта в процессе его строительства, реконструкции, капитального ремонта, а также от документации на техническое перевооружение, капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта в процессе его технического перевооружения, консервации и ликвидации не допускаются. Изменения, вносимые в проектную документацию на строительство, реконструкцию опасного производственного объекта, подлежат экспертизе проектной документации в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. Изменения, вносимые в документацию на консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, подлежат экспертизе промышленной безопасности. Изменения, вносимые в документацию на техническое перевооружение опасного производственного объекта, подлежат экспертизе промышленной безопасности и согласовываются с федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориальным органом, за исключением случая, если указанная документация входит в состав проектной документации, подлежащей экспертизе в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Запрет на отклонение от проектной документации содержится также в ряде федеральных норм и правил в области промышленной безопасности.

Итак, в соответствии с требованиями статьи 8 Закона не допускается:

- техническое перевооружение опасного производственного объекта без положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, которое в установленном порядке внесено в реестр заключений экспертизы промышленной безопасности (если документация на техническое перевооружение не входит в состав проектной документации, подлежащей государственной экспертизе);

- техническое перевооружение опасного производственного объекта без положительного заключения экспертизы проектной документации (если документация на техническое перевооружение входит в состав проектной документации, подлежащей государственной экспертизе);

- консервация опасного производственного объекта без положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, которое в установленном порядке внесено в реестр заключений экспертизы промышленной безопасности;

- ликвидация опасного производственного объекта без положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, которое в установленном порядке внесено в реестр заключений экспертизы промышленной безопасности;

- отклонения от проектной документации опасного производственного объекта в процессе его строительства;

- отклонения от проектной документации опасного производственного объекта в процессе его реконструкции;

- отклонения от проектной документации опасного производственного объекта в процессе его капитального ремонта;

- отклонения от документации на техническое перевооружение опасного производственного объекта;

- отклонения от документации на капитальный ремонт опасного производственного объекта;

- отклонения от документации на консервацию опасного производственного объекта;

- отклонения от документации на ликвидацию опасного производственного объекта.

Пункт 3 статьи 8 Закона закрепляет за организациями, разработавшими соответствующую документацию, осуществление авторского надзора в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта.

Заключением соответствующего органа государственного строительного надзора устанавливается:

- соответствие построенных опасных производственных объектов требованиям технических регламентов и проектной документации;

- соответствие реконструированных опасных производственных объектов требованиям технических регламентов и проектной документации.

Согласно п. 4 ст. 8 Закона ввод в эксплуатацию опасного производственного объекта проводится в порядке, установленном законодательством РФ о градостроительной деятельности.

При этом согласно требованиям абз. 2 п. 4 ст. 8 Закона проверяются:

- готовность организации к эксплуатации опасного производственного объекта;

- готовность организации к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии;

- наличие у организации договора обязательного страхования гражданской ответственности, заключенного в соответствии с законодательством РФ об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте.

Как видим, Закон не определяет не только форму, но и наличие документа на ввод опасного производственного объекта в эксплуатацию. Данный вопрос регламентирует законодательство о градостроительной деятельности. В то же время законодатель устанавливает обязательные требования, которые проверяются при вводе такого объекта в эксплуатацию.

В свою очередь, статья 55 Градостроительного кодекса РФ предполагает выдачу разрешения на ввод объекта в эксплуатацию, которое представляет собой документ, удостоверяющий:

- выполнение строительства, реконструкции объекта капитального строительства в полном объеме в соответствии с разрешением на строительство;

- соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства градостроительному плану земельного участка или в случае строительства, реконструкции линейного объекта - проекту планировки территории и проекту межевания территории;

- соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства проектной документации.

Часть 3 ст. 55 Градостроительного кодекса РФ определяет перечень документов, необходимых для принятия решения о выдаче разрешения на ввод объекта в эксплуатацию. Среди них - акт приемки объекта капитального строительства и документы, подтверждающие соответствие построенного объекта требованиям действующего законодательства, в том числе технических регламентов, а также документы, подтверждающие соответствие построенного, реконструированного объекта капитального строительства техническим условиям и подписанные представителями организаций, осуществляющих эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения (при их наличии).

Изменения и дополнения.

В статью 8 Закона шесть раз вносили изменения.

В первоначальной редакции статья 8 Закона состояла из четырех пунктов и определяла следующие обязанности.

Во-первых, законодатель определял обязанность получения положительного заключения экспертизы промышленной безопасности (как обязательное условие принятия соответствующего решения) следующей проектной документации: на строительство опасного производственного объекта; на расширение опасного производственного объекта; на реконструкцию опасного производственного объекта; на техническое перевооружение опасного производственного объекта; на консервацию опасного производственного объекта; на ликвидацию опасного производственного объекта.

Во-вторых, законодатель устанавливал запрет на отклонение от вышеперечисленной проектной документации.

В-третьих, законодатель закреплял обязанность в проведении экспертизы промышленной безопасности и согласования изменений, вносимых в вышеперечисленную проектную документацию.

Кроме того, законодатель определял авторский надзор за организациями, разработавшими соответствующую проектную документацию и порядок приемки в эксплуатацию опасного производственного объекта.

Сама же статья называлась "Требования промышленной безопасности к проектированию, строительству и приемке в эксплуатацию опасного производственного объекта".

Позже Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ по тексту статьи 8 комментируемого Закона формулировка "федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности" была заменена на формулировку "федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности".

Далее, наименование статьи 8 комментируемого Закона в редакции, введенной в действие с 1 января 2007 года Федеральным законом от 18.12.2006 N 232-ФЗ, было изменено на следующее наименование: "Требования промышленной безопасности к проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, вводу в эксплуатацию, расширению, техническому перевооружению, консервации и ликвидации опасного производственного объекта".

Указанным Федеральным законом от 18.12.2006 N 232-ФЗ были пересмотрены объекты экспертизы промышленной безопасности. Так, в соответствии с внесенными изменениями требовалась экспертиза промышленной безопасности проектной документации на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта.

Экспертизе промышленной безопасности и соответствующему согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности подлежали также изменения, вносимые в проектную документацию вышеназванной деятельности.

Как видим, в соответствии с внесенными изменениями не требовалась экспертиза промышленной безопасности проектной документации на строительство и реконструкцию опасного производственного объекта.

В то же время законодатель устанавливал запрет на отклонение от проектной документации в процессе строительства, расширения, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта, определяя, что изменения, вносимые в проектную документацию на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт опасных производственных объектов, подлежали государственной экспертизе.

Согласно внесенным Федеральным законом от 18.12.2006 N 232-ФЗ изменениям, авторский надзор стал осуществляться также в процессе капитального ремонта опасного производственного объекта.

Федеральным законом от 18.12.2006 N 232-ФЗ был дополнительно введен пункт 3.1 статьи 8 Закона, определявший, что "соответствие построенных, реконструированных, отремонтированных опасных производственных объектов проектной документации, требованиям строительных норм, правил, стандартов и других нормативных документов устанавливается заключением уполномоченного на осуществление государственного строительного надзора федерального органа исполнительной власти или уполномоченного на осуществление государственного строительного надзора органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности".

И наконец, Федеральным законом от 18.12.2006 N 232-ФЗ формулировка "приемка в эксплуатацию опасного производственного объекта" была заменена на "ввод в эксплуатацию опасного производственного объекта". При этом проверялась готовность организации к эксплуатации опасного производственного объекта и к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии.

Федеральным законом от 27.07.2010 N 226-ФЗ изменения введены в абз. 2 п. 4 ст. 8, в соответствии с которыми при вводе в эксплуатацию опасного производственного объекта помимо вышеперечисленных условий проверялось также наличие у организации договора обязательного страхования гражданской ответственности.

В последующем в статью 8 комментируемого Закона были внесены изменения Федеральным законом от 18.07.2011 N 243-ФЗ.

Во-первых, корректировке подверглось наименование статьи, из которого была исключена формулировка "расширение". Расширение опасного производственного объекта было выведено из сферы действия комментируемой статьи.

Во-вторых, в новой редакции был представлен пункт 1 комментируемой статьи, определявший 4 вида деятельности: техническое перевооружение, капитальный ремонт, консервация и ликвидация опасного производственного объекта, - которые должны были осуществляться на основании документации, разработанной в порядке, установленном Федеральным законом от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", с учетом законодательства о градостроительной деятельности.

При этом документация на капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта подлежала обязательной экспертизе промышленной безопасности, без положительного заключения которой осуществление соответствующих видов деятельности не допускалось.

Документация на техническое перевооружение опасного производственного объекта в зависимости от того, осуществлялось оно с реконструкцией или нет, подлежала либо государственной экспертизе (в случае если оно осуществлялось одновременно с его реконструкцией), либо экспертизе промышленной безопасности (в случае если такая документация не входила в состав проектной документации объекта, подлежащей государственной экспертизе).

На основании Федерального закона от 18.07.2011 N 243-ФЗ из пункта 3.1 статьи 8 Закона был исключен ремонт опасных производственных объектов, соответствие которого должно было устанавливаться заключением органа государственного строительного надзора.

Существенные изменения пункт 2 ст. 8 Закона претерпел в ноябре 2011 года (в ред. Федерального закона от 28.11.2011 N 337-ФЗ).

Внесенными изменениями не допускались: отклонения от проектной документации опасного производственного объекта в процессе его строительства; отклонения от проектной документации опасного производственного объекта в процессе его реконструкции; отклонения от проектной документации опасного производственного объекта в процессе его капитального ремонта; отклонения от документации на техническое перевооружение опасного производственного объекта; отклонения от документации на капитальный ремонт опасного производственного объекта; отклонения от документации на консервацию опасного производственного объекта; отклонения от документации на ликвидацию опасного производственного объекта.

При этом экспертизе промышленной безопасности подлежали: изменения, вносимые в документацию на капитальный ремонт опасного производственного объекта; изменения, вносимые в документацию на консервацию опасного производственного объекта; изменения, вносимые в документацию на ликвидацию опасного производственного объекта; изменения, вносимые в документацию на техническое перевооружение опасного производственного объекта (в случае если такая документация не входила в состав проектной документации объекта, подлежащей государственной экспертизе).

Экспертизе проектной документации в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности подлежали: изменения, вносимые в проектную документацию на строительство опасного производственного объекта; изменения, вносимые в документацию на реконструкцию опасного производственного объекта; изменения, вносимые в документацию на техническое перевооружение опасного производственного объекта (в случае если такая документация входит в состав проектной документации объекта, подлежащей государственной экспертизе).

Существенные изменения в статье 8 Закона произошли в связи с принятием Федерального закона от 04.03.2013 N 22-ФЗ.

Во-первых, внесенные изменения, в отличие от предыдущей редакции статьи 8, не содержат ни требования о проведении экспертизы промышленной безопасности документации на капитальный ремонт, ни запрета на осуществление капитального ремонта без положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, ни требования о проведении экспертизы промышленной безопасности изменений, вносимых в документацию на капитальный ремонт опасного производственного объекта.

Во-вторых, пункт 3.1 комментируемой статьи предстал в новой редакции. Теперь заключением соответствующего органа государственного строительного надзора устанавливается соответствие построенных и реконструированных опасных производственных объектов требованиям технических регламентов и проектной документации. В прежней редакции заключением устанавливалось соответствие указанных объектов требованиям строительных норм, правил, стандартов и других нормативных документов.

И наконец, Федеральным законом от 02.07.2013 N 186-ФЗ в пункте 1 статьи 8 Закона был конкретизирован запрет на осуществление технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта без положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, которое в установленном порядке должно быть внесено в реестр заключений экспертизы промышленной безопасности. Ранее достаточно было факта утверждения положительного заключения экспертизы промышленной безопасности федеральным органом исполнительной власти или его территориальным органом.

Статья 9. Требования промышленной безопасности к эксплуатации опасного производственного объекта

Комментарий к статье 9

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

По своей структуре статья 9 Закона состоит из двух пунктов.

В первом пункте определяется перечень обязанностей, возлагаемых на организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты.

Во втором пункте определяется перечень обязанностей, возлагаемых на работников опасного производственного объекта.

В нижепредставленной таблице обязанности, закрепленные в п. 1 ст. 9 Закона за эксплуатирующей организацией, распределены по соответствующим группам.

Обязанности эксплуатирующей организации,
установленные п. 1 ст. 9 Закона

Обязанности в части наличия (получения, ведения) необходимой документации	Обязанности в части информирования уполномоченных лиц (представление сведений, уведомлений)	Обязанности в части соблюдения требований	Обязанности в части квалификации, аттестации, проверки знаний работников организаций	Обязанности в части проведения необходимых мероприятий
Эксплуатирующая организация обязана иметь лицензию на осуществление конкретного вида деятельности в области промышленной безопасности, подлежащего лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации (абз. 5 п. 1 ст. 9)	Эксплуатирующая организация обязана уведомлять федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориальный орган о начале осуществления конкретного вида деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении	Эксплуатирующая организация обязана соблюдать положения настоящего Федерального закона, других федеральных законов, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а также федеральных норм и правил в области промышленной безопасности (абз. 2 п. 1 ст. 9)	Эксплуатирующая организация обязана обеспечивать укомплектованность штата работников опасного производственного объекта в соответствии с установленными требованиями (абз. 7 п. 1 ст. 9)	Эксплуатирующая организация обязана организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности (абз. 11 п. 1 ст. 9)

	государственного контроля (надзора) и муниципального контроля (абз. 6 п. 1 ст. 9)			
Эксплуатирующая организация обязана иметь на опасном производственном объекте нормативные правовые акты, устанавливающие требования промышленной безопасности, а также правила ведения работ на опасном производственном объекте (абз. 10 п. 1 ст. 9)	Эксплуатирующая организация обязана своевременно информировать в установленном порядке федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности, его территориальные органы, а также иные органы государственной власти, органы местного самоуправления и население об аварии на опасном производственном объекте (абз. 24 п. 1 ст. 9)	Эксплуатирующая организация обязана соблюдать требования обоснования безопасности опасного производственного объекта (в случаях, предусмотренных пунктом 4 статьи 3 настоящего Федерального закона); (абз. 3 п. 1 ст. 9)	Эксплуатирующая организация обязана допускать к работе на опасном производственном объекте лиц, удовлетворяющих соответствующим квалификационным требованиям и не имеющих медицинских противопоказаний к указанной работе (абз. 8 п. 1 ст. 9)	Эксплуатирующая организация обязана создать систему управления промышленной безопасностью и обеспечивать ее функционирование в случаях, установленных статьей 11 настоящего Федерального закона (абз. 12 п. 1 ст. 9)
Эксплуатирующая организация обязана разрабатывать декларацию промышленной безопасности в случаях, установленных статьей 14 настоящего Федерального закона (абз. 17 п. 1 ст. 9)	Эксплуатирующая организация обязана представлять в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности, или в его территориальный орган информацию о количестве аварий и инцидентов, причинах их возникновения и принятых мерах (абз. 27 п. 1 ст. 9)	Эксплуатирующая организация обязана обеспечивать безопасность опытного применения технических устройств на опасном производственном объекте в соответствии с пунктом 3 статьи 7 настоящего Федерального закона; (абз. 4 п. 1 ст. 9)	Эксплуатирующая организация обязана обеспечивать проведение подготовки и аттестации работников в области промышленной безопасности (абз. 9 п. 1 ст. 9)	Эксплуатирующая организация обязана обеспечивать наличие и функционирование необходимых приборов и систем контроля за производственными процессами в соответствии с установленными требованиями (абз. 13 п. 1 ст. 9)
Эксплуатирующая организация обязана заключать договор обязательного страхования гражданской ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте (абз.		Эксплуатирующая организация обязана обеспечивать выполнение требований промышленной безопасности к хранению опасных веществ (абз. 16 п. 1 ст. 9)		Эксплуатирующая организация обязана обеспечивать проведение экспертизы промышленной безопасности зданий, сооружений и технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, а также проводить диагностику, испытания, освидетельствование сооружений и технических устройств, применяемых на опасном производственном

18 п. 1 ст. 9)				<p>объекте,</p> <p>в установленные сроки и по предъявляемому в установленном порядке предписанию федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориального органа (абз. 14 п. 1 ст. 9)</p>
<p>Эксплуатирующая организация обязана вести учет аварий и инцидентов на опасном производственном объекте (абз. 26 п. 1 ст. 9)</p>		<p>Эксплуатирующая организация обязана выполнять указания, распоряжения и предписания федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности, его территориальных органов и должностных лиц, отдаваемые ими в соответствии с полномочиями (абз. 19 п. 1 ст. 9)</p>		<p>Эксплуатирующая организация обязана предотвращать проникновение на опасный производственный объект посторонних лиц (абз. 15 п. 1 ст. 9)</p>
				<p>Эксплуатирующая организация обязана приостанавливать эксплуатацию опасного производственного объекта самостоятельно или по решению суда в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте, а также в случае обнаружения вновь открывшихся обстоятельств, влияющих на промышленную безопасность (абз. 20 п. 1 ст. 9)</p>
				<p>Эксплуатирующая организация обязана осуществлять мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте, оказывать содействие государственным органам в расследовании причин</p>

				аварии (абз. 21 п. 1 ст. 9)
				Эксплуатирующая организация обязана принимать участие в техническом расследовании причин аварии на опасном производственном объекте, принимать меры по устранению указанных причин и профилактике подобных аварий (абз. 22 п. 1 ст. 9)
				Эксплуатирующая организация обязана анализировать причины возникновения инцидента на опасном производственном объекте, принимать меры по устранению указанных причин и профилактике подобных инцидентов (абз. 23 п. 1 ст. 9)
				Эксплуатирующая организация обязана принимать меры по защите жизни и здоровья работников в случае аварии на опасном производственном объекте (абз. 25 п. 1 ст. 9)

Принимая во внимание, что большая часть обозначенных выше обязанностей регулируются иными статьями Закона, в комментируемой статье остановимся поподробнее на тех обязанностях, которые регламентируются иными нормативными правовыми актами.

