

Правовое регулирование промышленной безопасности опасных производственных объектов в сфере недропользования

И.Н. Козьяков

Национальная академия прокуратуры Украины

В.Б. Ибрагимов

Институт геологии Национальной академии наук Азербайджана

Ключевые слова: недропользование, горные работы, опасные производственные объекты, обеспечение промышленной безопасности, правовое регулирование

Адрес для корреспонденции: ink2003@mail.ru, vibrahimov@gia.az

Безопасное ведение работ, связанных с использованием недр (далее также — безопасность недропользования), — одна из актуальнейших проблем в процессе добычи полезных ископаемых, сопровождаемой различными опасностями. Например, при длительной разработке углеводородных месторождений из недр извлекаются значительные объемы нефти, газа и сопутствующей пластовой воды, что приводит к существенному падению давления в резервуарах (до 50-80% ниже гидростатического давления), вызывает увеличение эффективного давления и инициирует различные деформационные процессы: снижение пористости, проницаемости пород и их дополнительное уплотнение [1]. В результате экологическая ситуация на промысловых территориях изменяется, что выражается в проседаниях грунта [28], подтоплении участков земли [29], проявлении так называемой «наведенной» сейсмичности [2], нанесении ущерба инфраструктуре (выход из строя скважин, платформ, трубопроводов и других сооружений). По одной из оценок, ежегодный ущерб

только из-за проседаний грунта в процессе добычи нефти и газа составляет в пределах США более 100 млн долл. [30].

Но наибольшие опасности связаны в данной отрасли промышленности с авариями. Общее число аварий, включая многочисленные мелкие порывы внутрипромысловых трубопроводов, в год только на промыслах Западной Сибири составляет более 40 тыс. [3]. В одних случаях они вызывают разливы нефти на значительных территориях, что вызывает, как правило, к необратимым нарушениям природных биосистем и комплексов. В других случаях аварии приводят к человеческим жертвам, как это произошло с управляемой нефтяным концерном «BP» платформой «Deepwater Horizon», которая затонула в Мексиканском заливе у побережья штата Луизиана 22.04.2010 после мощного взрыва, унесшего жизни 11 человек, и пожара, продолжавшегося 36 ч.

Правовые средства решения проблемы

Одним из наиболее эффективных средств обеспечения безопасности недропользования является закон и разрабатываемые в соответствии с ним различные стандарты, нормы, правила, инструкции и другие нормативные документы, соблюдение которых обязательно для недропользователей. Еще в конце XIX в. А.А.Штоф писал: «Опасность рудничных работ настолько явно выражена, виды опасности столь многообразны

КОЗЬЯКОВ Игорь Николаевич

Доктор юридических наук, профессор. Проректор по научной работе Национальной Академии прокуратуры Украины.

ИБРАГИМОВ Вагиф Багирович

Кандидат технических наук. Заведующий отделом Института геологии Национальной академии наук Азербайджана.

(падения людей в выработки, затопления, пожары от самовозгорания ископаемого и от работ, несчастья при неизбежных работах со взрывчатыми веществами, а при известной глубине выработок — гремучий газ, угрожающий удушьем и взрывами) и последствия несчастных происшествий нередко так ужасны, что необходимость вмешательства закона с целью уменьшить, насколько это возможно, число и размер таких происшествий, можно сказать, бросается в глаза» [4].

Уставом горным Российской империи «опасность рудничных работ» учитывалась путем установления жесткого ограничительного режима для золотопромышленных и нефтяных промыслов. Например, субъекты золотопромышленности должны были обеспечивать раздельное хранение откидных песков (отходов) от пустой породы, придерживаться нормативов минимальной численности одновременно работающих на прииске работников. На нефтяных промыслах устанавливались требования, направленные на предотвращение порчи нефтяных месторождений вследствие притока тяжелой нефти и воды из верхних горизонтов, а также непроизводительной растраты нефти при появлении фонтанов.

