

## О проекте Основ государственной политики в области промышленной безопасности



**А.Л. Рыбас,**  
д-р экон. наук,  
статс-секретарь —  
зам. руководителя



**О.М. Пенкин,**  
канд. техн. наук,  
доцент



**В.И. Сидоров,**  
проф., д-р техн. наук,  
президент



**А.С. Печёркин,**  
проф., д-р техн.  
наук, ген. директор



**Е.В. Кловач,**  
проф., д-р  
техн. наук, ген.  
директор



**В.К. Шалаев,**  
д-р техн. наук, директор  
по нормативно-правовому  
регулированию и  
подготовке персонала

Ростехнадзор

НП «Группа компаний «Промышленная  
безопасность»

ЗАО НТЦ ПБ

В статье содержится описание принципов, приоритетов и основных задач государственной политики в области промышленной безопасности опасных производственных объектов. Целью государственной политики является последовательное снижение риска аварий на опасных производственных объектах с учетом социальных и экономических факторов, а также минимизация (локализация и ликвидация) отрицательных последствий таких аварий.

*The article includes a description of the principles, priorities and main tasks of the state policy in the field of industrial safety of hazardous production facilities. The aim of public policy is the consistent reduction in the risk of accidents at hazardous production facilities taking into account social and economic factors, as well as the minimization (localization and liquidation) of the negative consequences of such accidents.*

**Ключевые слова:** государственная политика, промышленная безопасность, опасный производственный объект, промышленная авария, федеральный надзор, стратегическое планирование, государственное регулирование, анализ и ранжирование рисков аварий.

**Key words:** state policy, industrial safety, hazardous production facilities, industrial accident, the federal supervision, strategic planning, government regulation, analysis and ranging of risks of accidents.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» к документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне в рамках целеполагания, относятся:

ежегодное послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;

стратегия социально-экономического развития Российской Федерации;

стратегия национальной безопасности Российской Федерации, а также основы государственной политики, доктрины и другие документы в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Полномочиями по выработке и реализации государственной политики в установленной сфере де-

ятельности обладают многие федеральные органы исполнительной власти.

С 2010 г. Ростехнадзор имеет полномочия по выработке и реализации государственной политики в установленной сфере деятельности в соответствии с п. 1 Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401.

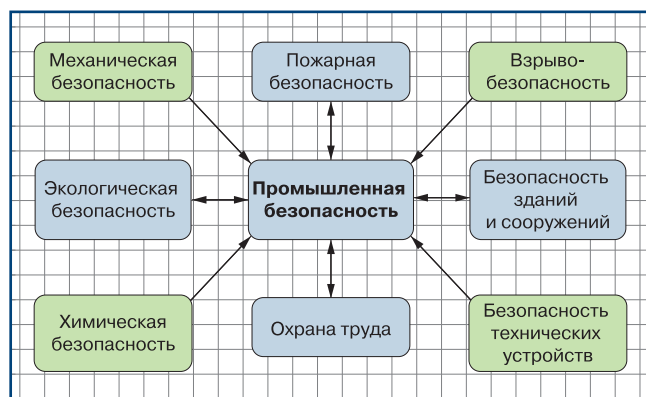
В целях реализации указанных выше полномочий разрабатывается проект Основ государственной политики в области промышленной безопасности в Российской Федерации на период до 2025 года и на дальнейшую перспективу (далее — Основы). Необходимость разработки проекта Основ обусловлена отсутствием документа стратегического планирования в области защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных

производственных объектах (ОПО) и их последствий — промышленной безопасности.

Основы продолжают и развивают основные положения Концепции совершенствования государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности с учетом необходимости стимулирования инновационной деятельности предприятий на период до 2020 года, утвержденной решением Коллегии Ростехнадзора от 26 сентября 2011 г. и одобренной на заседании Президиума Правительства Российской Федерации 28 июля 2011 г., с учетом состояния социально-экономического развития Российской Федерации, которое оказывает непосредственное влияние на промышленную безопасность.

Часть задач, поставленных в указанной Концепции, решена после внесения в 2013 г. изменений в Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», позволивших ввести количественные критерии классификации ОПО и дифференциацию методов государственного регулирования промышленной безопасности в зависимости от классов опасности этих объектов, а также сократить число объектов, безопасность которых регулирует законодательство в области промышленной безопасности.

Вместе с тем на ОПО продолжают происходить аварии, приводящие к гибели людей и значительному экономическому ущербу. За последние 5 лет только на ОПО, поднадзорных Ростехнадзору, ежегодно происходило от 150 до 200 аварий, в результате которых гибли люди. Ущерб от аварий, по неполным данным, составлял 3–5 млрд руб. в год, иногда превышая 10 млрд руб. Кроме того, промышленная безопасность органично взаимодействует с другими видами безопасности: химической, экологической, механической, пожарной, взрывобезопасностью, безопасностью зданий и сооружений, техникой устройств, а также охраной труда на ОПО (см. рисунок).