Итак, в соответствии с абз. 6 п. 1 ст. 9 Закона организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана уведомлять федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориальный орган о начале осуществления конкретного вида деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

В общем виде обозначенная обязанность закрепляется в ст. 8 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля".

В соответствии с п. 38 ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ, Правилами представления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и учета указанных уведомлений, утв. Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 N 584, юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем представляется уведомление о начале осуществления эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов IV класса опасности.

Форма уведомления утверждена Постановлением Правительства РФ от 16.07.2009 N 584. В уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности указывается о соблюдении юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем обязательных требований, а также о соответствии их работников, осуществляемой ими предпринимательской деятельности и предназначенных для использования в процессе осуществления ими предпринимательской деятельности территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств обязательным требованиям и требованиям, установленным муниципальными правовыми актами.

Юридические лица, индивидуальные предприниматели, которые осуществляют соответствующий вид деятельности, в случае непредставления уведомлений о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности или представления таких уведомлений с содержанием в них недостоверных сведений несут ответственность в соответствии с законодательством РФ.

Так, ст. 19.7.5-1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность за нарушение юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем установленного порядка представления уведомлений о начале осуществления предпринимательской деятельности.

Статья 9 Закона, с одной стороны, обязывает организацию, эксплуатирующую опасный производственный объект, обеспечивать проведение подготовки и аттестации работников в области промышленной безопасности, с другой стороны, возлагает на работников опасного производственного объекта обязанность проходить подготовку и аттестацию в области промышленной безопасности.

При этом работником в силу абз. 2 ст. 20 Трудового кодекса РФ является физическое лицо, вступившее в трудовые отношения с работодателем. Именно поэтому документ, подтверждающий прохождение аттестации, направляется не физическому лицу-гражданину, а в организацию по месту работы специалиста, проходившего проверку знаний. При этом указанный документ действителен для специалиста и соответствующей организации до тех пор, пока специалист в такой организации работает (обратим внимание на то, что форма протокола аттестационной комиссии

содержит информацию о наименовании организации, в которой работает специалист, а также о занимаемой им должности).

Реализуя требования законодателя, Ростехнадзор принимает Приказ от 29.01.2007 N 37, которым утверждает два Положения:

- Положение об организации работы по подготовке и аттестации специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - Положение о подготовке и аттестации специалистов);

- Положение об организации обучения и проверки знаний рабочих организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее - Положение об обучении и проверке знаний рабочих).

Как видим, указанные Положения разграничивают порядок аттестации и проверки знаний специалистов и рабочих, а соответственно, категорию "специалист" и "рабочий". Специалисты проходят подготовку и аттестацию, рабочие - обучение и проверку знаний. Такое разграничение обусловливается характером выполняемой работы, наделенным кругом прав и обязанностей и прослеживается по тексту действующих федеральных норм и правил в области промышленной безопасности.

Если для отдельных категорий специалистов нормативными правовыми актами установлены дополнительные требования к проверке и контролю знаний по безопасности, то применяются также требования, предусмотренные этими нормативными правовыми актами (абз. 2 п. 2 указанного Положения).

Так, например, дополнительные требования предусмотрены в п. 97 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности", утв. Приказом Ростехнадзора от 12.03.2013 N 101:

"К руководству и ведению работ по бурению, освоению, ремонту и реконструкции скважин, ведению геофизических работ в скважинах, а также по добыче и подготовке нефти и газа допускаются лица, имеющие профессиональное образование по специальности и прошедшие проверку знаний в области промышленной безопасности.

Работники, осуществляющие непосредственное руководство и выполнение работ по бурению, освоению, ремонту и реконструкции скважин, ведению геофизических и прострелочно-взрывных работ на скважинах, раз в 2 года должны дополнительно проходить проверку знаний по курсу "Контроль скважин. Управление скважиной при ГНВП". Данное требование не распространяется в отношении работников, осуществляющих авторский надзор и научное сопровождение внедрения технологических процессов, технических устройств и инструмента".

Кроме того, дополнительные требования к проверке и контролю знаний устанавливаются в Федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности "Требования к производству сварочных работ на опасных производственных объектах", утв. Приказом Ростехнадзора от 14.03.2014 N 102; в Правилах аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства, утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 30.10.1998 N 63; в Технологическом регламенте проведения аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства, утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 25.06.2002 N 36; в Правилах аттестации персонала в области неразрушающего контроля, утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 23.01.2002 N 3; в разделе II (Требования к персоналу для взрывных работ) Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности при взрывных работах", утв. Приказом Ростехнадзора от 16.12.2013 N 605.

Подготовка и аттестация специалистов по вопросам безопасности проводятся в объеме, соответствующем должностным обязанностям (п. 3 Положения о подготовке и аттестации

специалистов).

Приказом Ростехнадзора от 06.04.2012 N 233 утверждены Области аттестации (проверки знаний) руководителей и специалистов организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Результаты проверки знаний оформляются протоколом в двух экземплярах согласно приложению N 1 к Положению о порядке подготовки и аттестации специалистов.

Один экземпляр протокола направляется в организацию по месту работы специалиста, проходившего проверку знаний.

Документы, подтверждающие прохождение аттестации в Центральной аттестационной комиссии или в одной из территориальных аттестационных комиссий Ростехнадзора, действительны на всей территории РФ.

В отличие от специалистов, которые проходят аттестацию, рабочие проходят проверку знаний в соответствии с требованиями Положения об организации обучения и проверки знаний рабочих организаций, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утв. Приказом Ростехнадзора от 29.01.2007 N 37.

Если для отдельных категорий рабочих основных профессий нормативными правовыми актами установлены дополнительные требования к обучению и контролю знаний по безопасности, то применяются также требования, предусмотренные этими нормативными правовыми актами.

Так, например, в соответствии со ст. 330.2 Трудового кодекса РФ лица, принимаемые на подземные работы, не должны иметь медицинские противопоказания к указанным работам и должны удовлетворять соответствующим квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, утверждаемых в порядке, устанавливаемом Правительством РФ, или соответствующим положениям профессиональных стандартов. Проверка соответствия знаний и умений лица, принимаемого на подземные работы, соответствующим квалификационным требованиям осуществляется работодателем в порядке, установленном Постановлением Правительства РФ от 24.05.2012 N 506 "Об утверждении Правил проверки соответствия знаний и умений лица, принимаемого на подземные работы, соответствующим квалификационным требованиям".

Дополнительные требования к порядку проверки знаний рабочих, связанных с обращением с взрывчатыми материалами, установлены в п. п. 100 - 109 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности при взрывных работах", утв. Приказом Ростехнадзора от 16.12.2013 N 605.

Дополнительные требования к организации труда, подготовке и аттестации работников установлены также в разделе IX Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности", утв. Приказом Ростехнадзора от 12.03.2013 N 101. Так, например, работники, осуществляющие непосредственное руководство и выполнение работ по бурению, освоению, ремонту и реконструкции скважин, ведению геофизических и прострелочно-взрывных работ на скважинах, раз в 2 года должны дополнительно проходить проверку знаний по курсу "Контроль скважины. Управление скважиной при ГНВП".

Проверка знаний рабочих основных профессий в области безопасности проводится в объеме квалификационных требований, указанных в квалификационных справочниках, и/или профессиональных стандартов по соответствующим профессиям рабочих.

Процедура проверки знаний производственных инструкций предусматривает:

- организацию занятий, лекций, семинаров, консультаций;
- проверку знаний в комиссии организации;
- выдачу удостоверения на право самостоятельной работы.

Процедура проверки знаний, оформление результатов проверки знаний проводятся в порядке, установленном в организации.

Проверка знаний проводится в комиссии организации или подразделения организации, состав комиссии определяется приказом организации.

Рабочие периодически проходят проверку знаний производственных инструкций не реже 1 раза в 12 месяцев.

Виды проверки знаний производственных инструкций:

1) периодическая проверка знаний - проводится не реже 1 раза в 12 месяцев;

2) внеочередная проверка знаний, проводится:

- при переходе в другую организацию;
- в случае внесения изменений в производственные инструкции;
- по предписанию должностных лиц территориальных органов Ростехнадзора при выполнении ими должностных обязанностей в случаях выявления недостаточных знаний инструкций;
- при перерыве в работе по специальности более 12 месяцев.

Изменения и дополнения.

В указанную статью 8 раз вносили изменения и дополнения.

В соответствии с п. 1 ст. 9 (в ее первоначальной редакции) организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана была иметь лицензию на эксплуатацию опасного производственного объекта. Позднее на основании Федерального закона от 10.01.2003 N 15-ФЗ указанное требование было конкретизировано: формулировка "лицензия на эксплуатацию опасного производственного объекта" была заменена на формулировку "лицензия на осуществление конкретного вида деятельности в области промышленной безопасности, подлежащего лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации".

Федеральным законом от 22.08.2004 N 122-ФЗ по тексту статьи 9 Закона формулировка "федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности" была заменена на формулировку "федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности".

В первоначальной редакции пункт 1 статьи 9 Закона устанавливал обязанность организаций, эксплуатирующих опасный производственный объект, приостанавливать эксплуатацию опасного производственного объекта самостоятельно или по предписанию федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности, его территориальных органов и должностных лиц в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте, а также в случае обнаружения вновь открывшихся обстоятельств, влияющих на промышленную безопасность.

Федеральным законом от 09.05.2005 N 45-ФЗ указанное положение было изменено.

Приостанавливать эксплуатацию опасного производственного объекта можно либо по инициативе эксплуатирующей организации, либо по решению суда. Основания для приостановки остались прежними: в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте, а также в случае обнаружения вновь открывшихся обстоятельств, влияющих на промышленную безопасность.

Федеральным законом от 27.12.2009 N 374-ФЗ в статью 9 Закона дополнительно был введен абзац, определяющий уплату государственной пошлины за выдачу работнику организации, осуществляющей эксплуатацию опасных производственных объектов, аттестата в области промышленной безопасности.

Федеральным законом от 23.07.2010 N 171-ФЗ абз. 15 п. 1 ст. 9 Закона был дополнен положением. Так, помимо распоряжений и предписаний федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана выполнять также указания соответствующих органов.

Федеральным законом от 27.07.2010 N 226-ФЗ в п. 1 ст. 9 Закона был включен дополнительный абзац, введенный в действие с 1 января 2012 года, предусматривающий обязанность организации, эксплуатирующей опасный производственный объект, заключать договор обязательного страхования гражданской ответственности.

Ряд изменений в статью 9 Закона были внесены Федеральным законом от 19.07.2011 N 248-ФЗ.

Так, в связи с изменениями содержания понятий "требования в области промышленной безопасности", "правовое регулирование в области промышленной безопасности" были изменены абз. 2 п. 1 и абз. 7 п. 1 ст. 9 Закона, в соответствии с которыми организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана соблюдать положения настоящего Федерального закона, других федеральных законов, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов Президента РФ, нормативных правовых актов Правительства РФ, а также федеральных норм и правил в области промышленной безопасности, а также обязана иметь на опасном производственном объекте нормативные правовые акты, устанавливающие требования промышленной безопасности, а также правила ведения работ на опасном производственном объекте.

Аналогичные изменения коснулись абз. 2 п. 2 ст. 9, определяющего обязанность работников опасного производственного объекта соблюдать положения нормативных правовых актов, устанавливающих требования промышленной безопасности, а также правила ведения работ на опасном производственном объекте.

Федеральный закон от 04.03.2013 N 22-ФЗ внес изменения в статью 9 Закона, вступившие в силу в разные периоды.

Так, с 15 марта 2013 г. за организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, были закреплены дополнительные обязанности:

- соблюдать требования обоснования безопасности опасного производственного объекта (в случаях, предусмотренных п. 4 ст. 3 Закона);

- обеспечивать безопасность опытного применения технических устройств на опасном производственном объекте в соответствии с п. 3 ст. 7 Закона.

Ранее абз. 10 п. 1 ст. 9 Закона содержал требование о необходимости обеспечения проведения экспертизы промышленной безопасности зданий, а также проведения диагностики, испытания, освидетельствования сооружений и технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте. Внесенными изменениями Федеральным законом от 04.03.2013 N 22-ФЗ, вступившими в силу с 15 марта 2013 года, указанные положения в части установления

обязанности о необходимости обеспечения проведения экспертизы промышленной безопасности были изменены. Помимо зданий, установленные требования распространяются также на сооружения и технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте.

Кроме того, Федеральным законом от 04.03.2013 обязанность по разработке декларации промышленной безопасности была дополнена формулировкой следующего содержания "в случаях, установленных статьей 14 настоящего Федерального закона".

С 1 июля 2013 года за эксплуатирующей организацией закрепляется обязанность уведомлять федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориальный орган о начале осуществления конкретного вида деятельности в соответствии с законодательством РФ о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

С 1 января 2014 года в силу вступило требование о создании организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, системы управления промышленной безопасностью и обеспечения ее функционирования в случаях, установленных статьей 11 Закона.

Статья 10. Требования промышленной безопасности по готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте

Комментарий к статье 10

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

Пункт 1 статьи 10 Закона закрепляет за организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, перечень обязанностей, которые на нее возлагаются в целях обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии.

Во-первых, Закон в п. 1 ст. 9, в п. 1 ст. 10 устанавливает обязанность организации, эксплуатирующей опасный производственный объект, планировать и осуществлять мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах.

Указанная обязанность распространяется на все организации, эксплуатирующие опасный производственный объект.

В то же время в отношении отдельных видов опасных производственных объектов устанавливается особый порядок планирования мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий (более жесткий). Так, в соответствии с п. 2 ст. 10 Закона планирование мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах I, II, III классов опасности, предусмотренных пунктами 1, 4, 5 и 6 приложения 1 к Федеральному закону, осуществляется посредством разработки и утверждения планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на таких опасных производственных объектах. Порядок разработки планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на таких опасных производственных объектах и требования к содержанию этих планов устанавливаются Постановлением Правительства РФ от 26.08.2013 N 730.

Как видим, планы мероприятий по локализации и ликвидации аварий, порядок разработки которых утвержден Постановлением Правительства РФ от 26.08.2013 N 730, должны разрабатываться на опасных производственных объектах I, II, III классов опасности, отнесенных к таковым по следующим признакам:

- по признаку отнесения, получения, использования, переработки, образования, хранения, транспортирования, уничтожения в указанных в приложении 2 к ФЗ N 116-ФЗ количествах опасных веществ, перечисленных в подп. "а" - "ж" п. 1 приложения 1 к ФЗ N 116-ФЗ (п. 1 приложения 1 к

Федеральному закону от 21.07.1997 N 116-ФЗ);

- по признаку получения, транспортирования, использования расплавов черных и цветных металлов, сплавов на основе этих расплавов с применением оборудования, рассчитанного на максимальное количество расплавов 500 килограммов и более (п. 4 приложения 1 к Федеральному закону от 21.07.1997 N 116-ФЗ);

- по признаку ведения горных работ (за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ), работ по обогащению полезных ископаемых (п. 5 приложения 1 к Федеральному закону от 21.07.1997 N 116-ФЗ);

- по признаку осуществления хранения или переработки растительного сырья, в процессе которых образуются взрывоопасные пылевоздушные смеси, способные самовозгораться, возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления, а также по признаку осуществления хранения зерна, продуктов его переработки и комбикормового сырья, склонных к самосогреванию и самовозгоранию (п. 6 приложения 1 к Федеральному закону от 21.07.1997 N 116-ФЗ).

Согласно п. 4 Положения о разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах, утв. Постановлением Правительства РФ от 26.08.2013 N 730, план мероприятий разрабатывается для объекта, зарегистрированного в государственном реестре опасных производственных объектов. В случае если 2 и более объекта, эксплуатируемых одной организацией, расположены на одном земельном участке или на смежных земельных участках, организация, эксплуатирующая эти объекты, вправе разрабатывать единый план мероприятий.

На иных опасных производственных объектах планирование и осуществление мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий также должно иметь место. Однако, отсутствует единый нормативный правовой акт, который бы устанавливал требования к порядку планирования и осуществления мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах, которые не указаны в п. 2 ст. 10 Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов". По всей видимости, особенности планирования таких мероприятий должны определяться соответствующими федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности.

Так, например, пункты 256 - 257 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности Правила безопасности опасных производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения, утв. Приказом Ростехнадзора от 12.11.2013 N 533 (далее - ФНП), регламентируют действия работников опасных производственных объектов, эксплуатирующих подъемные сооружения в аварийных ситуациях. Согласно п. 256 указанных ФНП в организации, эксплуатирующей опасные производственные объекты с подъемными сооружениями, должны быть разработаны и доведены под роспись до работников инструкции, определяющие их действия в аварийных ситуациях.

На практике планам мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий, необходимость разработки которых предусмотрена Федеральным законом от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", присваивается разная аббревиатура: ПМЛА, ПЛАС или ПЛА. Во избежание неправильного понимания правовых норм следует отталкиваться от того наименования плана, которое предусмотрено законом.

