

Техническое регулирование

УДК 331.91(083.76):340.13.004

© Коллектив авторов, 2006

О ФОРМАХ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ

*Е.В. КЛОВАЧ, В.К. ШАЛАЕВ, доктора техн. наук, М.В. СТАРЦЕВ, канд. техн. наук, Н.С. СИДОРОВА
(ФГУП «НТЦ «Промышленная безопасность»)*

В статье 9 Федерального закона «О техническом регулировании» [1] (далее — Закон) указано, что технический регламент принимается федеральным законом в порядке, установленном для принятия федерального закона. Эта норма определяет лишь порядок принятия, но не форму технического регламента, и касается только тех технических регламентов, которые принимаются федеральными законами. Именно для них сложилась ситуация, когда неверное понимание Закона может привести к его невыполнению и замедлению темпов разработки и принятия технических регламентов. В настоящей статье анализируются нормы Закона в отношении форм технических регламентов. Анализ проводится не с точки зрения теории права, которая, насколько нам известно, еще в полной мере не «откликнулась» на появление технического регулирования, а с точки зрения здравого смысла.

Из определения понятия «технический регламент», данного в статье 2 Закона, следует, что технический регламент — документ, принятый другим документом (международным договором, федеральным законом, актом Президента или Правительства Российской Федерации). Это еще раз подтверждено в п. 4 статьи 9 Закона, где упоминаются технические регламенты, принимаемые соответствующими нормативными правовыми актами. Данное определение не является императивной нормой, но это не значит, что оно никого ни к чему не обязывает. Например, в России федеральные законы принимаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, и документ, не принятый ею, не может быть федеральным законом. Точно так же документ, не принятый федеральным законом (международным договором, актом Президента или Правительства Российской Федерации), не может быть техническим регламентом.

Нормам Закона противоречит позиция Минпромэнерго России, которое считает, что технический регламент, принятый федеральным законом, — это федеральный закон, одновременно являющийся и техническим регламентом. Такая позиция прослеживается в Методических рекомендациях по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов [2]. В разделе 5 этого документа, посвященном, судя по его названию, разработке, принятию, изменению и отмене технических регламентов, говорится исключительно о федеральных законах. Минпромэнерго России — заказчик разработки ряда проектов техниче-

ских регламентов — требует, чтобы они были проектами федеральных законов. В информации о согласовании проектов технических регламентов с федеральными органами исполнительной власти, размещенной в декабре 2005 г. на сайте Минпромэнерго России [3], эти проекты назывались законопроектами, которые будут вноситься в Правительство Российской Федерации. Между тем, согласно Программе разработки технических регламентов на 2004–2006 гг. [4] (далее — Программа), в Правительство Российской Федерации должны представляться технические регламенты, а не законопроекты, т.е. данная Программа не служит основанием для внесения каких-либо законопроектов в Правительство Российской Федерации. Подобных законопроектов нет и в Плане законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2005 г. [5]. Ни в Программе, ни в распоряжении Правительства Российской Федерации, утвердившем ее, не говорится, что представляемые в соответствии с Программой технические регламенты должны приниматься федеральными законами. Они могут приниматься, например, постановлениями Правительства Российской Федерации.

Утверждение, что федеральный закон о техническом регламенте является самим техническим регламентом, противоречит здравому смыслу. Никто и никогда не называет некую информацию (документ, рассказ) о каком-то объекте самим этим объектом. Например, не называют чрезвычайным положением Федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении».

Если федеральный закон о техническом регламенте является техническим регламентом, тогда, согласно статье 2 Закона, он сам должен быть принят федеральным законом, что совершенно бессмысленно. Если же такой федеральный закон не принимается другим федеральным законом, тогда для признания технического регламента соответствующим статье 2 Закона придется считать, что технический регламент (он же федеральный закон о техническом регламенте) принят самим собой (и Государственной Думой), что не менее бессмысленно.

Казалось бы, форма технического регламента не имеет существенного значения, но от формы зависит содержание. Федеральные законы в основном регулируют общественные отношения. Указания по их разработке, содержанию и оформлению изложены в Методических рекомендациях [2]. Эти указания не совпадают с требованиями к разработке технических регламентов,

установленными в Законе. Минпромэнерго России рекомендует [2] (а в качестве заказчика разработки технических регламентов и требует), чтобы технический регламент в форме федерального закона устанавливал правовые нормы, содержание которых составляют:

условия, при которых эти нормы должны действовать;

правила поведения, т.е. указания на права и обязанности участников правоотношений;

меры государственного принуждения (санкции), которые могут применяться к нарушителям данных норм.