▲ Виды безопасности

В настоящее время сформировались три социально-экономических вызова, отмеченные в основных направлениях деятельности Правительства

Российской Федерации на период до 2018 года, которые необходимо принимать во внимание при определении государственной политики: снижение глобального спроса на традиционные для Российской Федерации сырьевые товары; геополитическое обострение, которое привело к повышению экономической и политической неопределенности, фактическому закрытию для большинства российских компаний доступа к заемному финансированию на зарубежных рынках, ограничениям на привлечение современных технологий из-за рубежа; уменьшение численности населения в трудоспособном возрасте на фоне общей стабилизации демографической ситуации. Государственная политика должна учитывать накопленные в экономике структурные проблемы: дисбаланс экономического развития (снижение доли инвестиций в структуре валового внутреннего продукта, рост зависимости экономики от нестабильных нефтегазовых доходов, ухудшение качественных и количественных показателей расходов бюджетной системы); высокую долю присутствия государства в экономике при низкой эффективности его участия в ней; необходимость повышения эффективности государственных расходов для удовлетворения запросов граждан и доступности предоставляемых услуг; отставание от мировых темпов технологического развития.

В проекте Основ обозначены цель, принципы, приоритетные направления, основные задачи и механизмы реализации государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности ОПО, которая является одним из направлений укрепления национальной безопасности Российской Федерации и должна основываться на Конституции Российской Федерации, принципах и нормах международного права, международных договорах Российской Федерации, федеральных конституционных законах, федеральных законах и документах долгосрочного стратегического планирования, к которым относятся: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года; Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года; Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года; Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года; Основы государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу; Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 года и дальнейшую перспективу; Основы государственной политики в области развития оборонно-промышленного комплекса Российской Федерации на период до 2020 года и дальнейшую перспективу; Основы государственной политики в области обеспечения химической и биологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года и

дальнейшую перспективу; Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года; Основы единой государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2020 года.

Целью государственной политики определено последовательное снижение риска аварий на ОПО до социально и экономически приемлемого уровня, а также минимизация (локализация и ликвидация) негативных последствий таких аварий. В основу государственной политики заложены следующие принципы: соблюдение законодательства Российской Федерации, а также международных договоров Российской Федерации всеми участниками процесса обеспечения промышленной безопасности; соответствие задач и мер государственного регулирования промышленной безопасности классу опасности ОПО и риску аварий на нем; разграничение функций между федеральными органами исполнительной власти в области промышленной безопасности и иными федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими деятельность в области безопасности, органами государственного надзора и контроля, управления ОПО, а также усиление координации их деятельности; эффективность федерального государственного надзора в области промышленной безопасности; сочетание интересов и взаимной ответственности государства, организаций и граждан, участвующих в обеспечении промышленной безопасности; регламентация прав и обязанностей организаций, эксплуатирующих ОПО; персонификация ответственности должностных лиц, работников и других лиц, принимающих участие в обеспечении промышленной безопасности; обеспечение комплексной защиты ОПО и их инфраструктуры; недопущение технологической или иной зависимости от иностранных государств при обеспечении промышленной безопасности; учет риска аварий на ОПО при установлении его технико-экономических показателей; приоритет внедрения безопасных технологий, модернизация производств, обновление основных производственных фондов; интеграция научно-технических достижений и передового опыта при обеспечении промышленной безопасности; доступность информации и повышение осведомленности населения в области обеспечения промышленной безопасности.

Приоритетные направления государственной политики: совершенствование нормативного правового регулирования и государственного управления в области обеспечения промышленной безопасности; выявление, анализ, прогнозирование и внедрение единых критериев оценки и ранжирования

рисков аварий на ОПО; усиление защиты ОПО от возможного вредного воздействия человеческого, техногенного, природного факторов, а также террористических проявлений; осуществление комплекса мероприятий по предупреждению аварий на ОПО, снижению риска таких аварий, минимизации их последствий, а также оценка эффективности указанных мероприятий; кадровое обеспечение деятельности в области промышленной безопасности, а также государственного регулирования промышленной безопасности; развитие международного сотрудничества в области обеспечения промышленной безопасности.

