

Проблемы, суждения

УДК 342.5.008.3(094.5)

© О.И. Мельникова, В.К. Шалаев, 2008

О ФУНКЦИЯХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ



О.И. Мельникова



В.К. Шалаев,

д-р. техн. наук

(АНО «Агентство исследований промышленных рисков»)

Redistribution of functions of the federal executive bodies in the area of industrial safety has resulted in contradictions with the Russian legislation.

Президент Российской Федерации (далее — Президент) и Правительство Российской Федерации (далее — Правительство), согласно статьям 12 и 32 Федерального конституционного закона [1], распределяют установленные федеральными законами (далее — законы) функции руководимых ими федеральных органов исполнительной власти (далее — органы власти) и могут перераспределять эти функции в случае изменения в установленном порядке системы и структуры этих органов до внесения соответствующих изменений в законы. Установленные и не установленные законами функции органов власти указываются в соответствующих положениях об органах власти, утверждаемых Президентом или Правительством.

Одним из таких законов является Федеральный закон [2] (далее — Закон). Согласно статье 5 Закона Президент, или по его поручению Правительство определяет органы власти в области промышленной безопасности (далее — уполномоченные органы) и возлагает на них осуществление соответствующего нормативного регулирования, а также специальных разрешительных, контрольных и надзорных функций в области промышленной безопасности. Органы власти, которым в соответствии с законами или нормативными правовыми актами Президента и Правительство, предоставлено право выполнять отдельные функции нормативного правового регулирования, специальные разрешительные, контрольные или надзорные функции в области промышленной безопасности (далее — отдельные органы), обязаны согласовывать принимаемые ими нормативные правовые акты (далее — акты) и нормативные технические документы, а также координировать

свою деятельность в области промышленной безопасности с уполномоченным органом. Согласно статье 16 Закона федеральный надзор в области промышленной безопасности осуществляют уполномоченный орган и другие органы власти.

До последнего времени уполномоченным органом была Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее — Ростехнадзор), что определялось в п. 1 старой редакции Положения о Ростехнадзоре [3]. В соответствии с этим пунктом и статьей 5 Закона Ростехнадзор выполнял функции по принятию актов (нормативное регулирование), контролю и надзору в области промышленной безопасности (выдача разрешений причислена к функциям по надзору и контролю Указом Президента [4]).

В 2008 г. Президент Указом [5] подчинил Ростехнадзор Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее — МПР России). В соответствии с этим Указом Правительство уточнило функции органов власти, фактически передав МПР России нормативное регулирование в области промышленной безопасности [6], осуществлявшееся Ростехнадзором. При этом из Положения о Ростехнадзоре [3] были исключены слова о том, что он является уполномоченным органом, очевидно, потому, что он перестал осуществлять нормативное регулирование в области промышленной безопасности. Не стало уполномоченным органом и МПР России, не наделенное контрольными и надзорными функциями в области промышленной безопасности. В результате уполномоченного органа сейчас нет, и статья 5 Закона оказалась невыполненной.

И МПР России, и Ростехнадзор, не будучи уполномоченными органами, стали, очевидно, отдельными органами, осуществляющими отдельные функции в области промышленной безопасности и обязанными координировать свою деятельность с несуществующим уполномоченным органом. Оба органа власти оказались в ситуации, в которой они не могут выполнять возложенные на них функции в области промышленной безопасности без нарушения Закона, к чему их обязывают соответствующие положения о них. Так, в п. 5.2

Положения о МПР России [6] определено, что МПР России самостоятельно принимает конкретные акты в области промышленной безопасности, хотя, согласно статье 5 Закона, будучи отдельным органом, оно не может принимать эти акты самостоятельно, а обязано согласовывать их с несуществующим уполномоченным органом. Среди перечисленных в этом Положении актов значатся, например, порядок осуществления экспертизы промышленной безопасности и требования к оформлению заключения указанной экспертизы, которые, согласно статье 13 Закона, должен устанавливать уполномоченный, а не отдельный орган.