В федеральных законах перечисленные правовые нормы действительно должны быть, но они вовсе не являются требованиями к объектам технического регулирования (например, к характеристикам продукции), которые должны приводиться в технических регламентах в соответствии с Законом. Требования к содержанию технических регламентов, установленные в статье 7 Закона, едины для всех технических регламентов, независимо от того, как они принимаются. Из этого следует, что текст технического регламента не должен существенно зависеть от способа принятия документа. Такую инвариантность нельзя обеспечить при переходе к техническому регламенту в форме федерального закона от технического регламента, принятого постановлением Правительства Российской Федерации в соответствии с п. 3 статьи 10 Закона и утрачивающего силу в связи с вступлением в силу этого федерального закона.

Возможные сомнения в легитимности федеральных законов, которыми должны приниматься технические регламенты, основаны на том, что таких законов раньше не было. Если федеральный закон в качестве документа, которым принимается другой документ — технический регламент, действительно не соответствует теории права, — это проблема не Минпромэнерго России и не разработчиков технических регламентов, а лиц, которые принимали Закон, определивший, чем является технический регламент. Минпромэнерго России не следовало бы подвергать сомнению или вольно трактовать прямые нормы Закона, а разработчикам технических регламентов нет нужды разбираться в теории права. И те, и другие обязаны исполнять Закон.

В отечественном законодательстве есть близкие аналоги федеральных законов о принятии технических регламентов — федеральные законы о ратификации¹ различных документов (например, [6]), т.е. фактически о принятии этих документов. Содержание подобных федеральных законов исчерпывается одним предложением, предписывающим ратифицировать соответствующий документ, и это никого не смущает. Другое дело, следует ли ограничиваться предписанием такого рода в федеральном законе о принятии технического регламента. Ранее предлагалось [7] включать в эти федеральные законы правовые нормы, которые не могут найти отражения в самих технических регламентах.

¹ Согласно толковому словарю, ратификация — утверждение верховной властью международного договора, заключенного ее уполномоченными.

В п. 7 статьи 9 Закона перечислены документы, необходимые для внесения проекта федерального закона о техническом регламенте в Государственную Думу, и среди этих документов не указан проект технического регламента, очевидно, по той причине, что он является не документом, а проектом документа. Это вовсе не означает, что проект технического регламента не представляется в Государственную Думу вместе с проектом федерального закона, тем более, что сама Государственная Дума намерена рассматривать и тот, и другой [8]. После разработки проекта федерального закона о техническом регламенте проект технического регламента, который должен приниматься этим законом, становится неотъемлемым от проекта федерального закона, и последний просто не рассматривается без первого. Точно так же проект постановления Правительства Российской Федерации, которым утверждается какой-либо документ, не рассматривается без проекта этого документа.

В статье 2 Закон фактически уравнивал федеральные законы с актами Президента и Правительства Российской Федерации в отношении возможности принятия ими технических регламентов (с оговорками, приведенными в статье 10). Он одновременно отменил обязательность стандартов и косвенно установил в п. 8 статьи 7 преемственность обязательных требований технических регламентов с пока еще обязательными требованиями стандартов. Если использовать в качестве основы для разработки технического регламента технические требования стандарта (например, к характеристикам продукции), то эти требования не станут правовыми нормами (правилами поведения) даже если технический регламент оформить как федеральный закон, который при этом будет странным гибридом закона и стандарта.

Первый технический регламент принят постановлением Правительства Российской Федерации [9] в форме отдельного документа, что полностью соответствует статье 2 Закона. В отношении таких технических регламентов Правительство Российской Федерации строго придерживается Закона — технический регламент является документом, принятым его постановлением.

Основной вывод из проведенного анализа заключается в том, что технический регламент, принятый федеральным законом, может соответствовать Закону только в качестве отдельного документа, принятого другим документом — федеральным законом. Вывод этот тривиален, так как он прямо следует из норм Закона. В нем не было бы необходимости, если бы не странная позиция Минпромэнерго России, не основывающаяся на нормах Закона или разумных доводах. Если технические регламенты действительно станут принимать в форме федеральных законов, это будет расхождением нормотворчества со здравым смыслом. Лица, которые обязаны исполнять технические регламенты, будут вправе оспаривать их легитимность — ведь эти регламенты, не являясь документами, принятыми федеральными законами, не будут соответствовать Закону.