При этом иными нормативными правовыми актами предусматривается необходимость разработки иных планов с казалось бы идентичным наименованием.

Так, например, Правила разработки и согласования планов по предупреждению и

ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории Российской Федерации, утв. Приказом МЧС России от 28.12.2004 N 621, предусматривают основания и порядок разработки планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов, органы, которые согласовывают указанные планы, сроки введения планов в действие, сроки действия планов.

Отметим при этом, что требования по разработке плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов закрепляются в ст. 16.1 Федерального закона от 31.07.1998 N 155-ФЗ "О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации"; в ст. 22.2 Федерального закона от 30.11.1995 N 187-ФЗ "О континентальном шельфе Российской Федерации", п. 107 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности Правила безопасности для опасных производственных объектов магистральных трубопроводов, утв. Приказом Ростехнадзора от 06.11.2013 N 520; п. 4 Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила безопасности в нефтяной и газовой промышленности", утв. Приказом Ростехнадзора от 12.03.2013 N 101.

Требования к содержанию плана предупреждения и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов устанавливаются Правительством РФ с учетом требований законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Так, Порядок организации мероприятий по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории РФ утвержден Постановлением Правительства РФ от 15.04.2002 N 240. Основные требования к разработке планов по предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов утверждены Постановлением Правительства РФ от 21.08.2000 N 613. Кроме того, Приказом МЧС России от 28.12.2004 N 621 утверждены Правила разработки и согласования планов по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов на территории РФ.

Во-вторых, в силу требований абз. 3 п. 1 ст. 10 Закона в целях обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана заключать с профессиональными аварийно-спасательными службами или с профессиональными аварийно-спасательными формированиями договоры на обслуживание, а в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ, создавать собственные профессиональные аварийно-спасательные службы или профессиональные аварийно-спасательные формирования, а также нештатные аварийно-спасательные формирования из числа работников.

Пункт 2 ст. 9 Федерального закона от 12.02.1998 N 28-ФЗ "О гражданской обороне" определяет случаи, когда организация, эксплуатирующая опасные производственные объекты, обязана создавать и поддерживать в состоянии готовности нештатные аварийно-спасательные формирования:

"Организации, отнесенные в установленном порядке к категориям по гражданской обороне, создают и поддерживают в состоянии готовности нештатные формирования по обеспечению выполнения мероприятий по гражданской обороне.

Организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты I и II классов опасности, особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты, гидротехнические сооружения чрезвычайно высокой опасности и гидротехнические сооружения высокой опасности, а также организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты III класса опасности, отнесенные в установленном порядке к категориям по гражданской обороне, создают и поддерживают в состоянии готовности нештатные аварийно-спасательные формирования".

Таким образом, абз. 2 п. 2 ст. 9 Федерального закона "О гражданской обороне" обязанность по созданию и поддержанию в состоянии готовности нештатных аварийно-спасательных

формирований возлагает на следующие категории лиц:

- организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты I и II классов опасности;
- организации, эксплуатирующие особо радиационно опасные и ядерно опасные производства и объекты;
- организации, эксплуатирующие гидротехнические сооружения чрезвычайно высокой опасности и гидротехнические сооружения высокой опасности;
- организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты III класса опасности, отнесенные в установленном порядке к категориям по гражданской обороне.

Правовые основы создания и деятельности нештатных аварийно-спасательных формирований составляют Конституция РФ, Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ "О гражданской обороне", Федеральный закон от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Порядок создания нештатных аварийно-спасательных формирований регламентируется Приказом МЧС России от 23.12.2005 N 999.

Все аварийно-спасательные формирования и аварийно-спасательные службы подлежат обязательной регистрации (ст. 10 Федерального закона от 22.08.1995 N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей").

Все аварийно-спасательные службы и аварийно-спасательные формирования подлежат аттестации в порядке, предусмотренном Постановлением Правительства РФ от 22.12.2011 N 1091 "О некоторых вопросах аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя" (ст. 12 Федерального закона от 22.08.1995 N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей").

При этом аварийно-спасательные формирования и службы аттестуются на право ведения заявленных аварийно-спасательных работ. Перечень видов аварийно-спасательных работ конкретного формирования и службы определяется исходя из возложенных на службу и формирование задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. По результатам аттестации аварийно-спасательная служба или формирование могут быть либо аттестованы на право ведения заявленных видов аварийно-спасательных работ, либо аттестованы на право ведения одного или нескольких из заявленных видов аварийно-спасательных работ, либо им может быть отказано в аттестации. Решение аттестационной комиссии оформляется в виде протокола, выписка из которого направляется руководителю организации, подавшей заявление об аттестации. После принятия решения об аттестации сведения об аттестованных аварийно-спасательных формированиях и службах заносятся в регистрационный реестр аварийно-спасательных служб (формирований).

В силу требований ст. 5 Федерального закона от 22.08.1995 N 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" к аварийно-спасательным работам относятся поисково-спасательные, горноспасательные, газоспасательные, противодымные работы, а также аварийно-спасательные работы, связанные с тушением пожаров, работы по ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций и другие, перечень которых может быть дополнен решением Правительства РФ.

На основании вышеизложенного профессиональное аварийно-спасательное формирование или профессиональная аварийно-спасательная служба должны соответствовать указанным выше требованиям и осуществлять только те аварийно-спасательные работы, на право ведения которых они были аттестованы. Указанные работы должны соотноситься с деятельностью организации, эксплуатирующей соответствующие опасные производственные объекты.

Считаем, что на сегодняшний день сложилась неопределенность в понимании абз. 3 п. 1 ст. 10 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", а именно неопределенность в соотношении обязанности эксплуатирующей организации по заключению с профессиональными аварийно-спасательными службами или с профессиональными аварийно-спасательными формированиями договоров на обслуживание, с обязанностью по созданию собственных профессиональных аварийно-спасательных служб или профессиональных аварийно-спасательных формирований, а также штатных аварийно-спасательных формирований из числа работников (в случаях, предусмотренных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами РФ).

В-третьих, в целях обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана создавать на опасных производственных объектах I и II классов опасности, на которых ведутся горные работы, вспомогательные горноспасательные команды в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Порядок создания вспомогательных горноспасательных команд утвержден Приказом МЧС России от 29.11.2013 N 765.

В-четвертых, организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана иметь резервы финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Согласно подп. "к" п. 4 Положения о лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности, утв. Постановлением Правительства РФ от 10.06.2013 N 492, лицензионными требованиями к соискателю лицензии на осуществление лицензируемого вида деятельности является наличие создаваемых в соответствии с законодательством РФ резервов финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий в соответствии со статьей 10 Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

В силу подп. 8 п. 26 Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности, утв. Приказом Ростехнадзора от 11.08.2015 N 305, к заявлению о предоставлении лицензии прилагаются копии документов, подтверждающих наличие резервов финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий.

Устанавливая требование о необходимости формирования финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий, законодательство в области промышленной безопасности не определяет ни порядок формирования соответствующих резервов, ни документы, подтверждающие их наличие.

Отметим, что на сегодняшний день действуют Методические рекомендации по оценке ущерба от аварий на опасных производственных объектах (РД 03-496-02), утв. Постановлением Госгортехнадзора России от 29.10.2002 N 63, которыми предоставляется возможность руководствоваться при расчете резерва финансовых средств для локализации и ликвидации последствий аварий. Однако следует отметить, что указанные Методические рекомендации, во-первых, регламентируют несколько иные вопросы, во-вторых, статусом нормативного правового акта не обладают (поскольку не были зарегистрированы Минюстом России).

Согласно указанным Методическим рекомендациям необходимая сумма финансового резерва рассчитывается исходя из оценки так называемого полного ущерба, который может сложиться на конкретном объекте и в конкретное время в результате чрезвычайной ситуации.

При расчете ущерба учитываются такие затраты, потери и убытки, выраженные в стоимостной форме, как затраты, направленные на проведение спасательных работ, затраты на эвакуацию людей из зоны чрезвычайной ситуации и их временное размещение в безопасных районах, стоимость разрешенных или нарушенных природных ресурсов, стоимость ремонтно-восстановительных работ и возмещение вреда и ущерба и т.п.

Вместе с тем размер финансового резерва должен соответствовать расходам, необходимым для ликвидации наиболее опасного сценария из возможных на территории организаций чрезвычайных ситуаций.

Он может быть определен на основании, например, данных декларации промышленной безопасности или паспорта безопасности опасного объекта с учетом данных проектной документации.

Рекомендуемый размер резерва финансовых средств для локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций для организаций может быть установлен также региональными нормативными правовыми актами, в том числе принятыми органами МЧС РФ.

В каждом конкретном случае рассчитываемые и резервируемые суммы финансовых средств носят индивидуальный характер, но не должны быть менее достаточными для компенсации потерь при авариях и их последствиях.

Кроме того, по вопросу формирования резервов финансовых средств имеются некоторые разъяснения органов государственной власти.

В письме МЧС РФ от 15.01.2015 N 7-2-59 "О резервах финансовых средств и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций" содержится указание на то, что формирование резервов финансовых средств на ликвидацию чрезвычайных ситуаций может осуществляться в том числе через механизм страхования. При этом Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" не устанавливает обязанность заключения соответствующего вида договора страхования.

В то же время обязанность заключать договор обязательного страхования гражданской ответственности в соответствии с законодательством РФ об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте возлагается на организацию, эксплуатирующую опасный производственный объект, статьей 9 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Соответствующие разъяснения по вопросу формирования резервов финансовых средств казенных учреждений содержатся в письме Минфина России от 07.11.2013 N 02-03-010/47653: "По мнению Департамента, казенное учреждение, эксплуатирующие опасные производственные объекты, вправе осуществлять только те виды деятельности, которые определены учредительными документами, а также содержать и осуществлять текущее обслуживание имущества, находящегося у него на праве оперативного управления, в том числе опасных производственных объектов, при этом финансовое обеспечение мероприятий по ликвидации на таких объектах аварий, относящихся к чрезвычайным ситуациям, осуществляется за счет перераспределения бюджетных ассигнований Резервного фонда".

Отметим также, что практика привлечения к административной ответственности по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ за отсутствие резерва финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий также имеется. Однако данное нарушение идет в совокупности с

другими нарушениями в области промышленной безопасности.

И, наконец, согласно абзацам 6 и 7 п. 1 ст. 10 Закона организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана обучать работников действиям в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте и создавать системы наблюдения, оповещения, связи и поддержки действий в случае аварии и поддерживать указанные системы в пригодном к использованию состоянии. Соответствующие требования конкретизируются в федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности.

Изменения и дополнения.

В указанную статью только один раз вносились изменения.

В редакции Федерального закона от 04.03.2013 N 22-ФЗ статья 10 Закона была дополнена следующими положениями:

- во-первых, дополнена обязанностью эксплуатирующей организации создавать на опасных производственных объектах I и II классов опасности, на которых ведутся горные работы, вспомогательные горноспасательные команды в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- во-вторых, дополнена требованием о том, что планирование мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах I, II и III классов опасности, предусмотренных пунктами 1, 4, 5 и 6 приложения 1 к Закону, осуществляется посредством разработки и утверждения планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на таких опасных производственных объектах. Порядок разработки планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах и требования к содержанию этих планов будут устанавливаться Правительством РФ.

Статья 11. Требования к организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности и управления промышленной безопасностью

Комментарий к статье 11

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

Пункт 1 статьи 11 Закона определяет обязанность организации, эксплуатирующей опасные производственные объекты, организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности.

В свою очередь, Правила организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте утверждены Постановлением Правительства РФ от 10.03.1999 N 263 (далее - Правила).

В силу требований п. 3 Правил эксплуатирующая организация (обособленные подразделения юридического лица в случаях, предусмотренных положениями об обособленных подразделениях) на основании Правил разрабатывает положение о производственном контроле с учетом особенностей эксплуатируемых опасных производственных объектов и условий их эксплуатации.

Положение о производственном контроле утверждается руководителем эксплуатирующей организации (руководителем обособленного подразделения юридического лица).

Заверенная руководителем эксплуатирующей организации (руководителем обособленного подразделения юридического лица) копия положения о производственном контроле

представляется в территориальные органы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по месту нахождения опасных производственных объектов, а в отношении эксплуатирующих организаций, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, которым в установленном порядке предоставлено право осуществлять в пределах своих полномочий отдельные функции по нормативно-правовому регулированию, специальные разрешительные, контрольные или надзорные функции в области промышленной безопасности, - также в эти федеральные органы исполнительной власти.

Согласно п. 5 Правил ответственность за организацию и осуществление производственного контроля несут руководитель эксплуатирующей организации и лица, на которых возложены такие обязанности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В соответствии с п. 2 ст. 11 Закона сведения об организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности представляются в письменной форме либо в форме электронного документа, подписанного усиленной квалифицированной электронной подписью, в федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности или их территориальные органы ежегодно до 1 апреля соответствующего календарного года. Требования к форме представления организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, сведений об организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору утверждены Приказом Ростехнадзора от 23.01.2014 N 25.

Пункты 3, 4 и 5 статьи 11 Закона устанавливают требования к системе управления промышленной безопасностью.

Так, обязанность по созданию системы управления промышленной безопасностью и обеспечивать их функционирование возлагается на организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты I или II класса опасности.

Требования к документационному обеспечению систем управления промышленной безопасностью утверждены Постановлением Правительства РФ от 26.06.2013 N 536 (далее - Требования).

Согласно п. 4 Требований документация системы управления промышленной безопасностью содержит: заявление о политике эксплуатирующих организаций в области промышленной безопасности; положение о системе управления промышленной безопасностью; положение о производственном контроле за соблюдением требований промышленной безопасности на опасных производственных объектах; документы планирования мероприятий по снижению риска аварий на опасных производственных объектах; иные документы, обеспечивающие функционирование системы управления промышленной безопасностью, предусмотренные положением о системе управления промышленной безопасностью.

Положение о системе управления промышленной безопасностью утверждается руководителем эксплуатирующей организации.

В эксплуатирующих организациях оформляются документально и утверждаются руководителями эксплуатирующих организаций: планируемые мероприятия по снижению риска аварий на опасных производственных объектах на срок более 1 календарного года; планы работ в области промышленной безопасности на календарный год.

Документы о планировании мероприятий по снижению риска аварий на опасных производственных объектах должны охватывать все мероприятия в области промышленной безопасности, проводимые в рамках системы управления промышленной безопасностью, и обеспечивать эффективный внутренний контроль за деятельностью всех структурных подразделений эксплуатирующих организаций в области промышленной безопасности.

В эксплуатирующих организациях не реже 1 раза в течение календарного года оформляются документально результаты анализа функционирования системы управления промышленной безопасностью.

Изменения и дополнения.

В статью 11 Закона дважды вносили изменения.

Федеральным законом от 22.08.2004 формулировка "федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности" была заменена на формулировку "федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности".

В последующем Федеральным законом от 04.03.2013 N 22-ФЗ редакция статьи 11 Закона была существенным образом изменена. При этом законодатель предусмотрел разные сроки вступления в силу произошедших изменений.

Так, с 15 марта 2013 года был введен в действие обновленный пункт 2 статьи 11 Закона.

Если ранее пункт 2 статьи 11 Закона содержал требование о представлении в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности сведений об организации производственного контроля за соблюдением требований в области промышленной безопасности и о работниках, уполномоченных на его осуществление, то обновленный пункт 2 комментируемой статьи, кроме того, определяет срок представления сведений об организации производственного контроля за соблюдением требований в области промышленной безопасности - ежегодно до 1 апреля соответствующего календарного года.

С 1 января 2014 года изменилось наименование статьи 11 и были введены в действие дополнительные пункты 3 - 5 статьи 11 Закона, определяющие общие требования к системе управления промышленной безопасностью.

Новые требования, вступившие в силу с 1 января 2014 года, устанавливают обязанность организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты I и II класса опасности, создавать систему управления промышленной безопасностью и обеспечивать их функционирование; цели обеспечения системы управления промышленной безопасностью; требования к документационному обеспечению систем управления промышленной безопасностью.

Статья 12. Техническое расследование причин аварии

Комментарий к статье 12

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

По каждому факту возникновения аварии на опасном производственном объекте проводится техническое расследование ее причин.

Порядок проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержден Приказом Ростехнадзора от 19.08.2011 N 480.

Техническое расследование причин аварии проводится специальной комиссией, возглавляемой представителем федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориального органа.

Комиссия по техническому расследованию причин аварии может привлекать к расследованию следующих лиц:

- экспертные организации;
- экспертов в области промышленной безопасности;
- специалистов в области изысканий, проектирования, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, изготовления оборудования и в других областях;
- общественных инспекторов в области промышленной безопасности.

При этом обязанность в представлении комиссии по техническому расследованию причин аварии всей информации, необходимой указанной комиссии для осуществления своих полномочий, возлагается как на организацию, эксплуатирующую опасный производственный объект, ее работников, так и на организацию, проводившую экспертизу промышленной безопасности.

Результаты проведения технического расследования причин аварии заносятся в акт, в котором:

1) указываются:

- причины и обстоятельства аварии;
- размер причиненного вреда;
- допущенные нарушения требований промышленной безопасности;
- лица, допустившие эти нарушения;
- меры, которые приняты для локализации и ликвидации последствий аварии;

2) содержатся предложения по предупреждению подобных аварий.