В целом, анализ данного Устава показывает разноплановость личных и общественных интересов, противостоящих угрозам, сопряженным с недропользованием. Прежде всего эти интересы были связаны с охраной и защитой жизни и здоровья работников горных предприятий и жителей близлежащих населенных пунктов, имущества этих лиц от опасных факторов горного производства. Общественные интересы заключались в необходимости охраны месторождений полезных ископаемых от порчи, хищнической разработки, повреждений в результате обрушений, затоплений и пожаров. Новым для того времени было введение в правовой оборот понятия *риска* в горной промышленности, а также разделение мер правового регулирования безопасности горного производства на меры по предупреждению опасностей, нейтрализации выявленных опасностей и устранению последствий произошедших несчастных случаев (прототип намечаемой дифференциации соответствующих мероприятий в современном законодательстве о недрах).

В «Основах законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах» [5] был отдельный раздел V, посвященный целиком безопасности недропользования. Он содержал 5 статей:



- ▶ ст. 28: Обеспечение безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами;
- ▶ ст. 29: Основные требования по обеспечению безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами;
- ▶ ст. 30: Особые требования по безопасности ведения горных работ;
- ▶ ст. 31: Обязанности лиц, занятых на горных работах, по соблюдению правил и норм безопасности;
- ▶ ст. 32: Горноспасательная служба.

В Законе РФ «О недрах» (далее — Закон о недрах) [6] от этого раздела осталась фактически одна ст. 24 «Основные требования по безопасному ведению работ, связанных с пользованием недрами». Остальные правовые нормы либо отсутствуют, либо изложены фрагментарно и «разбросаны» по всему тексту Закона. В частности, «безопасное ведение работ, связанных с пользованием недрами» (в нашей интерпретации — безопасность недропользования) упоминается здесь при перечислении полномочий федеральных органов государственной власти в сфере регулирования отношений недропользования (п. 18 ч. 1 ст. 3 в ред. Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ), при определении границ горного отвода (ч. 2 ст. 7), при описании содержания лицензии (п. 9 ч. 1 ст. 12 в ред. Федерального закона от 30.12.2008 № 309-ФЗ), при перечислении обязанностей пользователей недр (п. 6 ч. 2 ст. 22), при формулировании задач государственного регулирования отношений недропользования (ч. 3 ст. 35) и государственного горного надзора (ч. 1 ст. 38 в ред. Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ). Очевидно, что это не позволяет составить целостное

представление о *materia tractanda* (лат.) — предмете обсуждения.

Ситуацию усугубляет отсутствие основополагающих и хорошо известных в общей теории безопасности понятий (опасности, угрозы, риски, аварии), без которых четко идентифицировать «безопасность недропользования» («обеспечение безопасности недропользования»), найти ее место среди институтов горного права, однозначно сформулировать соответствующие правовые нормы Закона о недрах и согласовать их с Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее — Закон о ПБ) [7] практически невозможно. Ниже мы акцентируем внимание именно на этих аспектах проблемы.

Основные понятия и их дефиниции

Правовые дефиниции, законодательно закрепленные и приобретающие тем самым качества официальной нормативности, обеспечивают смысловую полноту правовых норм, исключают двусмысленность в их толковании, что способствует единообразному, правильному применению действующего законодательства [8]. Нормы, в которых они выражены (дефинитивные нормы), выполняют, в основном, направляющую функцию в механизме правового регулирования. Их отсутствие в системе права лишило бы законодательство ясности, а процесс его применения сделало бы крайне затруднительным либо вообще невозможным. Отсутствие определений ряда понятий в современном российском законодательстве снижает эффективность юридических норм, вызывает отдельные коллизии в правоприменительной практике [9].

Сказанное выше в полной мере относится к законодательству о недрах, совершенствование которого многие специалисты

ходной предпосылкой при анализе проблемы безопасности в любой сфере деятельности, в том числе в сфере недропользования. Другими словами, понятия «безопасность» не существует без антонима «опасность» [11].

