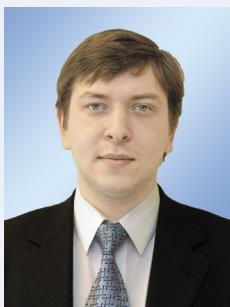


Проблемы, суждения

УДК 342.5.004.58

© М.В. Старцев, В.К. Шалаев, 2011

О НОВЫХ ПОЛНОМОЧИЯХ РОСТЕХНАДЗОРА



М.В. Старцев,
канд. техн. наук,
ст. науч. сотрудник

(АНО «Агентство исследований
промышленных рисков»)



В.К. Шалаев,
д-р техн. наук,
зав. отделом

Changes of Rostekhnadzor authorities in the years of 2008 and 2010 are reviewed in the Article.

Ключевые слова: Ростехнадзор, полномочия, нормативно-правовое регулирование, надзор.

В 2008 г. Президент Российской Федерации (далее — Президент) передал [1] Ростехнадзор, подчинявшийся в тот период непосредственно Правительству Российской Федерации (далее — Правительство), в ведение Минприроды России. В 2010 г. Указом Президента [2] Ростехнадзор снова был подчинен Правительству, что, конечно, повысило статус Ростехнадзора в системе федеральных органов исполнительной власти (далее — органы власти). Вместе с тем простое переподчинение Ростехнадзора мало что означает, если оно не сопровождается изменением его полномочий. В настоящей статье сопоставляются новые полномочия Ростехнадзора в области промышленной безопасности с теми, которые у него были до и после 2008 г.

Указ [2] возложил на Ростехнадзор функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере технологического и атомного надзора. Эти функции ранее на Ростехнадзор не возлагались, и их не было в прежних редакциях Положения о Ростехнадзоре [3] (далее — Положение). Если не обращать внимания на формулировку «технологический надзор»¹, то можно отметить, что похожие функции уже были у Ростехнадзора с мая 2009 г. в соответствии с Федеральным законом [4]. Согласно статье 4 этого закона к полномочиям органов власти, осуществляющих надзор, относятся:

разработка и реализация единой государственной политики в области защиты прав юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при осуществлении надзора;

¹ В связи с функциями в сфере технологического надзора у этого понятия нет никакого содержания, оно нигде не определено. Если считать, что технологический надзор как-то связан с технологиями, то, выходит, атомный надзор с технологиями никак не связан.

принятие административных регламентов проведения проверок при осуществлении надзора.

Принятие административных регламентов, являющихся нормативными правовыми актами, как раз и относится к правовому регулированию. Ростехнадзор ни разу не воспользовался перечисленными выше полномочиями, тем не менее, получается, что Президент возложил на Ростехнадзор функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере надзора, которые у него уже были на основании Федерального закона [4].

Функции Ростехнадзора в сфере охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия, в области обращения с отходами и государственной экологической экспертизы Президент передал Росприроднадзору. Таким образом, по Указу [2] Ростехнадзор утратил часть своих функций, а новых не приобрел.

Правительство пошло дальше Президента, внеся в Положение изменения [5], которые определили функции Ростехнадзора по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию не только в сфере технологического и атомного надзора, но и в установленной сфере деятельности. В результате раздельного упоминания в Положении сферы технологического и атомного надзора и установленной сферы деятельности получилось, что это — разные и даже не пересекающиеся сферы. Полномочия Ростехнадзора в установленной сфере деятельности перечислены в п. 5 Положения. Среди них — контроль и надзор за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, требований промышленной безопасности, требований безопасности в электроэнергетике, норм и правил безопасности гидротехнических сооружений. Все эти полномочия, выходит, непонятным образом не относятся к сфере технологического и атомного надзора. Представляется, что упоминание технологического и атомного надзора в п. 1 новой редакции Положения излишне, и упоминается он только для совместимости с Указом [2].

Новая редакция Положения мало отличается от первой редакции 2004 г. и сохраняет те же неточности.

Так, в п. 1 Положения говорится о надзоре в сфере промышленной безопасности, а в Федеральном законе [6] — о надзоре в области промышленной безопасности. По-прежнему Ростехнадзор назван уполномоченным органом в области промышленной безопасности, хотя такого органа не стало с 2005 г. после внесения в Федеральный закон [6] соответствующих изменений (есть федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности)¹. В п. 7 новой редакции Положения, как и раньше, повторяется запрет устанавливать определенные ограничения за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных органов власти прямо предусмотрена Конституцией Российской Федерации. Между тем Конституция [7] вовсе не предусматривает такой возможности, и ссылка на нее неправомерна.

Наибольшие отличия от предпоследней редакции Положения, действовавшей после 2008 г., связаны с нормативно-правовым регулированием. В Положении вновь появился перечень нормативных правовых актов (далее — акты), которые Ростехнадзор принимает самостоятельно, а из Положения о Минприроды России [8] соответствующие акты исключены. Этот перечень также мало отличается от перечня, присутствовавшего в редакции Положения 2004 г.