Форма акта о причинах и об обстоятельствах аварии на опасном объекте и форма извещения об аварии на опасном объекте утверждены Приказом Ростехнадзора от 14.11.2016 N 471.

Материалы технического расследования причин аварии направляются в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности, или в его территориальный орган, членам комиссии по техническому расследованию причин аварии, а также в иные заинтересованные государственные органы.

Финансирование расходов на техническое расследование причин аварии осуществляется организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, на котором произошла авария.

Изменения и дополнения.

В статью 12 Закона четыре раза вносили изменения.

Первое изменение связано с принятием Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ, который по тексту Закона формулировку "федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности" заменил на формулировку "федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности".

В последующем Федеральным законом от 27.07.2010 N 226-ФЗ содержание некоторых

пунктов статьи 12 было пересмотрено. Сами изменения вступили в силу с 1 января 2012 года.

Так, в пункт 2 статьи 12 Закона дополнительно был введен еще один обязательный член комиссии по проведению технического расследования причин аварии - представитель страховщика, с которым организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, заключила договор обязательного страхования гражданской ответственности.

В связи с чем из пункта 4 статьи 12, предусматривающей право комиссии по техническому расследованию причин аварии привлекать дополнительных лиц, были исключены специалисты в области страхования.

В пункт 7 статьи 12 Закона дополнительно были включены члены комиссии по техническому расследованию причин аварии, которым также направляются материалы технического расследования причин аварии.

Федеральным законом от 02.07.2013 N 186-ФЗ в п. п. 4, 5, 6 ст. 12 Закона вносятся следующие изменения:

- во-первых, комиссия по техническому расследованию причин аварии может привлекать к расследованию экспертов в области промышленной безопасности;

- во-вторых, на организацию, проводившую экспертизу промышленной безопасности, возлагается обязанность представлять комиссии по техническому расследованию причин аварии всю информацию, необходимую указанной комиссии для осуществления своих полномочий;

- в-третьих, в акте по результатам проведения технического расследования причин аварии помимо работников, допустивших нарушения требований промышленной безопасности, указываются иные лица (организация, проводившая экспертизу промышленной безопасности, эксперты в области промышленной безопасности).

В редакции Федерального закона от 03.07.2016 N 283-ФЗ пункт 4 статьи 12 Закона был дополнен новой категорией лиц, привлекаемой комиссией по техническому расследованию причин аварии к расследованию, - общественными инспекторами в области промышленной безопасности.

Статья 13. Экспертиза промышленной безопасности

Комментарий к статье 13

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

Пункт 1 статьи 13 определяет объекты экспертизы промышленной безопасности.

Системный анализ требований ст. ст. 7, 13 Закона, Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила проведения экспертизы промышленной безопасности", утв. Приказом Ростехнадзора от 14.11.2013 N 538, позволяет выделять следующие объекты экспертизы промышленной безопасности:

I. Документация:

а) документация на консервацию, ликвидацию и техническое перевооружение опасного производственного объекта:

- документация на консервацию опасного производственного объекта;

- документация на ликвидацию опасного производственного объекта;

- документация на техническое перевооружение опасного производственного объекта (в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации такого объекта, подлежащей государственной экспертизе в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности);

б) декларация промышленной безопасности:

- декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе документации на техническое перевооружение опасного производственного объекта (в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации опасного производственного объекта, подлежащей экспертизе в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности);

- декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе документации на консервацию опасного производственного объекта;

- декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе документации на ликвидацию опасного производственного объекта;

- вновь разрабатываемая декларация промышленной безопасности;

в) обоснование безопасности опасного производственного объекта:

- обоснование безопасности опасного производственного объекта;

- изменения, вносимые в обоснование безопасности опасного производственного объекта.

II. Технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте:

- технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, - до начала применения на опасном производственном объекте (если техническим регламентом не установлена иная форма оценки);

- технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, - по истечении срока службы или при превышении количества циклов нагрузки такого технического устройства, установленных его производителем (если техническим регламентом не установлена иная форма оценки);

- технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, - при отсутствии в технической документации данных о сроке службы такого технического устройства, если фактический срок его службы превышает 20 лет (если техническим регламентом не установлена иная форма оценки);

- технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, - после проведения работ, связанных с изменением конструкции, заменой материала несущих элементов такого технического устройства, либо восстановительного ремонта после аварии или инцидента на опасном производственном объекте, в результате которых было повреждено такое техническое устройство (если техническим регламентом не установлена иная форма оценки);

III. Здания и сооружения на опасном производственном объекте, предназначенные для осуществления технологических процессов, хранения сырья или продукции, перемещения людей и грузов, локализации и ликвидации последствий аварий, подлежат экспертизе:

- в случае истечения срока эксплуатации здания или сооружения, установленного проектной документацией;

- в случае отсутствия проектной документации либо отсутствия в проектной документации данных о сроке эксплуатации здания или сооружения;

- после аварии на опасном производственном объекте, в результате которой были повреждены несущие конструкции данных зданий и сооружений;

- по истечении сроков безопасной эксплуатации, установленных заключениями экспертизы.

Как видим, в качестве объекта экспертизы промышленной безопасности выступают технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте; здания и сооружения на опасном производственном объекте и соответствующая документация.

Экспертиза зданий и сооружений на опасном производственном объекте, предназначенных для осуществления технологических процессов, хранения сырья или продукции, перемещения людей и грузов, локализации и ликвидации последствий аварий, проводится при наличии соответствующих требований промышленной безопасности к таким зданиям и сооружениям.

Следует признать, что на сегодняшний день присутствует неопределенность в вопросе проведения экспертизы промышленной безопасности зданий и сооружений.

Неоднозначность толкования указанных выше требований позволяет приходиться к следующим выводам.

Во-первых, можно предположить, что требование о проведении экспертизы промышленной безопасности зданий и сооружений ставится в зависимость от наличия указания в соответствующих федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности необходимости и порядка проведения экспертизы промышленной безопасности таких объектов;

Во-вторых, можно также предположить, что требование о проведении экспертизы промышленной безопасности зданий и сооружений ставится в зависимость от наличия требований промышленной безопасности к таким зданиям и сооружениям.

Считаем целесообразным и обоснованным применение второго подхода к толкованию требований последнего абз. п. 7 Правил. Прежде всего потому, что проведение экспертизы промышленной безопасности зданий и сооружений ставится в зависимость от наличия соответствующих требований. Принимая во внимание, что ни в одних из действующих федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности не устанавливаются особенности проведения экспертизы промышленной безопасности зданий и сооружений, можно прийти к ошибочным выводам о том, что экспертиза зданий и сооружений проводится не должна, следовательно, нормы ст. 13 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" и п. 7 Правил оставались бы декларативными ("мертвыми"). В то же время в действующих федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности содержатся требования к проектированию и эксплуатации отдельных зданий и сооружений. В связи с чем считаем, что по смыслу последнего абзаца п. 7 Правил речь идет именно об этих требованиях.

Кроме того, вопросы возникают и в части определения объема требований, предъявляемых к соответствующим объектам экспертизы: должны ли экспертизой промышленной безопасности охватываться помимо требований промышленной безопасности и соответствующие требования технических регламентов (например, требования Федерального закона от 30.12.2009 N 384-ФЗ "О безопасности зданий и сооружений", а также документов по стандартизации, включенные в Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений", утв. Постановлением Правительства РФ от 26.12.2014 N 1521)? Если исходить из определения "экспертизы промышленной безопасности", раскрытого в статье 1 Закона, то предметом соответствующей экспертизы являются исключительно требования промышленной безопасности. Однако указанный подход значительно сужает оценку в определении степени соответствия

объекта установленным требованиям: за рамками экспертизы останутся иные не менее важные требования: требования пожарной безопасности, требования технических регламентов и т.д. И может сложиться ситуация, что при положительном заключении экспертизы промышленной безопасности объект не будет соответствовать иным требованиям законодательства.

Пункт 2 статьи 13 Закона устанавливает требования к экспертным организациям.

Так, экспертизу промышленной безопасности проводит организация, имеющая лицензию на проведение указанной экспертизы, за счет средств ее заказчика.

Положение о лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности утверждено Постановлением Правительства РФ от 04.07.2012 N 682. Приказом Ростехнадзора от 15.11.2012 N 658 утвержден Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности.

Лицами, участвующими в проведении экспертизы промышленной безопасности, являются:

- эксперты в области промышленной безопасности;

- организации и лица, привлекаемые экспертной организацией к проведению технического диагностирования, неразрушающего контроля, разрушающего контроля технических устройств, а также к проведению обследований зданий и сооружений и владеющие необходимым оборудованием для проведения указанных работ;

- специалисты заказчика - в случаях, когда заказчик имеет в своем штате специалистов по техническому диагностированию, обследованию зданий и сооружений, неразрушающему контролю, разрушающему контролю, уровень квалификации которых позволяет выполнять отдельные виды работ, допускается привлекать данных специалистов заказчика к выполнению этих работ и учитывать результаты работ, выполненных указанными специалистами, при оформлении заключения экспертизы. При этом в заключении экспертизы должны указываться виды работ, выполняемых специалистами заказчика.

Ответственность за качество и результаты работы привлекаемых организаций и лиц несет руководитель организации, проводящей экспертизу.

Законодательством РФ установлены соответствующие требования к указанным лицам, в том числе определенные запреты и ограничения.

Так, организации, имеющей лицензию на проведение экспертизы промышленной безопасности, запрещается проводить указанную экспертизу в отношении опасного производственного объекта, принадлежащего на праве собственности или ином законном основании ей или лицам, входящим с ней в одну группу лиц в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации. Заключение экспертизы промышленной безопасности, подготовленное с нарушением данного требования, не может быть использовано в целях, установленных настоящим Федеральным законом.

На сегодняшний день экспертные организации сталкиваются с вопросом о правомерности проведения экспертизы промышленной безопасности документации, подготовка которой осуществлялась указанными экспертными организациями.

С одной стороны, Закон не устанавливает прямого запрета экспертным организациям проводить экспертизу промышленной безопасности на подготовленную ими проектную документацию.

В то же время п. 2 ст. 13 Закона определяет требования, в соответствии с которыми **организации, имеющей лицензию на проведение экспертизы промышленной безопасности, запрещается проводить указанную экспертизу в отношении опасного производственного объекта, принадлежащего на праве собственности или ином законном основании ей или лицам, входящим с ней в одну группу лиц в соответствии с антимонопольным законодательством Российской Федерации.**

При этом Федеральный закон от 26.07.2006 N 135-ФЗ "О защите конкуренции" в статье 9 раскрывает категорию "группа лиц", к которой в том числе относится хозяйственное общество (товарищество, хозяйственное партнерство) и физическое лицо или юридическое лицо, если такое физическое лицо или такое юридическое лицо на основании учредительных документов этого хозяйственного общества (товарищества, хозяйственного партнерства) **или заключенного с этим хозяйственным обществом (товариществом, хозяйственным партнерством) договора вправе давать этому хозяйственному обществу (товариществу, хозяйственному партнерству) обязательные для исполнения указания** (подп. 3 п. 1 ст. 9).

Отметим при этом, что аналогичный запрет и соответствующие юридические последствия его нарушения закрепляются в Градостроительном кодексе РФ. Так, в соответствии с ч. 4.5 ст. 49 Градостроительного кодекса РФ юридические лица, указанные в части 4.3 настоящей статьи (юридические лица, проводящие негосударственную экспертизу проектной документации), не вправе проводить негосударственную экспертизу проектной документации и (или) негосударственную экспертизу результатов инженерных изысканий, если подготовка такой проектной документации и (или) выполнение таких инженерных изысканий осуществлялись указанными юридическими лицами. Нарушение данного требования является основанием для аннулирования аккредитации указанных юридических лиц на право проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) негосударственной экспертизы результатов инженерных изысканий. Согласно п. 2 Положения об организации проведения негосударственной экспертизы проектной документации и (или) результатов инженерных изысканий, утв. Постановлением Правительства РФ от 31.03.2012 N 272, экспертные организации не вправе проводить негосударственную экспертизу, если подготовка проектной документации и (или) выполнение инженерных изысканий осуществлялись указанными экспертными организациями.

На основании вышеизложенного считаем необходимым аналогичную норму включить в текст статьи 13 Закона.

Пункт 3 статьи 13 Закона определяет особенности правового регулирования и принципы проведения экспертизы промышленной безопасности.

Итак, среди нормативных правовых актов, регламентирующих порядок проведения экспертизы промышленной безопасности, можно выделить следующие:

- Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов";

- Постановление Правительства РФ от 04.07.2012 N 682 "О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности";

- Приказ Ростехнадзора от 23.06.2014 N 260 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по ведению реестра заключений экспертизы промышленной безопасности";

- Приказ Ростехнадзора от 14.11.2013 N 538 "Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила проведения экспертизы промышленной

безопасности";

- Приказ Ростехнадзора от 15.11.2012 N 658 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности";

- Приказ Ростехнадзора от 14.02.2012 N 97 "Об утверждении Методики определения размера платы за оказание услуги по экспертизе промышленной безопасности";

- федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности, содержащие соответствующий раздел, посвященный экспертизе промышленной безопасности.

Нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы аттестации экспертов в области промышленной безопасности:

- Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов";

- Постановление Правительства РФ от 28.05.2015 N 509 "Об аттестации экспертов в области промышленной безопасности";

- Приказ Ростехнадзора от 26.10.2015 N 430 "Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной услуги по аттестации экспертов в области промышленной безопасности";

- Приказ Ростехнадзора от 07.10.2015 N 400 "Об утверждении Перечня вопросов, предлагаемых на квалификационном экзамене по аттестации экспертов в области промышленной безопасности";

- Приказ Ростехнадзора от 09.09.2015 N 355 "Об утверждении перечня областей аттестации экспертов в области промышленной безопасности";

- Приказ Ростехнадзора от 19.08.2015 N 327 "Об утверждении Положения об аттестационной комиссии Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по аттестации экспертов в области промышленной безопасности";

- Приказ Ростехнадзора от 19.08.2015 N 328 "Об утверждении Требований к проведению квалификационного экзамена по аттестации экспертов в области промышленной безопасности";

- Приказ Ростехнадзора от 19.08.2015 N 326 "Об утверждении Требований к формированию и ведению реестра экспертов в области промышленной безопасности".

Экспертиза проводится с целью определения соответствия объекта экспертизы предъявляемым к нему требованиям промышленной безопасности и основывается на принципах независимости, объективности, всесторонности и полноты исследований, проводимых с использованием современных достижений науки и техники.

При проведении экспертизы устанавливается полнота и достоверность относящихся к объекту экспертизы документов, предоставленных заказчиком, оценивается фактическое состояние технических устройств, зданий и сооружений на опасных производственных объектах.

Срок проведения экспертизы определяется сложностью объекта экспертизы, но не должен превышать трех месяцев с момента получения экспертной организацией от заказчика экспертизы (далее - заказчик) комплекта необходимых материалов и документов в соответствии с договором на проведение экспертизы. Срок проведения экспертизы может быть продлен по соглашению

сторон.

Пункты 4 и 5 статьи 13 Закона устанавливают требования к результатам проведения экспертизы промышленной безопасности.

Так, результатом проведения экспертизы является заключение, которое подписывается руководителем организации, проводившей экспертизу, и экспертом (экспертами), участвовавшим (участвовавшими) в проведении экспертизы, заверяется печатью экспертной организации и прошивается с указанием количества листов.

Заключение экспертизы промышленной безопасности может быть использовано в целях, установленных Федеральным законом "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", исключительно с даты его внесения в реестр заключений экспертизы промышленной безопасности федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориальным органом.

Таким образом, юридическую силу заключение экспертизы промышленной безопасности приобретает только с даты его внесения в соответствующий реестр.

Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности "Правила проведения экспертизы промышленной безопасности", утв. Приказом Ростехнадзора от 14.11.2013 N 538, к разным объектам экспертизы промышленной безопасности устанавливают разные требования в части содержания выводов соответствующего заключения.

Так, по общему правилу заключение экспертизы содержит один из следующих выводов о соответствии объекта экспертизы требованиям промышленной безопасности (кроме экспертизы декларации промышленной безопасности и обоснования безопасности опасного производственного объекта):

1) объект экспертизы соответствует требованиям промышленной безопасности;

2) объект экспертизы не в полной мере соответствует требованиям промышленной безопасности и может быть применен при условии внесения соответствующих изменений в документацию или выполнения соответствующих мероприятий в отношении технических устройств либо зданий и сооружений (в заключении указываются изменения, после внесения которых документация будет соответствовать требованиям промышленной безопасности, либо мероприятия, после проведения которых техническое устройство, здания, сооружения будут соответствовать требованиям промышленной безопасности);

3) объект экспертизы не соответствует требованиям промышленной безопасности.

По результатам экспертизы технического устройства, зданий и сооружений опасных производственных объектов в заключении экспертизы дополнительно приводятся расчетные и аналитические процедуры оценки и прогнозирования технического состояния объекта экспертизы, включающие определение остаточного ресурса (срока службы) с отражением в выводах заключения экспертизы установленного срока дальнейшей безопасной эксплуатации объекта экспертизы, с указанием условий дальнейшей безопасной эксплуатации.