Список литературы

1. *Федеральный закон «О техническом регулировании»* от 27.12.02 № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 52. — Ст. 5140.
2. *Методические рекомендации по разработке и подготовке к принятию проектов технических регламентов, утвержденные приказом Минпромэнерго России от 21.12.04 № 176.*
3. <http://www.minprom.gov.ru/activity/metrology/news/49>.
4. *Программа разработки технических регламентов на 2004–2006 гг., утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.11.04 № 1421-р* // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 46 (Ч. II). — Ст. 4551.
5. *План законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2005 г., утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 06.04.05 № 355-р* // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 15. — Ст. 1379.
6. *Федеральный закон «О ратификации Объединенной конвенции о безопасности обращения с отработавшим топ-*

ливом и о безопасности обращения с радиоактивными отходами» от 04.11.05 № 139-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 45. — Ст. 4587.

7. *Об организационных требованиях в сфере технического регулирования*/ Е.А. Иванов, Е.В. Кловач, А.С. Печеркин и др. // *Безопасность труда в промышленности*. — 2004. — № 5. — С. 10.

8. *Положение о Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по техническому регулированию, утвержденное постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 14.05.03 № 4005-III ГД* // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2003. — № 21. — Ст. 1969.

9. *Специальный технический регламент «О требованиях к выбросам автомобильной техникой, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации, вредных (загрязняющих) веществ», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.05 № 609* // Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 43. — Ст. 4395.

ВНИМАНИЕ!

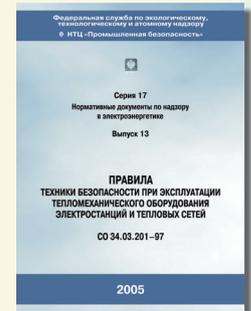
Впервые в серии **Нормативные документы по надзору в электроэнергетике (Серия 17)** вышли из печати официальные издания следующих книг.

Правила техники безопасности при эксплуатации тепломеханического оборудования электростанций и тепловых сетей (СО 34.03.201–97) (издание с дополнениями и изменениями по состоянию на 03.04.00). Серия 17. Выпуск 13.

Настоящие Правила составлены РАО «ЕЭС России». С вводом их в действие отменяются Правила техники безопасности при эксплуатации тепломеханического оборудования электростанций и тепловых сетей, утвержденные 05.11.83.

Изложены требования по организации безопасности выполнения работ при эксплуатации, ремонте, наладке и испытании теплосилового, механического, водоподготовительного оборудования, систем водоснабжения, устройств тепловой автоматики и измерений топливно-транспортных, котельных, турбинных и химических цехов действующих и реконструируемых электростанций, тепловых сетей, тепловых пунктов и отопительных котельных.

Для специалистов, занятых обслуживанием тепломеханического оборудования.



Инструкция по расследованию и учету технологических нарушений в работе энергосистем, электростанций, котельных, электрических и тепловых сетей (СО 153-34.20.801–00). Серия 17. Выпуск 14.

Настоящая Инструкция содержит основные указания по расследованию и учету нарушений работоспособности энергоустановок в энергосистемах, на электростанциях, в котельных, в электрических и тепловых сетях.

Инструкция разработана Департаментом генеральной инспекции по эксплуатации электрических станций и сетей РАО «ЕЭС России», Департаментом Госэнергонадзора Минэнерго России.

Соблюдение требований настоящей Инструкции является обязательным для энергоснабжающих организаций Российской Федерации независимо от форм их собственности и управления.

С выходом настоящей Инструкции утрачивают силу инструкции по расследованию и учету технологических нарушений в работе электростанций, сетей и энергосистем РД 34.20.801–90, РД 34.20.801–93.

ДАННЫЕ КНИГИ И ДРУГИЕ ОФИЦИАЛЬНЫЕ ИЗДАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ, ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМУ И АТОМНОМУ НАДЗОРУ МОЖНО ПРИОБРЕСТИ:

в киоске по адресу: Москва, ул. Александра Лукьянова, д. 4, корп. 8, а также заказать в отделе распространения по тел/факсам: (495) 265-72-60, 261-70-50, 263-95-85, 267-64-10; факс (495) 926-99-46 (круглосуточно). E-mail: ornd@safety.ru.

Электронная версия полного Каталога официальных изданий Ростехнадзора размещена на веб-сайте www.safety.ru (раздел «Прайс-листы»).