В упомянутый перечень актов почему-то включены своды правил, которые вовсе не являются нормативными правовыми актами. Согласно Федеральному закону [9] своды правил — документы в области стандартизации, добровольные для применения. Уже поэтому они не могут быть нормативными правовыми актами. Известные в настоящее время своды правил не проходили государственную регистрацию в Минюсте России в качестве нормативных правовых актов. Вряд ли Минюст России будет регистрировать своды правил, утвержденные Ростехнадзором, лишь потому, что они названы нормативными правовыми актами в Положении. Государственный надзор (основная деятельность Ростехнадзора) должен быть направлен на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований [4], а вовсе не добровольно применяемых. Разрабатывать и принимать своды правил довольно сложно [9], и в связи с этим непонятно, зачем Ростехнадзору принимать своды правил, надзирать за соблюдением которых он все равно не имеет права.

В новой редакции Положения определены полномочия Ростехнадзора по надзору и контролю за соблюдением требований технических регламентов в установленной сфере деятельности. Этот контроль (надзор) должен осуществляться в отношении объектов технического регулирования (продукции и определенных процессов) исключительно в части соблюдения требований соответствующих технических регламентов [9, ст. 33]. В отношении продукции этот

контроль (надзор) должен осуществляться исключительно на стадии ее обращения (купли-продажи).

В надзоре за соблюдением требований технических регламентов пока многое неясно. В сфере технического регулирования обязательными могут быть требования не только технических регламентов. Так, в части, не противоречащей Федеральному закону [10], к низковольтному оборудованию предъявляются обязательные требования актов органов власти. В отношении опасных производственных объектов для обеспечения соблюдения требований Федерального закона [11] на обязательной основе применяются также требования актов Российской Федерации и нормативных технических документов в области промышленной безопасности [12]¹. Кроме того, Технический регламент [13] действует на опасных производственных объектах в части, не противоречащей требованиям по обеспечению промышленной безопасности. Хотя эти нормы противоречат [14] Федеральному закону [9], они дают Ростехнадзору возможность надзирать за соблюдением не только требований технических регламентов, но и указанных выше других обязательных требований, а также не надзирать за соблюдением некоторых требований Технического регламента [13], если они противоречат требованиям промышленной безопасности.

Федеральные законы, в названиях которых присутствуют слова «Технический регламент», не определяют органы власти, осуществляющие надзор за соблюдением требований этих Федеральных законов. В технических регламентах, утвержденных постановлениями Правительства и связанных с обеспечением промышленной безопасности, определено, что государственный контроль (надзор) за соблюдением их требований осуществляет не только Ростехнадзор, но и другие органы власти, и почти всегда — Росстандарт. Полномочия разных органов власти не разграничены, т.е. неизвестно, какой орган власти должен надзирать за соблюдением конкретного требования технического регламента, если такой надзор вообще нужен. Следует учесть, что Росстандарт осуществляет контроль и надзор за соблюдением обязательных требований технических регламентов временно [15] до принятия Правительством решения о передаче этих функций другим органам власти. На основании технических регламентов этот временный надзор, похоже, превратился в постоянный, однако теоретически существует вероятность того, что функции Росстандарта придется выполнять другому органу (органам) власти.

В этих условиях переход от надзора за соблюдением требований действующих нормативных документов Госгортехнадзора России (правил безопасности, правил устройства и безопасной эксплуатации, др.) к надзору за соблюдением требований технических регламентов может оказаться для Ростехнадзора со-

¹ Отличия от формулировок закона невелики, однако примечателен сам факт упорного использования в Положении неверных формулировок.

¹ Нигде не установлено, кем и как должны определяться эти обязательные требования, акты или документы.

всем не простым делом. Для такого перехода необходимо определить:

требования технических регламентов, за соблюдением которых следует надзирать;

органы власти, надзирающие за соблюдением этих требований;

акты Российской Федерации и нормативные технические документы в области промышленной безопасности, применяемые в отношении опасных производственных объектов на обязательной основе для обеспечения соблюдения требований Федерального закона [11];

обязательные требования актов органов власти к низковольтному оборудованию, не противоречащие Федеральному закону [10].

Кроме того, следует организовать обучение должностных лиц Ростехнадзора для работы в новых условиях в соответствии с изменившимся составом и содержанием обязательных требований и с учетом ограничений, введенных Федеральным законом [4].

Определять конкретные требования технических регламентов и органов власти, надзирающих за их соблюдением, конечно, должны совместно все органы власти, указанные в соответствующих технических регламентах или в актах Правительства. Между тем данная работа, если будет начата, скорее всего, окажется напрасной, поскольку принятые в России технические регламенты и Федеральные законы, в названиях которых присутствуют слова «Технический регламент», несомненно, будут заменены техническими регламентами ЕврАзЭС. В технических регламентах ЕврАзЭС будут уже другие требования, и не будут определены органы власти, надзирающие за их соблюдением.

В целом новая редакция Положения практически не изменила полномочия Ростехнадзора в области промышленной безопасности, существовавшие до 2008 г. Даже новые полномочия в сфере технического регулирования либо не нужны Ростехнадзору (принятие сводов правил), либо уже установлены техническими регламентами и пока довольно неопределены (надзор за соблюдением требований технических регламентов).