По результатам проведения экспертизы декларации промышленной безопасности в заключении экспертизы указываются следующие выводы:

- об обоснованности применяемых физико-математических моделей и использованных методов расчета последствий аварии и показателей риска;

- о правильности и достоверности выполненных расчетов по анализу риска, а также полноте учета факторов, влияющих на конечные результаты;

- о вероятности реализации принятых сценариев аварий и возможности выхода поражающих факторов этих аварий за границу опасного производственного объекта, а также последствий воздействия поражающих факторов на население, другие объекты, окружающую среду;

- о достаточности мер предотвращения проникновения на опасный производственный объект посторонних лиц.

При проведении экспертизы обоснования безопасности опасного производственного объекта или вносимых в него изменений в заключении экспертизы указываются следующие результаты:

- оценка полноты и достоверности информации, представленной в обосновании безопасности;

- оценка полноты и достаточности мероприятий, компенсирующих отступления от норм и правил в области промышленной безопасности;

- оценка обоснованности результатов оценки риска аварий, в том числе адекватности применяемых физико-математических моделей и использованных методов расчетов по оценке риска, правильности и достоверности этих расчетов, а также полноты учета всех факторов, влияющих на конечные результаты;

- оценка учета современного опыта эксплуатации, капитального ремонта, консервации и ликвидации опасных производственных объектов в обосновании безопасности;

- оценка полноты требований к эксплуатации, капитальному ремонту, консервации или ликвидации опасного производственного объекта, установленных в обосновании безопасности.

Заключение экспертизы обоснования безопасности опасного производственного объекта содержит один из следующих выводов:

1) обоснование безопасности опасного производственного объекта соответствует требованиям промышленной безопасности;

2) обоснование безопасности опасного производственного объекта не соответствует требованиям промышленной безопасности.

Пункт 6 статьи 13 Закона определяет правовой статус заведомо ложного заключения экспертизы промышленной безопасности. Так, под заведомо ложным заключением экспертизы промышленной безопасности понимается заключение, подготовленное без проведения указанной экспертизы или после ее проведения, но явно противоречащее содержанию материалов, предоставленных эксперту или экспертам в области промышленной безопасности и рассмотренных в ходе проведения экспертизы промышленной безопасности, или фактическому состоянию технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, зданий и сооружений на опасных производственных объектах, являвшихся объектами экспертизы промышленной безопасности. Заключение экспертизы промышленной безопасности, признанное заведомо ложным, подлежит исключению из реестра заключений экспертизы промышленной безопасности. При этом за дачу заведомо ложного заключения экспертизы промышленной безопасности ч. 4 ст. 9.1 КоАП РФ устанавливает административную ответственность, а ст. 217.2 Уголовного кодекса РФ устанавливает уголовную ответственность.

Вместе с тем действующее законодательство в области промышленной безопасности не определяет процедуру выявления заведомо ложного заключения экспертизы промышленной безопасности и порядок проведения проверки заключений экспертизы промышленной безопасности.

Принимая во внимание, что заключение экспертизы промышленной безопасности

приобретает юридическую силу только после внесения его в соответствующий реестр (п. 5 ст. 13 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов"), а полномочия по ведению такого реестра осуществляют органы Ростехнадзора (Приказ Ростехнадзора от 23.06.2014 N 260 "Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по ведению реестра заключений экспертизы промышленной безопасности"), определять соответствие такого заключения требованиям действующего законодательства может Ростехнадзор в рамках осуществления указанных полномочий. Речь, в частности, может идти о нарушениях, выявление которых возможно при проверке поступивших в Ростехнадзор сведений для включения в реестр (см. п. 37 Административного регламента, определяющий исчерпывающий перечень оснований для приостановления или отказа в предоставлении государственной услуги). Однако в некоторых случаях подтвердить несоответствие выводов экспертного заключения фактическому состоянию технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, можно только при осуществлении контрольно-надзорных мероприятий в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих ОПО, в том числе при внеплановой выездной проверке соискателя лицензии.

Рядом судебных актов подтверждается, что при проведении контрольно-надзорных мероприятий в отношении юридического лица, эксплуатирующего опасный производственный объект, орган государственного надзора может выявить факт несоответствия выводов, изложенных в заключениях экспертизы промышленной безопасности, фактическому состоянию технических устройств на опасных производственных объектах (см., например, Постановление Арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 14.09.2015 N Ф08-5825/2015 по делу N А32-47705/2014, Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 05.07.2016 N 13АП-10434/2016 по делу N А56-76576/2015). Указанное позволяет говорить об установлении факта наличия заведомо ложного заключения экспертизы промышленной безопасности, влекущего за собой возбуждение административного производства по ч. 4 ст. 9.1 КоАП РФ уже в отношении организации, выдавшей такое заключение. В рассматриваемом случае факт правонарушения выявляется административным органом при непосредственном обнаружении достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения, что, согласно п. 1 ч. 1 ст. 28.1 КоАП РФ является поводом к возбуждению дела об административном правонарушении без предварительного проведения проверки экспертной организации. Такой вывод, в частности, делает Тринадцатый арбитражный апелляционный суд в Постановлении от 05.07.2016 N 13АП-10434/2016 по делу N А56-76576/2015.

Пункт 7 статьи 13 Закона закрепляет за федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности функцию по ведению реестра заключений экспертизы промышленной безопасности. Приказом Ростехнадзора от 23.06.2014 N 260 утвержден Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по ведению реестра заключений экспертизы промышленной безопасности.

Пункт 8 статьи 13 Закона устанавливает обязанности руководителя организации, проводящей экспертизу промышленной безопасности, а пункты 9 и 10 статьи 13 Закона - обязанности и соответствующие требования к экспертам в области промышленной безопасности.

В частности, эксперту в области промышленной безопасности запрещается участвовать в проведении экспертизы промышленной безопасности в отношении опасного производственного объекта, принадлежащего на праве собственности или ином законном основании организации, в трудовых отношениях с которой он состоит. Заключение экспертизы промышленной безопасности, подготовленное с нарушением данного требования, не может быть использовано в целях, установленных Законом.

Изменения и дополнения.

В статью 13 Закона изменения и дополнения вносились пять раз.

В редакции Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ формулировка "федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности", ранее применяемая в тексте комментируемого Закона, была заменена на формулировку "федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности".

В первоначальной редакции экспертизе промышленной безопасности подлежала проектная документация на строительство, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта. Федеральным законом от 18.12.2006 N 232-ФЗ объекты экспертизы промышленной безопасности были пересмотрены. Так, внесенными изменениями экспертизе промышленной безопасности подлежала проектная документация на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта.

Следует отметить, что в первоначальной редакции экспертизе промышленной безопасности подлежала декларация промышленной безопасности и иные документы, связанные с эксплуатацией опасного производственного объекта. Указанное положение в редакции Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ изменилось, в соответствии с ним экспертизе промышленной безопасности подлежала декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе проектной документации на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, и иные документы, связанные с эксплуатацией опасного производственного объекта.

Позднее указанные положения Федеральным законом от 18.07.2011 N 243-ФЗ были пересмотрены и дополнены. Так, помимо прочего (текст которого оставался в своей первоначальной редакции) экспертизе промышленной безопасности подлежали:

- документация на капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта;

- документация на техническое перевооружение опасного производственного объекта (в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации такого объекта, подлежащей государственной экспертизе в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности);

- декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе документации на техническое перевооружение (в случае, если указанная документация не входит в состав проектной документации такого объекта, подлежащей государственной экспертизе в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности), капитальный ремонт, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, и иные документы, связанные с эксплуатацией опасного производственного объекта.

Впоследствии указанные требования Федеральным законом от 04.03.2013 N 22-ФЗ также были пересмотрены и дополнены.

Во-первых, из числа документации, подлежащей экспертизе промышленной безопасности, была исключена документация на капитальный ремонт. То же самое касается и декларации промышленной безопасности, разрабатываемой в составе документации на капитальный ремонт опасного производственного объекта.

Во-вторых, введена новая документация, подлежащая экспертизе промышленной безопасности, - обоснование безопасности опасного производственного объекта, а также изменения, вносимые в него.

В-третьих, были определены случаи, когда технические устройства, применяемые на опасном

производственном объекте, подлежали экспертизе промышленной безопасности. Если в первоначальной редакции во всех случаях такие технические устройства подлежали экспертизе, то на сегодняшний день - только в случаях, определенных статьей 7 Закона.

В-четвертых, были конкретизированы здания и сооружения, подлежащие экспертизе промышленной безопасности. Если ранее экспертизе подлежали все здания и сооружения на опасном производственном объекте без исключения, то сейчас - здания и сооружения на опасном производственном объекте, предназначенные для осуществления технологических процессов, хранения сырья или продукции, перемещения людей и грузов, локализации и ликвидации последствий аварий.

И, наконец, существенные изменения произошли в статье 13 Закона в связи с принятием Федерального закона от 02.07.2013 N 186-ФЗ:

- конкретизируются и ужесточаются требования к организациям, имеющим лицензию на проведение экспертизы промышленной безопасности, а также к экспертам в области промышленной безопасности, определяются их обязанности;

- определяется правовой статус заключений экспертизы промышленной безопасности и необходимость внесения их в реестр заключений промышленной безопасности;

- вводится категория ложного заключения экспертизы промышленной безопасности и определяются правовые последствия его применения;

- за федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности вводится дополнительная функция - ведение реестра заключений экспертизы промышленной безопасности.

Статья 14. Разработка декларации промышленной безопасности

Комментарий к статье 14

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

Разработка декларации промышленной безопасности предполагает всестороннюю оценку риска аварии и связанной с нею угрозы; анализ достаточности принятых мер по предупреждению аварий, по обеспечению готовности организации к эксплуатации опасного производственного объекта в соответствии с требованиями промышленной безопасности, а также к локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте; разработку мероприятий, направленных на снижение масштаба последствий аварии и размера ущерба, нанесенного в случае аварии на опасном производственном объекте.

Приказом Ростехнадзора от 11.04.2016 N 144 утверждено Руководство по безопасности "Методические основы по проведению анализа опасностей и оценки риска аварий на опасных производственных объектах".

Порядок оформления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов и перечень включаемых в нее сведений утверждены Приказом Ростехнадзора от 29.11.2005 N 893.

Декларация промышленной безопасности разрабатывается в случаях, установленных статьей 14 Закона.

Во-первых, в п. 2 ст. 14 Закона определяются опасные производственные объекты, в отношении которых разработка деклараций промышленной безопасности является обязательной.

Во-вторых, в п. 3 ст. 14 Закона определяются случаи и документация, в составе которой разрабатывается декларация промышленной безопасности.

И, наконец, в-третьих, в п. 3.1 ст. 14 Закона определяются случаи, когда декларация промышленной безопасности разрабатывается вновь для находящегося в эксплуатации опасного производственного объекта.

Таким образом, статья 14 Закона предусматривает:

1) декларацию промышленной безопасности в составе проектной документации:

- декларацию промышленной безопасности в составе проектной документации на строительство опасного производственного объекта;

- декларацию промышленной безопасности в составе проектной документации на реконструкцию опасного производственного объекта;

2) декларацию промышленной безопасности в составе документации:

- декларацию промышленной безопасности в составе документации на техническое перевооружение опасного производственного объекта;

- декларацию промышленной безопасности в составе документации на консервацию опасного производственного объекта;

- декларацию промышленной безопасности в составе документации на ликвидацию опасного производственного объекта;

3) декларацию промышленной безопасности находящегося в эксплуатации опасного производственного объекта, разрабатываемую вновь:

- в случае истечения десяти лет со дня внесения в реестр деклараций промышленной безопасности последней декларации промышленной безопасности;

- в случае изменения технологических процессов на опасном производственном объекте либо увеличения более чем на двадцать процентов количества опасных веществ, которые находятся или могут находиться на опасном производственном объекте;

- в случае изменения требований промышленной безопасности;

- по предписанию федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориального органа в случае выявления несоответствия сведений, содержащихся в декларации промышленной безопасности, сведениям, полученным в ходе осуществления федерального государственного надзора в области промышленной безопасности.

Субъекты, обязанные разрабатывать декларацию промышленной безопасности, - организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты I и II классов опасности, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в количествах, указанных в приложении 2 к настоящему Федеральному закону (за исключением использования взрывчатых веществ при проведении взрывных работ).

Объектом декларирования промышленной безопасности выступает соответствующий опасный производственный объект.

Декларация промышленной безопасности утверждается руководителем организации, эксплуатирующей опасный производственный объект. Руководитель организации,

эксплуатирующей опасный производственный объект, несет ответственность за полноту и достоверность сведений, содержащихся в декларации промышленной безопасности, в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе документации на техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, и декларация промышленной безопасности, разрабатываемая вновь, проходят экспертизу промышленной безопасности. Проектная документация на строительство, реконструкцию опасного производственного объекта, содержащая декларацию промышленной безопасности, подлежит экспертизе в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

Декларацию промышленной безопасности представляют органам государственной власти, органам местного самоуправления, общественным объединениям и гражданам в порядке, который установлен Правительством Российской Федерации. В свою очередь, Правила представления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов утверждены Постановлением Правительства РФ от 11.05.1999 N 526.

Декларация промышленной безопасности, представленная в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности или его территориальный орган, вносится в реестр деклараций промышленной безопасности в течение пяти рабочих дней со дня поступления соответствующих документов.

Ведение реестра деклараций промышленной безопасности осуществляется федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности в соответствии с административным регламентом. Так, Приказом Ростехнадзора от 23.06.2014 N 257 утвержден Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по ведению реестра деклараций промышленной безопасности.

В правоприменительной практике сложилась некоторая неопределенность в вопросе определения опасных производственных объектов, в отношении которых устанавливается обязательность разработки деклараций промышленной безопасности.

В большей части этому способствовала формулировка, изложенная в п. 2 ст. 14 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", а также ее соотношение с требованиями п. п. 1 - 4 приложения 2 к указанному Федеральному закону.

Так, согласно п. 2 ст. 14 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" "настоящим Федеральным законом устанавливается обязательность разработки деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов I и II классов опасности, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в количествах, указанных в приложении 2 к настоящему Федеральному закону (за исключением использования взрывчатых веществ при проведении взрывных работ)".

Как видим, указанной правовой нормой определяются опасные производственные объекты, в отношении которых устанавливается обязательность разработки деклараций промышленной безопасности.

Однако неоднозначное толкование указанной правовой нормы (п. 2 ст. 14) позволяет по-разному определять перечень таких опасных производственных объектов.

Первый подход в толковании правовых норм в части определения перечня опасных производственных объектов, в отношении которых устанавливается обязательность разработки

деклараций промышленной безопасности.

С одной стороны, можно предположить, что исполнение обязанности по разработке декларации промышленной безопасности законодатель связывает с наличием одновременно двух условий: классом опасности опасных производственных объектов (I и II) и количеством опасных веществ, получаемых, используемых, перерабатываемых, образуемых, хранимых, транспортируемых, уничтожаемых на таких опасных производственных объектах. Однако, если с первым условием более или менее понятно - это опасные производственные объекты I и II класса опасности, то в определении количества опасных веществ на таких объектах также складывается неопределенность. При этом проблема в определении количества опасных веществ возникает только в отношении тех опасных производственных объектов, которые указаны в пунктах 2, 3 и 4 приложения 2 к Федеральному закону, поскольку класс опасности таких объектов устанавливался не по количеству опасных веществ.

В связи с этим обратим внимание на формулировку п. 1 приложения 2 к Федеральному закону.

Так, в соответствии с п. 1 приложения 2 к Федеральному закону от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" классы опасности опасных производственных объектов, указанных в пункте 1 приложения 1 к указанному Федеральному закону (за исключением объектов, указанных в пунктах 2, 3 и 4 приложения 2), устанавливаются исходя из количества опасного вещества или опасных веществ, которые одновременно находятся или могут находиться на опасном производственном объекте, в соответствии с таблицами 1 и 2 приложения 2 к Федеральному закону от 21.07.1997 N 116-ФЗ.

Таким образом, законодатель для опасных производственных объектов, указанных в пункте 1 приложения 1 к настоящему Федеральному закону, установил исключения из общего правила, когда классы опасности устанавливаются не по количеству опасных веществ, а иначе. Таким исключением являются пункты 2, 3 и 4 приложения 2 к Федеральному закону.

Таким образом, если опасный производственный объект по своим характеристикам будет подпадать под действие пунктов 2, 3 и 4 приложения 2 к Федеральному закону, то его класс будет определяться не по количеству опасных веществ, а иным образом - в порядке, установленном соответствующими пунктами.

Итак, если п. 2 ст. 14 толковать таким образом, что исполнение обязанности по разработке декларации промышленной безопасности законодатель связывает с наличием одновременно двух условий: классом опасности опасных производственных объектов (I и II) и количеством опасных веществ, получаемых, используемых, перерабатываемых, образуемых, хранимых, транспортируемых, уничтожаемых на таких опасных производственных объектах, то в отношении опасных производственных объектов, классы опасности которых были установлены пунктами 2, 3 и 4 приложения 2, необходимо дополнительно определять количества опасных веществ, но уже не для определения класса опасности, а для решения вопроса о необходимости разработки декларации промышленной безопасности. Как же это сделать?

Напомним, что требования п. 2 ст. 14 для определения количества опасных веществ отсылают к приложению 2 к указанному Федеральному закону.

В свою очередь, в приложении 2:

- таблица 1 устанавливает наименования опасных веществ и их количество в тоннах, которые используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются и уничтожаются на опасных производственных объектах I, II, III, IV класса опасности;

- таблица 2 определяет виды опасных веществ и их количество в тоннах, которые используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются и уничтожаются на

опасных производственных объектах I, II, III, IV классов опасности.