По В.Далю, «опасность» означает «осторожность» или «угроза» и происходит от слова «опасать» — предостерегать, оберегать, охранять [12]. По С.И.Ожегову, «опасность — возможность, угроза чего-нибудь опасного, то есть способного вызвать, причинить какой-нибудь вред» [13]. По сути это правильные, но по объему слишком узкие определения, не позволяющие четко идентифицировать объект в правовом отношении. Поэтому обратимся к другим доктринальным определениям.

В литературе встречаются различные трактовки анализируемого понятия с акцентом на те или иные его существенные признаки. Так, А.И.Муравых дает следующее определение: «опасность — возможность наступления негативных или катастрофических событий», совершенно справедливо подчеркивая, что для философской категории «возможность» количественной мерой служит «вероятность» [14]. Профессор Университета Южной Каролины (США) S.L.Cutter считает, что «опасность всегда включает в себя риск (то есть вероятность), воздействие (или его масштаб) и элементы общей обстановки (социополитический контекст)» [31].

Е.В.Медведев выделяет основные признаки, которые, по его мнению, присущи опасности: «во-первых, опасность — это состояние объективной действительности, которое существует в какой-то промежуток времени на каком-то участке пространства; во-вторых, данное состояние характеризуется наличием явлений или процессов, обладающих поражающими и разрушительными свойствами, способных нанести вред человеку, причинить ущерб имуществу или окружающей среде, либо потенциальной возможностью их возникновения и развития» [15].

В «Словаре терминов и определений» из серии «Безопасность России» за «опасность» принимается: «1) объективно существующая возможность негативного воздействия на объект или процесс, в результате которого может быть причинен какой-либо ущерб, вред, ухудшающий состояние, придающий развитию нежелательную динамику; 2) вероятность увеличения вреда и/или уменьшения пользы; 3) состояние, когда не обеспечена защищенность жизненно важных средств субъектов от возможности снижения пользы или причинения вреда» [16].

Отсутствие определений ряда понятий в современном российском законодательстве снижает эффективность юридических норм, вызывает отдельные коллизии в правоприменительной практике

связывают с созданием четкого, корректного и единообразного понятийного аппарата [10]. Между тем сегодня такого единообразия нет даже в трактовке содержания ключевых понятий. Одним из них является понятие «опасность», которое служит ис-

Не останавливаясь подробно на различных формах, масштабах и градациях опасности, обобщим вышесказанное и определим опасность как объективно существующую возможность негативного воздействия на объект или процесс, актуализация которой может причинить какой-либо ущерб объекту, нанести вред окружающей среде, придать развитию процесса нежелательную динамику, ухудшить состояние здоровья населения и вызвать иные неблагоприятные последствия. Следовательно, безопасность в современном техногенном обществе характеризуется не отсутствием опасности, а состоянием защищенности, основанном на: 1) осознании существующего комплекса опасностей и 2) практической реализации мер по предупреждению и предотвращению этих опасностей.

Не является исключением в этом смысле и процесс недропользования, при нормативном регулировании которого должны быть учтены все возможные опасности: геоморфологические, литосферные, геодинамические, газодинамические, гидродинамические и др. [17]. Что же касается мер по их предупреждению и предотвращению, то они, на наш взгляд, должны войти в совокупность мероприятий по охране недр, что следует из предложенной дефиниции данного понятия (легальное определение в Законе о недрах отсутствует. — *Авт.*): *охрана недр опосредованная** — составная часть охраны окружающей среды, включающая комплекс превентивных мероприятий, направленных на предотвращение негативного воздействия операций по недропользованию на геологическую среду, в том числе опасностей, возникающих в результате этого воздействия, и ликвидацию возможных последствий после прекращения, приостановления или ограничения этих операций в установленном законодательством порядке [19].