Некоторые акты Ростехнадзора фактически утратили силу после того, как он перестал быть уполномоченным органом, и не подлежат применению из-за их несоответствия Закону. Так, в принятом недавно акте Ростехнадзора [7] установлено, что техническое расследование причин аварии проводит специальная комиссия, возглавляемая представителем Ростехнадзора или его территориального органа. Это положение соответствовало статье 12 Закона, где сказано, что комиссия возглавляется представителем уполномоченного органа, пока Ростехнадзор был таким органом, и вступило с ней в противоречие, когда он стал отдельным органом. Таким образом, сейчас техническое расследование причин аварий вообще не может проводиться на законных основаниях. Вместе с тем МПР России, принимая акт о техническом расследовании причин аварии и определяя в нем, кем должна возглавляться комиссия, обязательно нарушит статью 12 Закона, так как уполномоченного органа нет.

Еще сложнее положение Ростехнадзора, который должен осуществлять функции по контролю и надзору в сфере промышленной безопасности, фактически не имея для этого законных полномочий (прав). Пока он был уполномоченным органом его функции, права его должностных лиц и обязанности поднадзорных ему организаций непосредственно устанавливались Законом, который не определил их для других органов власти. Отдельные органы и не нуждаются в законодательном установлении их полномочий, так как они надзирают за подведомственными им организациями, в отношении которых у них есть полномочия, отсутствующие у Ростехнадзора (например, полномочия применять к нарушителям требований промышленной безопасности меры дисциплинарного воздействия). Ростехнадзору, не имеющему подобных полномочий в отношении поднадзорных организаций, необходимо законодательное определение его полномочий (прав) по контролю и надзору в сфере промышленной безопасности.

Законодательство, устанавливающее общие полномочия органов государственного контроля (надзора), практически не может быть применено к контролю и надзору в сфере промышленной безопасности. Полномочия (права) органов государственного контроля (надзора), согласно Федеральному закону [8], касаются лишь контроля (надзора) за соблюдением тре-

бований технических регламентов, которых в области промышленной безопасности пока нет. Положения Федерального закона [9] не применяются к отношениям, связанным с проведением контроля за объектами, законодательно признаваемыми опасными, какими являются опасные производственные объекты. Положения Федерального закона [9] применяются, согласно Федеральному закону [10], к отношениям, связанным с лицензионным контролем, который проводится не для контроля за опасными производственными объектами, а для проверки сведений о соискателе лицензии, возможности выполнения им лицензионных требований и условий, а также для проверки сведений о лицензиате и соблюдения им лицензионных требований и условий. Таким образом, на законных основаниях, в соответствии с общими полномочиями органов власти, Ростехнадзор может осуществлять лишь лицензионный контроль.

Перестав быть уполномоченным органом, Ростехнадзор утратил не только функцию нормативного регулирования, но и другие, определенные в статьях 8, 13 и 14 Закона, функции и права:

- согласовывать изменения, вносимые в проектную документацию на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта;

- утверждать заключения экспертизы промышленной безопасности;

- устанавливать обязательность разработки декларации промышленной безопасности тех опасных производственных объектов, для которых она не установлена Законом (право определено Законом для уполномоченного органа и постановлением Правительства [11] для Ростехнадзора, однако теперь это постановление вступило в противоречие с Законом).

К должностным лицам Ростехнадзора теперь не относится большая часть прав должностных лиц уполномоченного органа, указанных в статье 16 Закона. К ним, по-видимому, относятся права, указанные не только в статье 16 Закона, но и в других законодательных актах, например в Кодексе [12], где эти права не связываются с принадлежностью к уполномоченному органу.

Обязанности организации, эксплуатирующей опасный производственный объект (далее — эксплуатирующая организация), по отношению к уполномоченному органу, указанные в статьях 9, 11 и 12 Закона, перестали быть их обязанностями по отношению к Ростехнадзору. Стало еще более неопределенным, какие эксплуатирующие организации поднадзорны Ростехнадзору. Хотя это и не определено в законодательстве, но ранее принималось, что уполномоченному органу (Ростехнадзору) поднадзорны все эксплуатирующие организации, за исключением организаций, поднадзорных (подведомственных) другим органам власти. Теперь же поднадзорность эксплуатирующих организаций Ростехнадзору, ставшему отдельным органом, нуждается в обосновании.