Однако в определении количества опасных веществ для опасных производственных объектов, классы опасности которых были установлены пунктами 2, 3 и 4 приложения 2, также можно применить разные подходы.

С одной стороны, количество опасных веществ можно определить, используя максимальное и минимальное количество опасных веществ, установленных таблицей 2 приложения 2 для конкретного вида опасных веществ, поскольку законодатель в сформулированном им обороте не делает привязку количества опасных веществ к классу опасности. С этих позиций, например, в отношении такого вида опасного вещества, как "горючие жидкости, используемые в технологическом процессе или транспортируемые по магистральному трубопроводу", минимальным количеством опасных веществ будет 1 тонна, максимальное - более 2 000.

С другой стороны, количество опасных веществ может определяться по отношению к классу опасности опасного производственного объекта. С этих позиций такие опасные вещества, как "горючие жидкости, используемые в технологическом процессе или транспортируемые по магистральному трубопроводу", на опасных производственных объектах I класса опасности должны использоваться в количестве 2 000 и более тонн, а для II класса опасности - 200 и более, но менее 2 000 тонн.

Изложенный подход как в определении перечня опасных производственных объектов, в отношении которых устанавливается обязательность разработки декларации промышленной безопасности, так и в определении количества опасных веществ для опасных производственных объектов, указанных в пунктах 2, 3 и 4 приложения 2, представляется трудоемким и может идти вразрез с той концепцией, которая была положена в основу реформирования законодательства о промышленной безопасности (прежде всего устранение избыточных административных барьеров при осуществлении производственной деятельности; снижение неоправданных издержек организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, и др.).

С другой стороны, исходя из вышеизложенного толкования п. 4 ст. 14 при определении перечня опасных производственных объектов, в отношении которых устанавливается обязательность разработки деклараций промышленной безопасности, можно сделать и другой вывод, что также будет соответствовать концепции реформирования законодательства о промышленной безопасности в части ограничения сферы декларирования. Такой подход сузит (ограничит) перечень опасных производственных объектов, указанных в пунктах 2, 3 и 4 приложения 2, в отношении которых будет разрабатываться декларация промышленной безопасности. Так, например, при определении количества опасных веществ на таких объектах может оказаться, что фактическое количество опасных веществ на таком ОПО будет меньше и не будет соответствовать соответствующему классу опасности согласно таблицам 1 или 2 либо фактическое количество соответствующих опасных веществ на таком ОПО не будет подпадать под минимальное количество таких опасных веществ на ОПО IV класса опасности. Однако может возникнуть другой вопрос: насколько обоснованно и безопасно не составлять декларации промышленной безопасности для указанных в п. п. 2, 3 и 4 приложения 2 объектов I или II класса опасности, на которых количество опасных веществ не дотягивает до количества опасных веществ, отраженных в таблицах 1 и 2 приложения 2?

Второй подход в толковании правовых норм в части определения перечня опасных производственных объектов, в отношении которых устанавливается обязательность разработки деклараций промышленной безопасности.

По сравнению с первым подходом он прост.

Еще раз процитируем п. 2 ст. 14 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов": "Настоящим Федеральным

законом устанавливается обязательность разработки деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов I и II классов опасности, на которых получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в количествах, указанных в приложении 2 к настоящему Федеральному закону (за исключением использования взрывчатых веществ при проведении взрывных работ)".

Если исходить из последовательности изложения слов, то формулировка "опасных производственных объектов I и II классов опасности, на которых получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в количествах, указанных в приложении 2 к настоящему Федеральному закону" воспроизводит формулировку категории опасного производственного объекта, установленной в п. 1 приложения 1 к Федеральному закону "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Получается, исходя из буквального толкования п. 2 ст. 14 Федерального закона, обязательность декларации промышленной безопасности устанавливается только для той категории опасных производственных объектов I и II класса опасности, которая определена в п. 1 приложения 1 к Федеральному закону. А к этой категории объектов по смыслу положений п. 1 приложения 2 относятся также объекты, указанные в п. п. 2, 3 и 4 приложения 2.

Исходя из такого толкования п. 2 ст. 14, рассчитывать количество опасных веществ для объектов, указанных в п. п. 2, 3 и 4 приложения 2, уже будет не нужно, поскольку они автоматически подпадают под категорию опасного производственного объекта, указанную в п. 1 приложения 1.

Как видим, неоднозначное толкование п. 2 ст. 14 Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" создает сложность в определении опасных производственных объектов, для которых необходимо разрабатывать декларации промышленной безопасности.

Кроме того, сложилась правовая неопределенность в вопросе статуса и действия декларации промышленной безопасности при смене собственника опасного производственного объекта, подпадающего под декларирование.

Декларация промышленной безопасности разрабатывается в случаях и в порядке, которые предусмотрены статьей 14 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Исходя из требований указанного Федерального закона изменение собственника опасного производственного объекта не является основанием для разработки новой декларации промышленной безопасности.

В то же время в силу требований подп. "б" п. 61 Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по ведению реестра деклараций промышленной безопасности, утв. Приказом Ростехнадзора от 23.06.2014 N 257, смена владельца опасного производственного объекта является основанием для исключения декларации промышленной безопасности из соответствующего Реестра.

Таким образом, на сегодняшний день складывается неоднозначная и противоречивая ситуация, при которой на эксплуатирующую опасный производственный объект организацию распространяются требования о необходимости наличия декларации промышленной безопасности, однако отсутствуют основания для ее разработки.

На основании вышеизложенного считаем, что при смене собственника опасного производственного объекта, подпадающего под декларирование, целесообразно проводить процедуру внесения в Реестр сведений об изменениях, вносимых в декларацию промышленной безопасности.

Кроме того, следует обратить внимание на то, что Административный регламент, устанавливая процедуру внесения в Реестр сведений об изменениях, вносимых в декларацию промышленной безопасности, не определяет основания внесения соответствующих сведений в Реестр, не конкретизирует соответствующую административную процедуру, не устанавливает перечень документов, необходимых для осуществления такой процедуры. Более того, действующее законодательство не определяет оснований для изменения декларации промышленной безопасности.

Изменения и дополнения.

В текст статьи 14 Закона изменения и дополнения вносили семь раз.

В первоначальной редакции абзац 2 пункта 3 статьи 14 Закона содержал три основания, при которых декларация промышленной безопасности уточнялась или разрабатывалась вновь:

- в случае обращения за лицензией на эксплуатацию опасного производственного объекта;
- в случае изменения сведений, содержащихся в декларации промышленной безопасности;
- в случае изменения требований промышленной безопасности.

Федеральным законом от 10.01.2003 N 15-ФЗ первое основание - обращение за лицензией на эксплуатацию опасного производственного объекта - было исключено.

В редакции Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ формулировка "федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности", ранее применяемая в тексте комментируемого Закона, была заменена на формулировку "федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности".

В первоначальной редакции абзац 1 пункта 3 статьи 14 Закона определял, что декларация промышленной безопасности разрабатывается в составе проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта.

Федеральным законом от 18.12.2006 N 232-ФЗ определяется новый вид деятельности, в составе проектной документации которой разрабатывается декларация промышленной безопасности - капитальный ремонт.

Кроме того, в первоначальной редакции пункт 5 статьи 14 Закона устанавливал, что декларация промышленной безопасности проходит экспертизу промышленной безопасности в установленном порядке. В редакции Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ в указанном пункте определяются случаи, когда декларация промышленной безопасности подлежала экспертизе промышленной безопасности, а также случаи, когда проектная документация, содержащая декларацию промышленной безопасности, подлежала государственной экспертизе.

В соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 N 243-ФЗ положения абзаца 1 пункта 3 статьи 14 Закона представлены в новой редакции: определяются случаи, когда декларация промышленной безопасности разрабатывается в составе проектной документации (на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт опасного производственного объекта), а когда - в составе документации (на техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта).

Федеральным законом от 18.07.2011 N 243-ФЗ и Федеральным законом от 28.11.2011 N 337-ФЗ в статью 14 Закона вносятся изменения в части определения оснований разработки декларации промышленной безопасности.

И, наконец, в редакции Федерального закона от 04.03.2013 N 22-ФЗ существенно изменяется содержание статьи 14 Закона.

Во-первых, пересматривается перечень опасных производственных объектов, в отношении которых устанавливается обязательность разработки декларации промышленной безопасности.

Во-вторых, изменяется содержание и структура пункта 3 статьи 14 Закона.

В-третьих, Федеральным законом от 04.03.2013 N 22-ФЗ дополнительно вводится пункт 3.1 статьи 14 Закона, которым устанавливаются основания разработки декларации промышленной безопасности находящегося в эксплуатации опасного производственного объекта.

В-четвертых, пересматриваются случаи, когда декларация промышленной безопасности проходит экспертизу промышленной безопасности. Так, исключается требование о проведении экспертизы промышленной безопасности декларации промышленной безопасности, разрабатываемой в составе документации на капитальный ремонт, а также определяется требование о проведении такой экспертизы в отношении вновь разрабатываемой декларации промышленной безопасности.

И, наконец, статья 14 Закона дополняется пунктами 7 - 8, закрепляющими за федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности, его территориальными органами полномочие по ведению реестра деклараций промышленной безопасности, а также определяющими обязанность внесения представленной декларации в соответствующий реестр в течение 5 рабочих дней со дня поступления соответствующих документов.

Статья 15. Обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте

Комментарий к статье 15

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

Статья 15 Закона устанавливает, что обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте осуществляется в соответствии с законодательством РФ об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте.

В свою очередь, отношения, связанные с обязательным страхованием гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, регулируются Федеральным законом от 27.07.2010 N 225-ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте". Положение о правилах обязательного страхования гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте утверждено Банком России 28.12.2016 N 574-П.

Изменения и дополнения.

В статью 15 Закона трижды вносили изменения и дополнения.

В первоначальной редакции статья 15 Закона называлась следующим образом - "Обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта". При этом пункт 1 указанной статьи устанавливал обязанность организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте. Пункт 2 комментируемой статьи

определял минимальный размер страховой суммы по каждой категории опасного производственного объекта.

Федеральным законом от 07.08.2000 N 122-ФЗ была изменена формулировка страховой суммы. Если в первоначальной редакции сумма была представлена в МРОТ, то в редакции Федерального закона от 07.08.2000 N 122-ФЗ - в рублях.

Впоследствии Федеральный закон от 30.12.2008 N 309-ФЗ внес некоторые коррективы в текст комментируемой статьи, исключив из формулировки "окружающая природная среда" слово "природная".

И, наконец, Федеральным законом от 27.07.2010 N 226-ФЗ, который был принят вслед за Федеральным законом от 27.07.2010 N 225-ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте", статья 15 комментируемого Закона была изложена в новой редакции.

Так, указанный Закон изменил наименование статьи - "Обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте".

Теперь структура статьи 15 Закона состояла из одного абзаца, содержащего бланкетную норму о том, что обязательное страхование гражданской ответственности за причинение вреда в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте осуществляется в соответствии с законодательством РФ об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте.

Как видим, законодатель регулирование обозначенного вопроса передал другой отрасли российского законодательства РФ, которая в том числе и устанавливает минимальный размер страховой суммы.

Статья 16. Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности

Комментарий к статье 16

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

Общие требования организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля определяются Федеральным законом от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" (далее - Федеральный закон от 26.12.2008 N 294-ФЗ).

В силу требований п. 15 ч. 4 ст. 1 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности другими федеральными законами могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры. Так, особенности организации и проведения проверок устанавливаются пунктами 4 - 10 ст. 16 Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Пункт 1 статьи 16 Закона раскрывает содержание федерального государственного надзора в области промышленной безопасности. Исходя из указанного определения федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности предполагает осуществление

уполномоченными федеральными органами исполнительной власти следующих видов деятельности:

1) деятельности, направленной на предупреждение, выявление и пресечение нарушений осуществляющими деятельность в области промышленной безопасности юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями обязательных требований (требований, установленных Законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области промышленной безопасности).

При этом указанная деятельность осуществляется посредством проведения следующих мероприятий:

- организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей;

- принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений.

2) деятельности по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями своей деятельности.

В силу требований пункта 2 статьи 16 Закона федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности осуществляется федеральными органами исполнительной власти в области промышленной безопасности согласно их компетенции в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15.11.2012 N 1170 федеральный государственный надзор осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору и иными уполномоченными федеральными органами исполнительной власти. Так, в соответствии с Положением о Федеральной службе охраны РФ, утв. Указом Президента РФ от 07.08.2004 N 1013, Федеральная служба охраны РФ осуществляет в органах государственной охраны в установленном порядке федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности. Согласно Положению о Федеральной службе безопасности РФ, утв. Указом Президента РФ от 11.08.2003 N 960, Федеральная служба безопасности осуществляет в органах безопасности отдельные надзорные функции в области промышленной безопасности. В соответствии с Положением о Федеральной службе исполнения наказаний, утв. Указом Президента РФ от 13.10.2004 N 1314, Федеральная служба исполнения наказания осуществляет функции по федеральному государственному надзору в области промышленной безопасности в отношении опасных производственных объектов уголовно-исполнительной системы в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Кроме того, в соответствии с п. 3 ст. 5 ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" полномочия федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности, предусмотренные настоящим Федеральным законом, могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации постановлениями Правительства Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В рамках федерального государственного надзора в области промышленной безопасности Ростехнадзором реализуются полномочия по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов Таможенного союза "О безопасности машин и оборудования", "О безопасности оборудования для

работы во взрывоопасных средах", "О безопасности аппаратов, работающих на газообразном топливе", "О безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением", предусмотренных п. п. 1 и 2 Постановления Правительства РФ от 13.05.2013 N 407 "Об уполномоченных органах Российской Федерации по обеспечению государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов таможенного союза".

Следует отметить, что особенности организации и проведения в 2016 - 2018 годах плановых проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) в отношении субъектов малого предпринимательства раскрываются в статье 26.1 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Однако положения указанной статьи не применяются в отношении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности в отношении юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих опасные производственные объекты I или II класса опасности.

В соответствии с п. 4 ст. 16 Закона предметом проверки является:

- соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности в области промышленной безопасности обязательных требований;

- соответствие обязательным требованиям используемых зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования и материалов, осуществляемых технологических процессов;

- соблюдение требований обоснования безопасности опасного производственного объекта - в случае, если деятельность в области промышленной безопасности осуществляется юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем с применением обоснования безопасности опасного производственного объекта.

В свою очередь, Приказом Ростехнадзора от 17.10.2016 N 421 утверждены перечни правовых актов, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю в рамках осуществления видов государственного контроля (надзора), отнесенных к компетенции Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 04.08.2017 N 930 "О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации в части установления обязанности использования проверочных листов (списков контрольных вопросов) при проведении плановых проверок" с 1 января 2018 года должностные лица Ростехнадзора при проведении плановых проверок будут обязаны применять проверочные листы (списки контрольных вопросов).

Так, использование проверочных листов (списков контрольных вопросов) будет осуществляться при проведении плановых проверок всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений, федерального государственного надзора в области промышленной безопасности и федерального государственного энергетического надзора.

Проверочные листы (списки контрольных вопросов) содержат вопросы, затрагивающие предъявляемые к юридическому лицу и индивидуальному предпринимателю обязательные требования, соблюдение которых является наиболее значимым с точки зрения недопущения возникновения угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов РФ, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Предмет плановой проверки юридических лиц и индивидуальных предпринимателей будет

ограничиваться перечнем вопросов, включенных в проверочные листы (списки контрольных вопросов).

Особенности проведения плановых проверок определяются пунктами 5, 5.1, 6 статьи 16 Закона.

Так, проведение плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих опасные производственные объекты, осуществляется со следующей периодичностью:

- в отношении опасных производственных объектов I или II класса опасности не чаще чем один раз в течение одного года;

- в отношении опасных производственных объектов III класса опасности не чаще чем один раз в течение трех лет.

При этом основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение указанного выше периода, начиная со дня:

- принятия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, решения о вводе в эксплуатацию после строительства, технического перевооружения, реконструкции и капитального ремонта опасного производственного объекта, в том числе используемых при эксплуатации опасного производственного объекта зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования и материалов;

- регистрации опасного производственного объекта в государственном реестре опасных производственных объектов;

- окончания проведения последней плановой проверки.

В отношении опасных производственных объектов IV класса опасности плановые проверки не проводятся.

Наименование и место нахождения опасного производственного объекта, в отношении которого соответственно планируется проведение мероприятий по контролю и фактически были проведены указанные мероприятия, дополнительно указываются:

- в ежегодном плане проведения плановых проверок;

- в приказе (распоряжении) федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности о назначении проверки;

- в акте проверки.

Особенности проведения внеплановой проверки раскрываются в п. п. 7 - 9 статьи 16 Закона.

Так, Закон предусматривает следующие основания для проведения внеплановой проверки:

- а) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований либо поступление в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности уведомления об исполнении такого предписания;

- б) поступление в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц федеральных

органов исполнительной власти в области промышленной безопасности), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах нарушений обязательных требований, о несоответствии обязательным требованиям используемых зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования и материалов, осуществляемых технологических процессов, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, угрозу возникновения аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера либо влекут причинение такого вреда, возникновение аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

в) наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности о проведении внеплановой проверки, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Внеплановая выездная проверка по основанию, указанному в подпункте "б" п. 7 ст. 16 Закона (поступление в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах нарушений обязательных требований, о несоответствии обязательным требованиям используемых зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования и материалов, осуществляемых технологических процессов, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, угрозу возникновения аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера либо влекут причинение такого вреда, возникновение аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера), может быть проведена незамедлительно с извещением органа прокуратуры в порядке, установленном ч. 12 ст. 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ, без согласования с органом прокуратуры.