Опасность не является статичной категорией, т.к. у нее есть определенные стадии (формы) развития. В этом смысле *угрозу* следует понимать как «актуализированную форму опасности в процессе ее преобразования из вероятности в действительность, сопровождаемом риском — субъективной готовностью лица понести ущерб или испытать другие негативные последствия» [17]. Из этого следует, что любая угроза

характеризуется, как минимум, пятью существенными признаками:

- ▶ угроза является наивысшей степенью преобразования опасности из вероятности в действительность;
- ▶ угроза всегда связана с наличием объективно существующей реальной опасности, несущей потенциал причинения вреда;
- ▶ угроза несет в себе возможность и способность причинения ущерба объекту безопасности, повреждений любой природы теми или иными внешними средствами или факторами;

Безопасность в современном техногенном обществе характеризуется не отсутствием опасности, а состоянием защищенности

- ▶ угроза — это восприятие субъектом реальности допустимого риска, а также возможности наступления связанного с ним ущерба и других негативных последствий;
- ▶ угроза — это развивающаяся в пространстве и времени (динамическая) опасность, возрастающая по мере ее приближения к охраняемым интересам личности, общества и государства.

В эколого-правовом аспекте логично предположить, что факторами, создающими угрозу законным интересам личности, общества и государства в отношениях недропользования, являются разнообразные вредные (вредоносные) воздействия, происходящие в литосфере при осуществлении некоторых операций (добыча полезных ископаемых; строительство и эксплуатация подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых), обуславливающие возможность причинения вреда указанным интересам и, тем самым, снижающие безопасность недропользования.

В рамках нашего исследования принципиальным моментом является характеристика собственно безопасности как объекта отношений недропользования. Существует множество определений, в которых безопасность трактуется в контексте охранительной парадигмы как состояние защищенности от угроз [20]. Не останавливаясь на их сопоставительном анализе, возьмем за основу легальное определение, приведенное в Законе РФ «О безопасности»: «безопасность — состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства

* В отличие от охраны недр консервативной, целью которой является сохранение определенной части недр, содержащей так называемые объекты геологического наследия, в неизменном (исходном) состоянии [18].

от внутренних и внешних угроз» [21]. Соответственно, безопасность недропользования (в терминах Закона о недрах — безопасное ведение работ, связанных с использованием недр) — это состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от угроз, возникающих в процессе пользования недрами, а *обеспечение безопасности недропользования* в нашей трактовке (легальное определение в Законе о недрах отсутствует. — *Авт.*) — составная часть охраны недр опосредованной, включающая совокупность превентивных мероприятий, *направленных на предотвращение угроз природного и техногенного характера в процессе недропользования* и ликвидацию возможных последствий в случае их проявления и оказания негативного влияния на здоровье людей и качество окружающей среды.

Основные превентивные мероприятия, направленные на выполнение требований по обеспечению безопасности недропользования, перечислены (правда, далеко не в полном объеме) в ст. 24 Закона о недрах.

Согласно Закону о ПБ в редакции Федерального закона «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

333³³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее — Закон о внесении изменений в ФЗ о ПБ) [22], к категории опасных производственных объектов (ОПО) отнесены 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» (п. 5 Приложения 1). Казалось бы, в Законе о недрах должны быть соответствующие правовые нормы, регулирующие весьма специфические отношения в части ПБ подобных объектов. Но, как ни странно, эти правовые нормы (включая дефинитивные нормы) здесь отсутствуют, и даже Закон о внесении изменений в ФЗ о ПБ и другие законодательные акты (среди которых рассматриваются Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» [23] и Федеральный закон «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» [24]) «обходит их стороной», несмотря на имеющиеся в нем существенные новеллы, касающиеся именно горных работ (понятие «вспомогательные горноспасательные



команды»; критерии отнесения ОПО, на которых ведутся горные работы, к тому или иному классу опасности и др.).