Правительство может перераспределять функции руководимых им органов власти до внесения соответствующих изменений в законы, поэтому следует ожидать соответствующих изменений, которые, возможно, устранят правовую неразбериху, усилившуюся в результате перераспределения функций органов власти в области промышленной безопасности. До тех же пор в этой области, самостоятельно принимаемые любым органом власти акты, будут приняты в нарушение Закона, а Ростехнадзор будет проводить надзор и контроль не по Закону, а в соответствии с теми понятиями, которые сохранились у его должностных лиц, работников поднадзорных организаций и судей.

Перераспределение функций органов власти в области промышленной безопасности произведено, очевидно, согласно Концепции [13], предусматривающей оптимизацию функций органов власти, в том числе путем организационного разделения правоустанавливающих функций, функций надзора и контроля. Свою роль сыграл, по-видимому, Указ Президента [4], согласно которому федеральная служба не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента или постановлениями Правительства. Пока Ростехнадзором руководило Правительство, такие случаи были определены в Положении о Ростехнадзоре [3]. Полная передача нормативного регулирования МПР России, конечно же, объясняется передачей ему руководства Ростехнадзором.

Оптимизация функций органов власти путем разделения функций в области промышленной безопасности в значительной степени формальна, если не фиктивна. Разделение было и раньше — территориальные органы Ростехнадзора проводили надзор и контроль, а его центральный аппарат руководил ими и принимал нормативные акты. Теперь оно изменило уровень — Ростехнадзор будет проводить надзор и контроль, а МПР России — руководить им и принимать акты. По сути ничего не изменилось. В области промышленной безопасности Ростехнадзор контролировал выполнение требований не только принятых им актов, но и актов, ранее принятых Госгортехнадзором России, Минтопэнерго России и Минэнерго России, МПР России, МЧС России, Госстроем России. Точно так же он будет контролировать выполнение требований актов, вновь принятых МПР России. Не стоит ожидать, что эти акты окажутся лучше таких же актов, принятых Ростехнадзором, или что МПР России ограничит в них полномочия руководимого им Ростехнадзора в отношениях с поднадзорными организациями. Поднадзорные организации, обязанные в любом случае исполнять требования действующих актов органов власти, будут вынуждены исполнять требования актов, не соответствующих Закону.

В результате разделения функций органов власти в области промышленной безопасности не произошло ничего существенного, что могло бы положительно повлиять на экономику. При этом перестали соответство-

вать Закону отдельные акты и функции органов власти, что способствует правовому нигилизму. В целом перераспределение функций органов власти в области промышленной безопасности вызвано, скорее, не интересами экономики, а ведомственными или аппаратными интересами, т.е. имеет бюрократический характер.

Список литературы

1. *Федеральный конституционный закон от 17.12.97 № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»*//Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 51. — Ст. 5712.
2. *Федеральный закон от 21.07.97 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»*//Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 30. — Ст. 3588.
3. *Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.04 № 401*//Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 32. — Ст. 3348.
4. *Указ Президента Российской Федерации от 09.03.04 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»*//Собрание законодательства Российской Федерации. — 2004. — № 11. — Ст. 945.
5. *Указ Президента Российской Федерации от 12.05.08 № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»*//Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 20. — Ст. 2290.
6. *Постановление Правительства Российской Федерации от 29.05.08 № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»*//Собрание законодательства Российской Федерации. — 2008. — № 22. — Ст. 2581.
7. *(РД-03-28-2008)*. Порядок проведения технического расследования причин аварий и инцидентов на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденный приказом Ростехнадзора от 23.04.08 № 261, зарегистрированным в Минюсте России 22.05.08, регистрационный № 11734//Российская газета. — 2008. — № 119.
8. *Федеральный закон от 27.12.02 № 184-ФЗ «О техническом регулировании»*//Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 52. — Ст. 5140.
9. *Федеральный закон от 08.08.01 № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)»*//Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 33. — Ст. 3436.
10. *Федеральный закон от 08.08.01 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»*//Собрание законодательства Российской Федерации. — 2001. — № 33. — Ст. 3430.
11. *Постановление Правительства Российской Федерации от 11.05.99 № 526 «Об утверждении Правил представления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов»*//Собрание законодательства Российской Федерации. — 1999. — № 20. — Ст. 2445.
12. *Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.01 № 195-ФЗ*//Собрание законодательства Российской Федерации. — 2002. — № 1. — Ст. 1.
13. *Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.*, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.05 № 1789-р//Собрание законодательства Российской Федерации. — 2005. — № 46. — Ст. 4720.