Предварительное уведомление юридического лица, индивидуального предпринимателя о проведении внеплановой выездной проверки, основания проведения которой указаны в подпункте "б" п. 7 ст. 16 Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", не допускается.

Срок проведения проверки составляет не более чем тридцать рабочих дней со дня начала ее проведения.

В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности, проводящих проверку, срок проведения проверки может быть продлен руководителем (заместителем руководителя) этого органа, но не более чем на двадцать рабочих дней.

Помимо плановых, внеплановых, документарных, выездных проверок, указанных в Федеральном законе от 26.12.2008 N 294-ФЗ, Федеральный закон от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" предусматривает, что на опасных производственных объектах I класса опасности устанавливается режим постоянного государственного надзора.

В силу требований ч. 3 ст. 13.1 Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ юридические лица, индивидуальные предприниматели, в отношении которых установлен режим постоянного государственного контроля (надзора), обязаны предоставлять уполномоченным должностным лицам органов государственного контроля (надзора) беспрепятственный доступ к объектам повышенной опасности, а также к документам и средствам контроля безопасности таких объектов.

Положение о режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах утверждено Постановлением Правительства РФ от 05.05.2012 N 455.

Пункт 12 статьи 16 Закона определяет права должностных лиц федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности.

Согласно п. 13 ст. 16 Закона федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности могут быть привлечены судом к участию в деле либо вправе вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения по иску о возмещении вреда, причиненного жизни, здоровью людей, вреда, причиненного животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу вследствие нарушений обязательных требований промышленной безопасности.

Изменения и дополнения.

В статью 16 Закона изменения и дополнения вносили семь раз.

В первоначальной редакции статья 16 Закона определяла цели и принципы федерального надзора в области промышленной безопасности, уполномоченные на его осуществление федеральные органы исполнительной власти, а также устанавливала ряд прав, принадлежавших должностным лицам федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности при осуществлении ими должностных обязанностей.

При этом согласно действовавшему на тот период Федеральному закону от 08.08.2001 N 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" его положения не применялись к отношениям, связанным с проведением контроля объектов, признаваемых опасными в соответствии с законодательством РФ. Указанные требования действовали вплоть до вступления в силу Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", в соответствии с которым особенности организации и проведения проверок при осуществлении государственного контроля и надзора за промышленной безопасностью устанавливаются другими федеральными законами.

Федеральным законом от 10.01.2003 N 15-ФЗ из пункта 4 статьи 16 Закона были исключены следующие права должностных лиц федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности:

- право осуществлять проверку выполнения организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты, условий лицензий на эксплуатацию;

- право ставить перед федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным в области промышленной безопасности, или его территориальным органом вопрос об ограничении или о приостановлении действия лицензии на осуществление определенного вида деятельности в области промышленной безопасности, а также о досрочном отзыве указанных лицензий в случае нарушений требований промышленной безопасности и в других предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях.

В свою очередь, указанные изменения были сопряжены с изменениями в законодательстве

о лицензировании отдельных видов деятельности.

В редакции Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ формулировка "федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности", ранее применяемая в тексте комментируемого Закона, была заменена на формулировку "федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности".

Федеральным законом от 09.05.2005 N 45-ФЗ должностные лица федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности были лишены полномочий по выдаче организациям, эксплуатирующим опасные производственные объекты, предписаний о приостановке работ, ведущихся с нарушением требований промышленной безопасности, а также полномочий по опечатыванию опасных производственных объектов, помещений на указанных объектах или технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах.

Указанные ограничения были обусловлены изменениями, произошедшими в Кодексе РФ об административных правонарушениях летом 2005 года. Так, КоАП РФ был дополнен новым видом административного наказания - административным приостановлением деятельности, назначение которого должно было осуществляться только судом. Спустя пять лет законодатель сделал исключение из этого правила. Так, Федеральным законом от 28.12.2010 N 421-ФЗ часть 1 статьи 3.12 КоАП РФ была дополнена абзацем 3, в соответствии с которым за административное правонарушение, предусмотренное частью 3 статьи 9.1 КоАП РФ (в части грубого нарушения требований промышленной безопасности), административное приостановление деятельности назначается должностными лицами, указанными в пунктах 1 и 4 части 2 статьи 23.31 КоАП РФ.

Итак, в целом же с вступлением в силу Федерального закона от 09.05.2005 N 45-ФЗ любое ограничение, приостановление или прекращение деятельности юридического лица или индивидуального предпринимателя должно было осуществляться только в судебном порядке.

Федеральным законом от 18.07.2011 N 242-ФЗ статья 16 Закона была изложена в новой редакции. Изменения коснулись содержательной части статьи. Учитывая требования нового Федерального закона от 26.12.2008 N 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", обновленная редакция статьи 16 Закона учла особенности организации и проведения проверок при осуществлении федерального государственного надзора в области промышленной безопасности в части, касающейся вида, предмета, оснований проведения проверок, сроков и периодичности их проведения, уведомлений о проведении внеплановых выездных проверок и согласования проведения внеплановых выездных проверок с органами прокуратуры.

Позднее Федеральным законом от 25.06.2012 N 93-ФЗ в пункты 2, 6, 7, 10, 12, 13 статьи 16 Закона также были внесены соответствующие изменения.

Изменения и дополнения, внесенные Федеральным законом от 04.03.2013 N 22-ФЗ, вступали в разные периоды.

Так, с 15 марта 2013 года в силу вступили дополнения, внесенные в пункт 4 статьи 16 в части содержания предмета проверки. Так, к ранее изложенному предмету было добавлено соблюдение требований обоснования безопасности опасного производственного объекта - в случае, если деятельность в области промышленной безопасности осуществляется юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем с применением обоснования безопасности опасного производственного объекта.

С 1 января 2014 года в силу вступили изменения, касающиеся прежде всего периодичности проведения плановых проверок (в зависимости от класса опасного производственного объекта). Статья 16 была дополнена пунктом 5.2, исключающим возможность проведения плановых проверок в отношении опасных производственных объектов IV класса опасности. Кроме того, в

новой редакции был изложен пункт 11 статьи 16 Закона, устанавливающий режим постоянного государственного надзора только в отношении опасных производственных объектов I класса опасности.

И, наконец, Федеральным законом от 03.07.2016 N 283-ФЗ было конкретизировано одно из оснований для проведения внеплановой проверки: истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований либо поступление в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности уведомления об исполнении такого предписания.

Статья 16.1. Государственный надзор при строительстве, реконструкции опасных производственных объектов

Комментарий к статье 16.1

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

Обладая бланкетным характером, правовые нормы статьи 16.1 Закона в то же время определяют, объекты государственного строительного надзора и органы исполнительной власти, уполномоченные на его осуществление.

Итак, государственный надзор при строительстве, реконструкции опасных производственных объектов осуществляется в соответствии с законодательством РФ о градостроительной деятельности.

Статья 54 Градостроительного кодекса РФ устанавливает особенности осуществления государственного строительного надзора. Постановлением Правительства РФ от 01.02.2006 N 54 утверждено Положение об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации. Приказом Ростехнадзора от 31.01.2013 N 38 утвержден Административный регламент по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению федерального государственного строительного надзора при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, указанных в пункте 5.1 статьи 6 Градостроительного кодекса Российской Федерации, за исключением тех объектов, в отношении которых осуществление государственного строительного надзора указами Президента Российской Федерации возложено на иные федеральные органы исполнительной власти. Порядок формирования и ведения дел при осуществлении государственного строительного надзора утвержден Приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 N 1130. Порядок проведения проверок при осуществлении государственного строительного надзора и выдачи заключений о соответствии построенных, реконструированных, отремонтированных объектов капитального строительства требованиям технических регламентов (норм и правил), иных нормативных правовых актов, проектной документации утвержден Приказом Ростехнадзора от 26.12.2006 N 1129.

Государственный строительный надзор осуществляется:

- при строительстве объектов капитального строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе в соответствии со ст. 49 Градостроительного кодекса РФ либо является модифицированной проектной документацией;

- реконструкции объектов капитального строительства, в том числе при проведении работ по сохранению объектов культурного наследия, затрагивающих конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов, если проектная документация на осуществление реконструкции объектов капитального строительства, в том числе указанных работ по сохранению объектов культурного наследия, подлежит экспертизе в соответствии со ст. 49 Градостроительного кодекса РФ.

Предметом государственного строительного надзора является проверка:

- соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации, в том числе требованиям энергетической эффективности и требованиям оснащенности объекта капитального строительства приборами учета используемых энергетических ресурсов;

- наличия разрешения на строительство;

- выполнения требований, установленных частями 2, 3 и 3.1 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ.

Основаниями проведения проверки являются:

1) поступившие в орган государственного строительного надзора от застройщика (заказчика) или лица, осуществляющего строительство:

- извещения о начале строительства, реконструкции объекта капитального строительства;

- извещения о сроках завершения работ, которые подлежат проверке;

- извещения об окончании строительства;

- извещения об устранении нарушений;

2) поступившие в орган государственного строительного надзора:

- обращения и заявления граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц о фактах произошедшей аварии, нарушений технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации при выполнении работ в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, в том числе нарушений обязательных требований к применяемым строительным материалам, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу либо повлекли причинение такого вреда;

- извещения от лиц, осуществляющих строительство, о каждом случае возникновения аварийных ситуаций на объекте капитального строительства;

- информации от органов государственной власти (должностных лиц органа государственного надзора), органов местного самоуправления, включая извещения, направляемые лицами, осуществляющими строительство, о каждом случае возникновения аварийных ситуаций на объекте капитального строительства, из средств массовой информации о фактах произошедшей аварии, нарушений технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации при выполнении работ в процессе строительства, реконструкции объекта капитального строительства, в том числе нарушений обязательных требований к применяемым строительным материалам, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу либо повлекли причинение такого вреда.

Выездная проверка в этих случаях проводится органом государственного строительного надзора незамедлительно с извещением органа прокуратуры. Предварительное уведомление юридического лица или индивидуального предпринимателя не требуется;

3) программа проверок, разрабатываемая органом государственного строительного надзора;

4) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного органом государственного строительного надзора предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований;

5) наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) органа государственного строительного надзора о проведении проверки, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

Проверки проводятся без формирования ежегодного плана проведения проверки.

В приказе (распоряжении) органа государственного строительного надзора о назначении проверки, акте проверки дополнительно указываются наименование и место нахождения объекта капитального строительства, в отношении которого соответственно планируется проведение мероприятий по контролю и фактически были проведены указанные мероприятия.

По результатам проведенной проверки органом государственного строительного надзора составляется акт, являющийся основанием для выдачи лицу, осуществляющему строительство, предписания об устранении выявленных нарушений. В предписании указываются вид нарушения, ссылка на нормативный правовой акт, технический регламент, проектную документацию, требования которых нарушены, а также устанавливается срок устранения выявленных нарушений. Приостановление строительства, реконструкции объекта капитального строительства на указанный срок осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Изменения и дополнения.

Статья 16.1 Закона дополнительно была введена с 1 января 2007 года на основании Федерального закона от 18.12.2006 N 232-ФЗ.

В первоначальной редакции статья 16.1 Закона определяла три вида деятельности, в отношении которых осуществлялся государственный строительный надзор:

- при строительстве опасного производственного объекта;
- при реконструкции опасного производственного объекта;
- при капитальном ремонте опасного производственного объекта.

В последующем в нее дважды вносили изменения:

- Федеральным законом от 18.07.2011 N 243-ФЗ;
- Федеральным законом от 25.06.2012 N 93-ФЗ.

В редакции Федерального закона от 18.07.2011 N 243-ФЗ из объекта государственного строительного надзора был исключен капитальный ремонт опасного производственного объекта.

Статья 16.2. Общественный контроль в области промышленной безопасности

Комментарий к статье 16.2

С 1 января 2017 года в силу вступила статья 16.2, введенная в действие Федеральным законом от 03.07.2016 N 283-ФЗ.

Новая статья 16.2 Закона направлена на создание правовых основ организации и осуществления общественного контроля в области промышленной безопасности как одной из эффективных форм регулирования, при этом не создающей избыточных административных барьеров.

Институт общественных инспекторов в области промышленной безопасности был введен с учетом позитивного опыта деятельности ранее существовавших внештатных инспекторов Госгортехнадзора России.

Реализация данной нормы предполагает непосредственное участие граждан в мероприятиях в области промышленной безопасности, направленное не только на объекты контрольно-надзорной деятельности, но и на субъекты осуществления данных полномочий, что будет способствовать повышению прозрачности действий контрольно-надзорных органов, снижению рисков аварийности и смертельного травматизма при ведении работ по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), а также на иных опасных производственных объектах.

Так, под общественным контролем в области промышленной безопасности понимается общественная деятельность, осуществляемая в целях обеспечения соблюдения организациями, осуществляющими деятельность в области промышленной безопасности, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями и их уполномоченными представителями требований промышленной безопасности.

Общественный контроль в области промышленной безопасности осуществляется на добровольной основе общественными инспекторами в области промышленной безопасности.

Общественные инспектора в области промышленной безопасности привлекаются федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности из числа профсоюзных инспекторов труда. Порядок такого привлечения и квалификационные требования к общественным инспекторам в области промышленной безопасности утверждаются федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности. На сегодняшний день такой документ отсутствует.

Пункт 3 статьи 16.2 Закона определяет следующие обязанности общественных инспекторов в области промышленной безопасности:

- обязан информировать территориальный орган федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности о выявленных им нарушениях требований промышленной безопасности;

- обязан оказывать содействие федеральному органу исполнительной власти в области промышленной безопасности в проведении мероприятий по контролю и техническом расследовании причин аварии на опасном производственном объекте.

Кроме того, общественный инспектор в области промышленной безопасности вправе:

- осуществлять наблюдение за соблюдением организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты, требований промышленной безопасности;

- представлять организациям, эксплуатирующим опасные производственные объекты, предложения об устранении нарушений требований промышленной безопасности;

- принимать участие в мероприятиях по контролю, проводимых федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности, и техническом расследовании причин аварии на опасном производственном объекте.

Статья 17. Ответственность за нарушение законодательства в области промышленной

безопасности

Комментарий к статье 17

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

В соответствии со ст. 17 Закона лица, виновные в нарушении Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов", несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Изменения и дополнения в указанную статью не вносились.

Действующее законодательство РФ предусматривает четыре вида юридической ответственности: административную ответственность; уголовную ответственность; гражданско-правовую ответственность; дисциплинарную ответственность.

Административная ответственность за нарушение требований в области промышленной безопасности устанавливается Кодексом РФ об административных правонарушениях.

Статья 9.1 КоАП РФ предусматривает административную ответственность за нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов.

Так, согласно ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ нарушение требований промышленной безопасности или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов влечет 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.

Следует отметить, что ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ в части установления минимальных размеров административных штрафов, применяемых в отношении юридических лиц (сто тысяч рублей и более), становилась предметом судебного разбирательства в Конституционном Суде РФ.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 N 4-П положения ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ, устанавливающие минимальные размеры административных штрафов, применяемых в отношении юридических лиц, совершивших предусмотренные ими административные правонарушения, признаны не соответствующими Конституции РФ, ее части 3 ст. 17, частям 1 и 2 ст. 19, части 1 ст. 34, частям 1, 2 и 3 ст. 35 и части 3 ст. 55, в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования эти положения во взаимосвязи с закрепленными КоАП РФ общими правилами применения административных наказаний не допускают назначения административного штрафа ниже низшего предела, указанного в соответствующей административной санкции, и тем самым не позволяют надлежащим образом учесть характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины привлекаемого к административной ответственности юридического лица, его имущественное и финансовое положение, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства и, соответственно, обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

В силу указанного Постановления Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 N 4-П федеральному законодателю надлежит - исходя из требований Конституции РФ и с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в указанном Постановлении, - внести в КоАП РФ изменения, вытекающие из указанного Постановления Конституционного Суда РФ.

До внесения в КоАП РФ надлежащих изменений размер административного штрафа, назначаемого юридическим лицам, совершившим административные правонарушения, предусмотренные ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ, а равно иные административные правонарушения, минимальный размер административного штрафа за которые установлен в сумме ста тысяч рублей и более, может быть снижен судом ниже низшего предела, предусмотренного для юридических лиц соответствующей административной санкцией, на основе требований Конституции РФ и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в рассматриваемом Постановлении.

В своем решении Конституционный Суд РФ указал на то, что, вводя для юридических лиц административные штрафы, минимальные размеры которых составляют значительную сумму, федеральный законодатель, следуя конституционным требованиям индивидуализации административной ответственности и административного наказания, соразмерности возможных ограничений конституционных прав и свобод, обязан заботиться о том, чтобы их применение не влекло за собой избыточного использования административного принуждения, было сопоставимо с характером административного правонарушения, степенью вины нарушителя, наступившими последствиями и одновременно позволяло бы надлежащим образом учитывать реальное имущественное и финансовое положение привлекаемого к административной ответственности юридического лица.