Из этого следует необходимость анализа с позиций *de lege ferenda*, как минимум, основных понятий в данной области, общих для Закона о недрах (в части использования ОПО в горных работах и работах по обогащению полезных ископаемых) и Закона о ПБ. Начнем этот анализ с понятий «авария» и «инцидент», которые в ст. 1 Закона о ПБ трактуются следующим образом: «авария — разрушение сооружений и(или) технических устройств, применяемых на ОПО, неконтролируемые взрыв и(или) выброс опасных веществ»; «инцидент — отказ или повреждение технических устройств, применяемых на ОПО, отклонение от установленного режима технологического процесса».

Любая авария характеризуется исходными условиями, путями протекания и последствиями. Развитие аварии может идти по различным каналам с исходами, различающимися тяжестью последствий. Основными фазами развития аварии для функционирующих ОПО являются [25]:

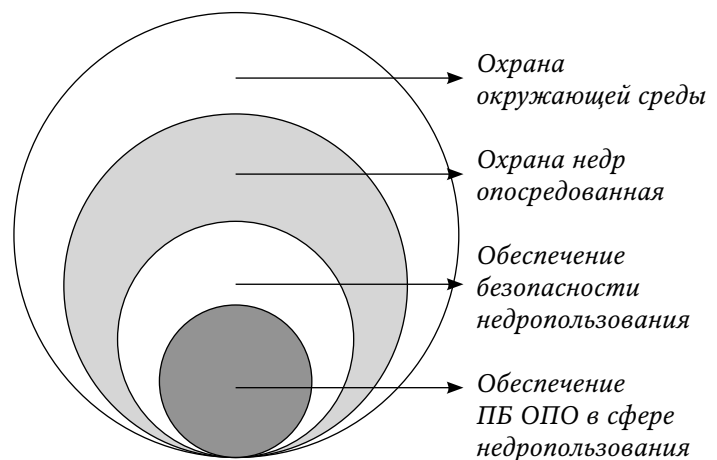
- ▶ фаза инициирования, включающая этапы накопления механических повреждений оборудования, отклонений от заданных режимов эксплуатации, а также нарушения контроля за состоянием оборудования (заканчивается эта фаза возникновением на объекте аварийной ситуации, которая может быть связана с начавшимися разрушениями и необратимыми отклонениями от условий нормальной эксплуатации);
- ▶ фаза развития аварийной ситуации, когда персонал и автоматические системы защиты теряют контроль за процессами, протекающими в объекте, и начинается высвобождение энергии, опасных веществ либо начинаются неконтролируемые реакции, при которых формируются поражающие факторы, представляющие угрозу для персонала и окружающей среды;
- ▶ фаза разрушения защитных оболочек и выхода поражающих факторов за защитные барьеры.

Интуитивно понятно, что ПБ ОПО связана с состоянием защищенности от аварий и их последствий. Действительно, Закон о ПБ определяет ПБ ОПО как состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на этих объектах и последствий указанных аварий. Соответственно, за ПБ ОПО в сфере

недропользования логично будет принять состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на этих объектах, функционирующих в сфере недропользования, и последствий указанных аварий.

С учетом этого положения *обеспечение ПБ ОПО в сфере недропользования* — это составная часть деятельности по обеспечению безопасности недропользования, включающая совокупность превентивных мероприятий, направленных на предотвращение аварий на этих объектах, локализацию и ликвидацию возможных последствий таких аварий. Заметим, что Законом о внесении изменений в ФЗ о ПБ в понятийный аппарат Закона о ПБ (ст. 1) включено новое и исключительно важное в контексте рассматриваемой темы понятие «система управления ПБ», которая определяется как «комплекс взаимосвязанных организационных и технических мероприятий, осуществляемых организацией, эксплуатирующей ОПО, в целях предупреждения аварий и инцидентов на ОПО, локализации и ликвидации последствий таких аварий». Если ввести это понятие в правовой оборот горного права и законодательства, то искомая дефиниция, не потеряв информативности, примет следующий более компактный вид: *обеспечение ПБ ОПО в сфере недропользования* — это составная часть деятельности по обеспечению безопасности недропользования, включающая систему управления ПБ таких объектов.