Что касается восстановления функций Ростехнадзора по нормативно-правовому регулированию, практика показала, что акты, разработанные Ростехнадзором и утвержденные Минприроды России, не хуже и не лучше актов, утвержденных самим Ростехнадзором, а поднадзорным организациям, обязанным исполнять эти акты, безразлично, какой орган власти их утвердил. Перераспределение функций органов власти по нормативно-правовому регулированию в 2008 г., как писали ранее [16], имело бюрократический характер. То же самое можно сказать и о перераспределении функций в 2010 г.

Гораздо важнее появившееся с 2011 г. у должностных лиц Ростехнадзора полномочие назначать административное приостановление деятельности за нарушения требований промышленной безопасности

или условий лицензий на осуществление видов деятельности в области промышленной безопасности опасных производственных объектов [17]. Правда, и здесь не обошлось без путаницы. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [18] устанавливает ответственность за нарушение условий лицензий, а Федеральный закон [19], ссылаясь на этот Кодекс, говорит о привлечении лицензиата к административной ответственности за нарушение лицензионных требований и условий¹. Получается, что должностные лица Ростехнадзора будут приостанавливать деятельность за нарушение условий лицензий, хотя на самом деле были нарушены лицензионные требования и условия.

Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2008 г. № 724 «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 20. — Ст. 2290.

2. Указ Президента Российской Федерации от 23 июня 2010 г. № 780 «Вопросы Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору»// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 27. — Ст. 3445.

3. Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401)// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 32. — Ст. 3348.

4. Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6249.

5. Изменения, которые вносятся в постановления Правительства Российской Федерации по вопросам полномочий Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 717)// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 38. — Ст. 4835.

6. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 30. — Ст. 3588.

7. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.// Российская газета. — 1993. — № 197.

8. Положение о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 25 мая 2008 г. № 404)// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 22. — Ст. 2581.

9. Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 52. — Ст. 5140.

¹ Наличие в лицензиях каких-либо условий Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» не предусмотрено.

10. *Федеральный закон* от 27 декабря 2009 г. № 347-ФЗ «Технический регламент о безопасности низковольтного оборудования» // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 52 (ч. I). — Ст. 6423.

11. *Федеральный закон* от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 1. — Ст. 5.

12. *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. распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 июня 2010 г. № 1047-р) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 26. — Ст. 3405.

13. *Технический регламент* о безопасности машин и оборудования (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 сентября 2009 г. № 753) // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 38. — Ст. 4505.

14. *Сидорова Н.С., Шалаев В.К.* О соответствии технических регламентов законодательству // Безопасность труда в промышленности. — 2010. — № 9. — С. 43–46.

15. *Постановление* Правительства Российской Федерации от 17 июня 2004 г. № 294 «О Федеральном агентстве по техническому регулированию и метрологии» // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 25. — Ст. 2575.

16. *Мельникова О.И., Шалаев В.К.* О функциях федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности // Безопасность труда в промышленности. — 2008. — № 8. — С. 49–51.

17. *Федеральный закон* от 23 июля 2010 г. № 171-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 30. — Ст. 4002.

18. *Кодекс* Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 1. — Ст. 1.

19. *Федеральный закон* от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2001. — № 33. — Ст. 3430.

pravo@safety.ru

УДК 622.807:622.86

© А.С. Подображин, 2011

К ВОПРОСУ УПРАВЛЕНИЯ СОСТОЯНИЕМ ПЫЛЕВЗРЫВОБЕЗОПАСНОСТИ ГОРНЫХ ВЫРАБОТОК УГОЛЬНЫХ ШАХТ



А.С. Подображин,
горный инженер
(УГГУ)

It is noted that for industrial and operative control of air dust content in excavations and coal mines production premises the express-dust counters and dust concentration measuring transmitters are used, which allow to define air dust content and dust settlement in the excavations, as well as to use relevant preventive measures on decreasing the probability of dust explosions.

Ключевые слова: контроль за пылеотложением, пылевзрывобезопасность, аэрогазовый контроль, датчики измерения концентрации пыли, экспресс-пылемеры, дистанционный контроль запыленности.

Существующие традиционные системы управления состоянием пылевзрывобезопасности в горных выработках основываются на данных замеров запыленности воздуха на рабочих местах [1, 2]. Эти данные дают возможность зафиксировать частное значение, но не обеспечивают точный и полный прогноз возможных нежелательных событий и, как следствие, не позволяют эффективно управлять состоянием пылевзрывобезопасности в горных выработках.

Для обеспечения приемлемого уровня безопасности на угольной шахте необходимо детальное

планирование мероприятий по снижению (устранению) рисков взрывов угольной пыли, обязательное и полное их выполнение, что позволит предотвращать инциденты и аварии, значительно снижать производственный травматизм.

Состояние пылевзрывобезопасности оценивается на рабочих местах в горных выработках шахт, а также при технологических процессах.

При оценке риска взрыва метанопылевоздушной смеси в горной выработке шахты важно рассмотреть все факторы, формирующие опасность: надежность и устойчивость проветривания; качество вентиляционных сооружений;