Для приведения правового регулирования размеров административных штрафов, устанавливаемых для юридических лиц, и правил их наложения в соответствие с конституционными требованиями могут использоваться различные способы, в том числе снижение минимальных размеров административных штрафов, установление более мягких альтернативных санкций, введение дифференциации размеров административных штрафов для различных категорий (видов) юридических лиц, уточнение (изменение) правил наложения и исполнения административных наказаний.

В противном случае, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 17 января 2013 года N 1-П, нельзя исключить превращения административных штрафов, имеющих значительные минимальные пределы, из меры воздействия, направленной на предупреждение административных правонарушений, в инструмент подавления экономической самостоятельности и инициативы, чрезмерного ограничения свободы предпринимательства и права собственности, что недопустимо в силу статей 17, частей 1 и 2 ст. 19, части 1 ст. 34, частей 1, 2 и 3 ст. 35 и части 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации и противоречит общеправовому принципу справедливости.

Во исполнение требований Постановления Конституционного Суда РФ от 25.02.2014 N 4-П Федеральным законом от 31.12.2014 N 515-ФЗ статья 4.1 КоАП РФ, предусматривающая общие правила назначения административного наказания, была дополнена ч. ч. 2.2, 2.3 и ч. ч. 3.2, 3.3 следующего содержания.

При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, личностью и имущественным положением привлекаемого к административной ответственности физического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II настоящего Кодекса, в случае, если минимальный размер административного штрафа для граждан составляет не менее десяти тысяч рублей, а для должностных лиц - не менее пятидесяти тысяч рублей (ч. 2.2 ст. 4.1 КоАП РФ).

При назначении административного наказания в соответствии с частью 2.2 настоящей статьи размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера

административного штрафа, предусмотренного для граждан или должностных лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II настоящего Кодекса (ч. 2.3 ст. 4.1 КоАП РФ).

При наличии исключительных обстоятельств, связанных с характером совершенного административного правонарушения и его последствиями, имущественным и финансовым положением привлекаемого к административной ответственности юридического лица, судья, орган, должностное лицо, рассматривающие дела об административных правонарушениях либо жалобы, протесты на постановления и (или) решения по делам об административных правонарушениях, могут назначить наказание в виде административного штрафа в размере менее минимального размера административного штрафа, предусмотренного соответствующей статьей или частью статьи раздела II настоящего Кодекса, в случае, если минимальный размер административного штрафа для юридических лиц составляет не менее ста тысяч рублей (ч. 3.2 ст. 4.1 КоАП РФ).

При назначении административного наказания в соответствии с частью 3.2 настоящей статьи размер административного штрафа не может составлять менее половины минимального размера административного штрафа, предусмотренного для юридических лиц соответствующей статьей или частью статьи раздела II настоящего Кодекса (ч. 3.3 ст. 4.1 КоАП РФ).

Согласно ч. 3 ст. 9.1 КоАП РФ грубое нарушение требований промышленной безопасности или грубое нарушение условий лицензии на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от сорока тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от одного года до двух лет; на юридических лиц - от пятисот тысяч до одного миллиона рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Согласно ч. 4 ст. 9.1 КоАП РФ дача заведомо ложного заключения экспертизы промышленной безопасности, если это действие не содержит уголовно наказуемого деяния, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей или дисквалификацию на срок от шести месяцев до двух лет; на юридических лиц - от трехсот тысяч до пятисот тысяч рублей.

Примечания к указанной статье, во-первых, определяют содержание "грубых нарушений", во-вторых, уточняют ответственность некоторых категорий субъектов административного правонарушения.

Так, под грубым нарушением требований промышленной безопасности опасных производственных объектов понимается нарушение требований промышленной безопасности, приведшее к возникновению непосредственной угрозы жизни или здоровью людей. Понятие грубого нарушения условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов устанавливается Правительством Российской Федерации в отношении конкретного лицензируемого вида деятельности.

Так, согласно п. 9 Положения о лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности, утв. Постановлением Правительства РФ от 04.07.2012 N 682 (далее - Положение), грубым нарушением лицензионных требований является невыполнение лицензиатом требований, предусмотренных п. 5 указанного Положения, повлекшее за собой последствия, предусмотренные ч. 11 ст. 19 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности".

Согласно п. 5 Положения лицензионными требованиями к лицензиату при осуществлении лицензируемой деятельности являются:

а) наличие в штате лицензиата как минимум 3 экспертов, которые соответствуют требованиям, установленным федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности, которые аттестованы в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, в области аттестации, соответствующей заявляемым работам (услугам), и для одного из которых работа в этой организации является основной;

б) проведение экспертизы в соответствии с работами (услугами), указанными в лицензии, экспертами, соответствующими требованиям, установленным федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности, и аттестованными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

в) проведение экспертизы и оформление результатов экспертизы в соответствии с требованиями, установленными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области промышленной безопасности;

г) наличие зданий или нежилых помещений, принадлежащих лицензиату на праве собственности или на ином законном основании, используемых при осуществлении лицензируемой деятельности, а также оборудования, приборов, материалов и средств информационного обеспечения в соответствии с п. 8 ст. 13 Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

В соответствии с ч. 11 ст. 19 Федерального закона от 04.05.2011 N 99-ФЗ "О лицензировании отдельных видов деятельности" исчерпывающий перечень грубых нарушений лицензионных требований в отношении каждого лицензируемого вида деятельности устанавливается положением о лицензировании конкретного вида деятельности. При этом к таким нарушениям лицензионных требований могут относиться нарушения, повлекшие за собой:

1) возникновение угрозы причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, а также угрозы чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

2) человеческие жертвы или причинение тяжкого вреда здоровью граждан, причинение средней тяжести вреда здоровью двух и более граждан, причинение вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, возникновение чрезвычайных ситуаций техногенного характера, нанесение ущерба правам, законным интересам граждан, обороне страны и безопасности государства.

Кроме того, примечания к статье 9.1 КоАП РФ уточняют ответственность некоторых категорий субъектов административного правонарушения:

- для целей статьи 9.1 КоАП РФ под должностными лицами в организациях, не являющихся органами государственной власти, иными государственными органами, органами местного самоуправления, государственными и муниципальными организациями, понимается лицо, осуществляющее полномочия единоличного исполнительного органа организации, а также лицо, выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в организации. В случае, когда полномочия единоличного исполнительного органа организации осуществляет юридическое лицо (управляющая организация), под должностным лицом понимается лицо, к должностным обязанностям которого относятся вопросы технической политики и промышленной безопасности. В случае отсутствия такого лица в управляющей организации под должностным лицом понимается лицо, осуществляющее полномочия единоличного исполнительного органа управляющей организации;

- за административные правонарушения, предусмотренные статьей 9.1 КоАП РФ, лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, несут

административную ответственность как юридические лица;

- эксперты в области промышленной безопасности, совершившие при проведении экспертизы промышленной безопасности административные правонарушения, предусмотренные статьей 9.1 КоАП РФ, несут административную ответственность как должностные лица.

В силу требований ст. 3.11 КоАП РФ дисквалификация заключается в лишении физического лица права осуществлять деятельность в сфере проведения экспертизы промышленной безопасности и может быть применена к экспертам в области промышленной безопасности.

Вместе с тем статья 9.1 КоАП РФ не единственная, которая предусматривает административную ответственность за нарушение требований Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Перечень административных правонарушений, по которым должностные лица федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности, уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях и рассматривать дела об административных правонарушениях, определены в п. 39 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ и в ст. 23.31 КоАП РФ.

С 1 января 2014 года вступила в силу статья 217.2 Уголовного кодекса РФ, предусматривающая уголовную ответственность за заведомо ложное заключение экспертизы промышленной безопасности.

Согласно ч. 1 ст. 217.2 Уголовного кодекса РФ дача экспертом в области промышленной безопасности заведомо ложного заключения экспертизы промышленной безопасности, если это могло повлечь смерть человека либо повлекло причинение крупного ущерба, наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет либо без такового.

Согласно ч. 2 ст. 217.2 Уголовного кодекса РФ то же деяние, повлекшее по неосторожности причинение тяжкого вреда здоровью или смерть человека, наказывается лишением свободы на срок до пяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового.

Согласно ч. 3 ст. 217.2 Уголовного кодекса РФ деяние, предусмотренное частью первой статьи 217.2 Уголовного кодекса РФ, повлекшее по неосторожности смерть двух и более лиц, наказывается лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок от одного года до трех лет или без такового.

Кроме того, в разделе IX Уголовного кодекса РФ предусмотрены следующие преступления против общественной безопасности и общественного порядка:

- преступления, предусмотренные статьей 215.3 УК РФ, устанавливающие ответственность за приведение в негодность нефтепроводов, нефтепродуктопроводов и газопроводов;

- преступления, предусмотренные статьей 216 УК РФ, устанавливающие ответственность за нарушение правил безопасности при ведении горных, строительных или иных работ;

- преступления, предусмотренные статьей 217 УК РФ, устанавливающие ответственность за нарушение правил безопасности на взрывоопасных объектах;

- преступления, предусмотренные статьей 218 УК РФ, устанавливающие ответственность за нарушение правил учета, хранения, перевозки и использования взрывчатых, легковоспламеняющихся веществ и пиротехнических изделий.

Общие требования привлечения к гражданско-правовой (имущественной) ответственности определены в главе 59 Гражданского кодекса РФ, определяющей обязательства вследствие причинении вреда.

Трудовой кодекс РФ определяет основания, порядок привлечения к дисциплинарной ответственности.

Для привлечения к дисциплинарной ответственности необходимо наличие обязательного условия - осуществления профессиональной деятельности в области промышленной безопасности. При этом к такого рода профессиональной (производственной, научной и иной) деятельности предъявляются специальные требования по соблюдению законодательства в области промышленной безопасности.

Кроме того, важным условием является выполнение нормативно или в порядке индивидуального правоприменения либо по договору определенной трудовой функции как части производственной или иной деятельности предприятия (организации) либо функций должностного лица. В соответствии со ст. 192 Трудового кодекса РФ дисциплинарный проступок - это неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей.

Субъектами дисциплинарной ответственности являются, следовательно, руководители, должностные лица и работники предприятий, организаций, учреждений.

Объект дисциплинарных проступков - это порядок деятельности, обязательный для соблюдения указанными в соответствующем нормативном или правоприменительном акте лицами (руководителями и работниками), специальные и общие требования к безопасности деятельности, определенные в законном порядке планы, программы и иные комплексные или отдельные мероприятия, реализация которых или контроль за которыми включены в служебные функции. Объективная сторона представляет собой деяние, состоящее в нарушении установленных законом и другими нормативными правовыми актами общих и специальных требований, правил, планов, определяющих организацию и осуществление деятельности руководителя (работника) предприятия, учреждения. В ряде случаев необходимо причинение вреда в результате выполнения трудовой функции. Субъективная сторона - вина в форме умысла, чаще по неосторожности.

Дисциплинарные взыскания по ст. 192 ТК РФ - это замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям. Но существует оговорка о возможности установления и иных дисциплинарных взысканий в федеральных законах, уставах и положениях о дисциплине отдельных категорий работников. Предусмотренные в них меры, кроме указанных в ТК РФ, заключаются в депремировании, т.е. лишении полностью или частично премий или иных средств поощрения, предупреждении, строгом выговоре, переводе на нижеоплачиваемую работу на определенный срок, понижении в должности. Трудовое законодательство подробно регламентирует порядок наложения взысканий, разрешения споров по поводу их наложения и другие вопросы.

Следует отметить, что трудовое законодательство различает меры дисциплинарного взыскания и меры дисциплинарного воздействия. Первые из них устанавливаются в общем нормативном акте о дисциплинарной ответственности, уставах или положениях о дисциплине, а вторые закрепляются в соответствующем акте организации. Например, выговор с предупреждением, лишение премии и иных различных поощрений и льгот.

Не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами, уставами и положениями о дисциплине.

При наложении дисциплинарного взыскания должны учитываться тяжесть совершенного проступка и обстоятельства, при которых он был совершен.

Статья 17.1. Ответственность за причинение вреда жизни или здоровью граждан в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте

Комментарий к статье 17.1

Содержание правовой нормы и особенности ее реализации.

Пункт 1 статьи 17.1 Закона определяет:

- во-первых, основания и обязанность по выплате компенсации за причиненный вред жизни и здоровью граждан в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте;

- во-вторых, категории граждан, имеющих право на выплату такой компенсации, и размер такой выплаты;

- в-третьих, лиц, на которых возлагается обязанность по выплате указанной компенсации.

Итак, обязанность по выплате компенсации за причиненный вред жизни и здоровью граждан в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте может распространяться на следующих субъектов (на альтернативной основе):

- организации, эксплуатирующие опасный производственный объект, ответственные за причиненный вред;

или

- иного владельца опасного производственного объекта, ответственного за причиненный вред.

Основанием для выплаты компенсации, предусмотренной п. 1 ст. 17.1 Закона, является:

- причинение вреда жизни или здоровью граждан в результате аварии на опасном производственном объекте;

- причинение вреда жизни или здоровью граждан в результате инцидента на опасном производственном объекте.

Пункт 1 ст. 17.1 Закона определяет следующие категории граждан, обладающие правом на выплату рассматриваемой компенсации:

1) граждане, имеющие право в соответствии с гражданским законодательством на возмещение вреда, понесенного в случае смерти потерпевшего (кормильца).

В соответствии со статьей 1088 Гражданского кодекса РФ в случае смерти потерпевшего (кормильца) право на возмещение вреда имеют:

- нетрудоспособные лица, состоявшие на иждивении умершего или имевшие ко дню его смерти право на получение от него содержания;

- ребенок умершего, родившийся после его смерти;

- один из родителей, супруг либо другой член семьи независимо от его трудоспособности, который не работает и занят уходом за находившимися на иждивении умершего его детьми, внуками, братьями и сестрами, не достигшими четырнадцати лет либо хотя и достигшими указанного возраста, но по заключению медицинских органов нуждающимися по состоянию здоровья в постороннем уходе;

- лица, состоявшие на иждивении умершего и ставшие нетрудоспособными в течение пяти лет после его смерти.

Один из родителей, супруг либо другой член семьи, не работающий и занятый уходом за детьми, внуками, братьями и сестрами умершего и ставший нетрудоспособным в период осуществления ухода, сохраняет право на возмещение вреда после окончания ухода за этими лицами.

При этом вред возмещается:

- несовершеннолетним - до достижения восемнадцати лет;

- обучающимся старше восемнадцати лет - до получения образования по очной форме обучения, но не более чем до двадцати трех лет;

- женщинам старше пятидесяти пяти лет и мужчинам старше шестидесяти лет - пожизненно;

- инвалидам - на срок инвалидности;

- одному из родителей, супругу либо другому члену семьи, занятому уходом за находившимися на иждивении умершего его детьми, внуками, братьями и сестрами, - до достижения ими четырнадцати лет либо изменения состояния здоровья.

Размер выплаты таким гражданам составляет строго фиксированную сумму - 2 миллиона рублей;

2) граждане, имеющие право в соответствии с гражданским законодательством на возмещение вреда, причиненного здоровью.

Так, статья 1084 ГК РФ определяет особенности возмещения вреда, причиненного жизни или здоровью гражданина при исполнении договорных либо иных обязательств; статья 1087 ГК РФ - особенности возмещение вреда при повреждении здоровья лица, не достигшего совершеннолетия.

При этом сумма выплаты определяется исходя из характера и степени повреждения здоровья по нормативам, устанавливаемым Правительством РФ. Размер компенсации при этом не может превышать 2 миллиона рублей. Правила расчета суммы страхового возмещения при причинении вреда здоровью потерпевшего утверждены Постановлением Правительства РФ от 15.11.2012 N 1164.

Если размер причиненного вреда превышает сумму произведенной компенсации, то ответственное за причиненный вред лицо не освобождается от его возмещения в части такого превышения.

Таким образом, ответственное за причиненный вред лицо обязано:

- выплатить компенсацию в счет возмещения вреда, причиненного жизни и здоровью граждан в результате аварии или инцидента на опасном производственном объекте;

- возместить причиненный вред в части, превышающей сумму произведенной компенсации.

Изменения и дополнения.

Статья 17.1 Закона дополнительно была введена в действие с 1 января 2012 года Федеральным законом от 27.07.2010.

При этом согласно п. 4 ст. 7 Федерального закона от 27.07.2010 N 226-ФЗ абзац 3 п. 1 ст. 17.1

Закона, определяющий выплату и размер компенсации гражданам, имеющим право в соответствии с гражданским законодательством на возмещение вреда, причиненного здоровью, вступил в силу с 1 января 2013 года.

Кроме того, согласно п. 5 ст. 7 Федерального закона от 27.07.2010 N 226-ФЗ с 1 января 2013 года положения статьи 17.1 комментируемого Закона применяются в отношении опасных объектов, которые являются государственным или муниципальным имуществом и финансирование эксплуатации которых полностью или частично осуществляется за счет средств соответствующих бюджетов, лифтов и эскалаторов в многоквартирных домах.

Глава III. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 18. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Комментарий к статье 18

Статья 18 Закона определяет порядок вступления в силу Федерального закона от 21.07.1997 N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов".

Так, Закон вступил в силу со дня его официального опубликования. Отметим при этом, что первоначальный текст документа был опубликован в Собрании законодательства РФ (28.07.1997. N 30. Ст. 3588).

В соответствии со статьей 1 Федерального закона от 14 июня 1994 г. N 5-ФЗ "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания" на территории РФ применяются только те федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты палат Федерального Собрания, которые официально опубликованы.