Для того, чтобы наглядно показать соотношение анализируемых в статье понятий, используем круговые схемы (круги Эйлера), где каждый круг обозначает объем соответствующего понятия (рисунок) [26]. В логике подобные отношения между понятиями называются отношениями подчинения, когда объем одного понятия («вид») целиком



входит в объем другого понятия («род»), но не исчерпывает его.

Добавим к рассмотренным понятиям еще два понятия из ст. 1 Закона о ПБ, которые, на наш взгляд, позволят более четко и однозначно сформулировать ряд правовых норм

В настоящее время Закон о недрах как бы «оторван» от Закона о промышленной безопасности и практически не учитывает его требования в части эксплуатации опасных производственных объектов

Закона о недрах в «увязке» с положениями Закона о ПБ:

- ▶ *вспомогательные горноспасательные команды* — нештатные аварийно-спасательные формирования, созданные организациями, эксплуатирующими ОПО, на которых ведутся горные работы, из числа работников таких организаций;
- ▶ *обоснование безопасности ОПО* — документ, содержащий сведения о результатах оценки риска аварии на ОПО и связанной с ней угрозе, условия безопасной эксплуатации ОПО, требования к эксплуатации, капитальному ремонту, консервации и ликвидации ОПО.

Согласование правовых норм Закона о недрах и Закона о промышленной безопасности

В настоящее время Закон о недрах как бы «оторван» от Закона о ПБ и практически не учитывает его требования в части эксплуатации ОПО. Возникает проблема согласования соответствующих правовых норм, которую будем решать с позиции *de lege ferenda* путем корректировки или дополнения тех правовых норм Закона о недрах, которые касаются «безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами» («безопасности недропользования»).

1. В п. 8.1 ч. 2 ст. 22 Закона о недрах (в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 408-ФЗ) отмечено, что пользователь недр обязан обеспечить: «...8.1) безопасность горных выработок, буровых скважин и иных связанных с использованием недрами сооружений, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр». Поскольку горные выработки, буровые скважины и подобные им сооружения (правильнее будет, на наш взгляд, вместо термина «сооружения» использовать унифицированный в законодательстве термин

«объекты». — *Авт.*) относятся к числу ОПО, то речь в данном случае идет именно о ПБ ОПО, которая регулируется Законом о ПБ. С учетом этого рассматриваемую правовую норму предлагается уточнить и изложить следующим образом: «...8.1) *промышленную безопасность горных выработок, буровых скважин и иных связанных с использованием недрами опасных производственных объектов*, расположенных в границах предоставленного в пользование участка недр, в соответствии с Федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (дополнения здесь и далее в аналогичных случаях выделены нами. — *Авт.*).

2. В ч. 6 ст. 24 Закона о недрах (в ред. Федерального закона от 28.12.2013 № 408-ФЗ) отмечено, что: «Мероприятия по выполнению основных требований по обеспечению безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами, включаются в планы или схемы развития горных работ, которые подлежат согласованию с органом государственного горного надзора. Порядок подготовки, рассмотрения и согласования планов или схем развития горных работ по видам полезных ископаемых устанавливается Правительством Российской Федерации». Целесообразно, на наш взгляд, и здесь упомянуть ОПО, требования к ПБ которых на всех стадиях деятельности (проектирование, строительство, эксплуатация, реконструкция, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервация, ликвидация и т.д.) подробно изложены в Законе о ПБ (ст. 6, 8-11). С учетом этого рассматриваемая правовая норма в нашей трактовке примет вид: «Мероприятия по выполнению основных требований по обеспечению безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами, в том числе *промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых ведутся некоторые из этих работ**, включаются в планы или схемы развития горных работ, подлежащие согласованию с органом государственного горного надзора (и далее — по тексту)».

Часть 8 этой же статьи, где речь идет об обслуживании пользователей недр профессиональными горноспасательными службами (а в случае буровых работ при разведке и разработке нефтяных и газовых месторождений — профессиональными службами по предупреждению и ликвидации открытых

* Имеются в виду работы, перечисленные в п. 5 Приложения 1 к Закону о ПБ.