Основные задачи государственной политики: гармонизация законодательства о техническом регулировании, о градостроительной деятельности, о недрах, о защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля с законодательством по промышленной безопасности; создание системы оценки и управления рисками на ОПО и установление требований к проведению периодической оценки риска аварий на этих объектах; совершенствование методов федерального государственного надзора в области промышленной безопасности с учетом риска аварий на ОПО и соблюдения эксплуатирующей организацией требований промышленной безопасности (риск-ориентированный подход); совершенствование требований к проведению диагностики, инструментального контроля и экспертизы промышленной безопасности технических устройств, применяемых на ОПО; уточнение порядка и периодичности определения остаточного ресурса технических устройств, применяемых на ОПО, порядка продления сроков их безопасной эксплуатации с установлением ответственности за принятые решения эксплуатирующих и экспертных организаций; совершенствование требований к подготовке и проверке знаний (аттестации) руководителей и работников организаций, осуществляющих эксплуатацию и обслуживание ОПО; совершенствование требований к оснащенности и кадровому составу экспертных организаций, включая создание системы аттестации экспертов в области промышленной безопасности органами федерального государственного надзора с учетом класса опасности ОПО; развитие методов анализа опасности и оценки риска аварий, экспертизы промышленной безопасности, совершенствование отчетности эксплуатирующих организаций о состоянии промышленной безопасности, об организации и осуществлении производственного контроля, а также систем управления промышленной безопасностью с применением современных информационных технологий; совершенствование методов оценки эффективности федерального государственного надзора в области промышленной безопасности; внедрение информационных технологий, позволяющих

осуществлять многосторонние связи с эксплуатирующими организациями и обеспечивать дистанционный контроль, в целях своевременного получения и анализа информации об изменениях, отказах, инцидентах, авариях, незамедлительного реагирования на создавшуюся ситуацию в случае необходимости, а также предоставления этим организациям сведений о состоянии нормативного регулирования, о планах проверок, о результатах расследования аварий, отказов оборудования и др.; информирование населения о состоянии промышленной безопасности, о проводимых профилактических мероприятиях и их результатах; информирование общественности о деятельности передовых организаций и организаций, не уделяющих должного внимания обеспечению промышленной безопасности; создание системы дистанционного обучения в области промышленной безопасности; разработка новых информационно-образовательных технологий, создание мультимедийных и виртуальных тренажеров и игровых учебно-компьютерных программ; совершенствование требований (стандартов) к объему знаний в области промышленной безопасности; подготовка и размещение в средствах массовой информации тематических разделов по вопросам обеспечения промышленной безопасности; организация форумов, выставок и конференций по тематике обеспечения промышленной безопасности; создание и размещение информации по вопросам промышленной безопасности с применением ресурсов информационно-телекоммуникационной сети Интернет; разработка и реализация в системе дополнительного профессионального образования государственных стандартов подготовки кадров для работы в федеральных органах исполнительной власти в области промышленной безопасности; совершенствование системы научно-методического обеспечения повышения квалификации должностных лиц федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности, разработка пакета специализированных программ,

учитывающих специфику различных отраслей экономики; привлечение высококвалифицированных специалистов с профильным образованием и опытом работы на ОПО для замещения должностей государственной гражданской службы в федеральных органах исполнительной власти в области промышленной безопасности; обеспечение координации действий надзорных органов и эксплуатирующих организаций Содружества Независимых Государств в целях повышения безопасности эксплуатации ОПО, последствия аварий на которых могут носить трансграничный характер; выработка гармонизированных подходов к осуществлению государственного надзора в области промышленной безопасности на ОПО, расположенных на территории нескольких стран Содружества Независимых Государств.

Реализация Основ возможна в рамках: профильных государственных и федеральных целевых программ; межведомственной комплексной программы фундаментальных и прикладных исследований в интересах обеспечения безопасности населения и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов; межведомственной комплексной программы фундаментальных и прикладных исследований в интересах обеспечения состояния защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на ОПО; мероприятий в области обеспечения промышленной безопасности за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов и средств организаций; федерального плана повышения защищенности критически важных объектов Российской Федерации; планов повышения защищенности критически важных и потенциально опасных объектов, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, управления организаций, эксплуатирующих ОПО.

**pecherkin@safety.ru**

*Материал поступил в редакцию 10 сентября 2015 г.*

## ВНИМАНИЕ! ПОДПИСКА

### ДЛЯ СТРАН СНГ И БАЛТИИ

#### Подписка на журнал

«Безопасность труда в промышленности» и Информационный бюллетень Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору для стран СНГ и Балтии проводится только в редакции журнала.

Реклама

Телефон отдела подписки:

**(495) 620-47-53**

**(многоканальный)**

**E-mail: ornd@safety.ru**

Почтовый адрес редакции:

Переведеновский пер.,

д. 13, стр. 14, а/я 38, Москва, 105082