нефтяных и газовых фонтанов), в целях введения в правовой оборот законодательства о недрах нового понятия «вспомогательные горноспасательные команды» и согласования с п. 1 ст. 10 Закона о ПБ, предлагается дополнить предложением следующего содержания: «Пользователи недр, ведущие работы на опасных производственных объектах I и II классов опасности, обязаны создавать 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».

3. В действующей редакции ст. 12 Закона о недрах в составе лицензии на пользование недрами указаны (п. 9 ч. 1): «...9) условия выполнения установленных законодательством, стандартами (нормами, правилами) требований по охране недр и окружающей среды, безопасному ведению работ». Проектом Федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О недрах», подготовленного в соответствии с решениями Правительственной комиссии по проведению административной реформы от 30.08.2011 № 124, предусматривается сократить объем этой части лицензии следующим образом: «...18) условия выполнения установленных законодательством требований по ПБ и безопасному ведению работ, связанных с использованием недрами». В литературе уже отмечались допущенные здесь «редакционные и содержательные потери» [27]. Мы, в свою очередь, конкретизируем одну из них: отсутствие связи между понятиями «(обеспечение) ПБ (ОПО)» и «(обеспечение) безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами» (ранее мы выяснили, что первое из них является составной частью второго. — *Авт.*). С учетом этого предлагается следующая уточненная редакция рассматриваемой формулировки: «...18) условия выполнения установленных законодательством требований по обеспечению безопасного ведения работ, связанных с использованием недрами, в том числе промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых ведутся некоторые из этих работ».

4. В ст. 26 Закона о недрах (Ликвидация и консервация предприятий по добыче полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ис-

копаемых) ОПО в сфере недропользования даже не упоминаются, хотя очевидно, что их ликвидация и консервация имеют свою специфику. С учетом этого предлагается ввести в состав данной статьи дополнительный абзац следующего содержания: «Ликвидация и консервация опасных производственных объектов, на которых велись горные работы (за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых открытым способом без применения взрывных работ) и работы по обогащению полезных ископаемых, осуществляются в порядке и на условиях, установленных Федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

5. Разумеется, в Законе о ПБ есть и другие правовые нормы, которые имеют прямое отношение к ОПО в сфере недропользования (например, в части обоснования безопасности ОПО, на котором ведутся определенные горные работы; в части разработки декларации ПБ такого объекта и др.). Но нет особой необходимости в их переносе и адаптации к отношениям недропользования, которые регулируются Законом о недрах. Достаточно предусмотреть в этом Законе отсылочную правовую норму, которая может быть сформулирована на основе ч. 6 ст. 1 с некоторыми изменениями и дополнениями: «*Специфические отношения*, связанные с геологическим изучением и добычей отдельных видов минерального сырья, а также обращением с отходами горнодобывающего производства, захоронением опасных отходов и промышленной безопасностью опасных производственных объектов в сфере



недропользования регулируются другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами с соблюдением принципов и положений, установленных настоящим Законом».

1. Абасов М.Т., Джеванишир Р.Д., Иманов А.А. и др. О влиянии пластового давления на изменение фильтрационно-емкостных свойств терригенных пород-коллекторов в процессе разработки месторождений нефти и газа // Геология нефти и газа. 1997. № 5. С. 34-39.
2. Адушкин В.В., Турунтаев С.Б. Техногенные процессы в земной коре. М., 2005.
3. Давыденко Н.М. Проблемы экологии нефтегазоносных и горнодобывающих регионов Севера России. Новосибирск, 1998.
4. Штоф А. Горное право. Сравнительное изложение горных законов, действующих в России и главнейших горнопромышленных государствах Западной Европы. СПб., 1896. С. 211.
5. Основы законодательства Союза ССР и союзных республик о недрах // Ведомости Верховного Совета СССР. 1975. № 29. Ст. 435.
6. Закон РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах» // СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823.
7. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.
8. Чернобель Г.Т. Правовые понятия и их применение в законах // Законодательная техника: Научно-практическое пособие / Под ред. Ю.А.Тихомирова. М., 2000. С. 80.
9. Бошно С.В. Правоведение. М., 2004. С. 118.
10. Правовой режим минеральных ресурсов / Под ред. А.А.Арбатова и др. М., 2002. С. 5.
11. Данилов-Данильян В.И., Залиханов М.Ч., Лосев К.С. Экологическая безопасность. Общие принципы и российский аспект. М., 2001. С. 16.
12. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1978.

Legal regulation of industrial safety of hazardous industrial objects in the sphere of subsoil use

I.N.Kozyakov, Doctor of Law, National Academy of Prosecution of Ukraine; V.B.Ibrahimov, PhD in engineering, Institute of Geology of National Academy of Sciences of Azerbaijan

Work in the sphere of subsoil use are often carried on dangerous industrial objects. Legal regulation of industrial safety of such facilities in Russia is the Federal law "On industrial safety of dangerous industrial objects" and relations in the sphere of subsoil use Law of the Russian Federation "On subsoil". Currently, these laws are poorly coordinated. With a view to their approval authors of the article analyze the basic concepts and provide their definitions, from the standpoint of de lege ferenda the possibility of adjustment (and, if necessary, the introduction of new legal norms) of the Law "On subsoil".

Key Words: mining, hazardous production facilities, industrial safety, legal regulation

Corresponding address: ink2003@mail.ru, vibrahimov@gia.az

13. Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1988. С. 364.
14. Муравых А.И. Философия экологической безопасности. М., 1997.
15. Медведев Е.В. Концепт «опасность» в нормативно-правовой интерпретации // Право и безопасность. 2012. № 3-4. С. 120.
16. Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты. Словарь терминов и определений. М., 1999.
17. Козьяков И.Н. Правовое регулирование безопасности недропользования // Государство и право. 2011. № 9. С. 103-104.
18. Башмаков Г.С., Каверин А.М., Краснов Н.И. Законодательство о недрах. М., 1976. С. 17.
19. Ибрагимов В.Б. Недрапользование, использование ресурсов недр, охрана недр: соотношение понятий с позиций экологического права // Нефть, Газ и Право. 2013. № 4. С. 30.
20. Общая теория национальной безопасности / Под ред. А.А.Прохожева. М., 2005. С. 16,17.
21. Закон РФ от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности» // Ведомости РФ. 1992. № 15. Ст. 769; САПП РФ. 1993. № 52. Ст. 5086.
22. Федеральный закон от 04.03.2013 № 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 333³³ части второй Налогового кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 2013. № 9. Ст. 874.
23. Федеральный закон от 30.11.1995 № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4694.
24. Федеральный закон от 20.06.1996 № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» // СЗ РФ. 1996. № 26. Ст. 3033.
25. Акимов В.А., Новиков В.Д., Радаев Н.Н. Природные и техногенные чрезвычайные ситуации: опасности, угрозы, риски. М., 2001. С. 177, 178.
26. Гетманова А.Д. Логика для юристов. М., 2008. С. 52.
27. Игнатъева И.А. Изменения в содержании лицензии на пользование недрами: трудности процесса совершенствования // Нефть, Газ и Право. 2012. № 6. С. 18, 19.
28. Holzer T.L., Bluntzer R.L. Land subsidence near oil and gas fields, Houston, Texas // Ground Water. 1984. N 22. P. 450-459.
29. Serebryakov V.A., Chilingar G.V. Prediction of subsidence: relationship between lowering of formation pressure and subsidence due to fluid withdrawal // Energy Sources, Part A. 2000. Vol. 22, N 5. P. 409-416.
30. National Research Council: Mitigating losses from land subsidence in the United States. Washington, 1991.
31. Cutter S.L. Living with risk: The geography of technological hazards. L., 1993.