

Проблемы, суждения

УДК 342.5.008.3.004.2:340.133

© Е.В. Кловач, В.К. Шалаев, 2004

О ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Е.В. КЛОВАЧ, д-р техн. наук, В.К. ШАЛАЕВ, канд. хим. наук (ФГУП «НТЦ «Промышленная безопасность»)

С 1 января 2005 г. вступит в силу Федеральный закон от 22.08.04 № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Российская газета. — 2004. — № 188). Его статьей 89 внесены изменения и в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее — Закон о промышленной безопасности), суть которых, изложенная в новой редакции статьи 5 этого закона, сводится к следующему:

федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности, будет называться федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности;

вместо одного федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного в области промышленной безопасности, в России может быть несколько федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности, определяемых Президентом Российской Федерации или по его поручению Правительством Российской Федерации, на которые возлагается осуществление соответствующего нормативного регулирования, а также специальных разрешительных, контрольных и надзорных функций в области промышленной безопасности.

В соответствии с этим внесены изменения в пп. 2 и 3 статьи 7; пп. 1 и 2 статьи 8; п. 1 статьи 9; п. 2 статьи 11; пп. 2, 7 и 8 статьи 12; пп. 4 и 5 статьи 13; пп. 1 и 2 статьи 14; пп. 3 и 4 статьи 16 Закона о промышленной безопасности, согласно которым уже не единственный федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности (его территориальные органы и должностные лица), а каждый федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности (его территориальные органы и должностные лица) осуществляет указанные в этих пунктах полномочия. Должностные лица каждого федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности получают права, перечисленные в п. 4 статьи 16 Закона о промышленной безопасности.

Причины внесения изменений, установивших множественность федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности, могли быть различными. Не исключено, что изменения в Закон о промышленной безопасности готовились в тот период административной реформы, когда Госгортехнадзор России был преобразован в Федеральную службу по технологическому надзору и его функции по принятию нормативных правовых актов в области промышленной безопасности были переданы Минпромэнерго России (указ Президента Российской Федерации от 09.03.04 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»). В силу этого тогда появилось два федеральных органа исполнительной власти, один из которых должен был осуществлять нормативное регулирование в области промышленной безопасности, а другой — контроль и надзор в этой же области. Несмотря на характерную для настоящего времени высокую скорость принятия законов, законодатели, по-видимому, все же не успели учесть последующие преобразования федеральных органов исполнительной власти и изменения их функций, в соответствии с которыми один и тот же федеральный орган исполнительной власти получил возможность осуществлять как нормативное регулирование, так и контроль и надзор (указ Президента Российской Федерации от 20.05.04 № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти»).

Менее правдоподобно, что такой причиной стало стремление устранить несоответствие практики реализации Закона о промышленной безопасности его отдельным нормам, обусловленное законодательно установленной, но недостаточно продуманной концентрацией полномочий у одного федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного в области промышленной безопасности.

Так, согласно п. 2 статьи 12, специальная комиссия по техническому расследованию причин аварии обязательно возглавляется представителем федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного в области промышленной безопасности (бывш. Госгортехнадзора России), или его территориального органа, однако это не выполнялось в организациях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, где технический надзор осуществляли должностные лица не Госгортехнадзора России, а других федеральных органов исполнительной власти, например Минюста России. Точно так же неоправданной представлялась норма п. 1 статьи 8 (принятие решения о начале стро-

ительства опасного производственного объекта при обязательном наличии заключения экспертизы промышленной безопасности проектной документации, утвержденного именно Госгортехнадзором России или его территориальным органом) для опасных производственных объектов, строящихся, например, в системе Минобороны России или МЧС России, должностные лица которых также осуществляли технический надзор самостоятельно. Устранение таких несоответствий было необходимо, и оно, похоже, обеспечивается новой редакцией Закона о промышленной безопасности, так как теперь возглавлять специальную комиссию по техническому расследованию причин аварии может представитель любого федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности; точно так же каждый такой орган власти сможет утверждать заключения экспертизы промышленной безопасности. Такими органами могут быть и федеральные министерства, и федеральные службы, и федеральные агентства, поскольку прошло время, когда считалось необходимым организационное разделение функций, касающихся регулирования деятельности, надзора и контроля (указ Президента Российской Федерации от 23.07.03 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»). Сейчас, как и до административной реформы, любой федеральный орган исполнительной власти может осуществлять нормативное регулирование, специальные разрешительные, надзорные и контрольные функции, в том числе в области промышленной безопасности, если это будет установлено Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации.

Одним из таких органов власти может быть Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее — Ростехнадзор¹), при условии, что по поручению Президента Российской Федерации это будет определено Правительством Российской Федерации, осуществляющим руководство Ростехнадзором. В соответствии с Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30.07.04 № 401, Ростехнадзор уже является специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности, но пока не федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности. Кроме того, Президент Российской Федерации может непосредственно определять федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности из числа федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми он осуществляет.

Несмотря на то, что федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности теперь может быть несколько, в новой редакции п. 2 статьи 5 Закона о промышленной безопасности зачем-то сохранено положение, согласно которому могут быть еще и федеральные органы исполнительной власти, у которых есть право осуществлять отдельные функции в области промышленной безопасности. При этом они обязаны согласовывать свои документы и координировать свою деятельность в области промышленной безопасности с федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности, обладающим всеми функциями в этой области. Сейчас они должны согласовывать документы и координировать деятельность с единственным и вполне определенным органом власти (Ростехнадзором), а в будущем — с каким-то одним из нескольких органов власти, если не со всеми ими.

Менее понятна причина замены одной формулировки «федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности» другой — «федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности». Такой причиной могло быть стремление упорядочить обозначения федеральных органов исполнительной власти, приведя их к единообразию, например, чтобы все они обозначались как «федеральный орган исполнительной власти в области чего-нибудь» (сама формулировка, правда, далека от совершенства — то ли орган в области, то ли власть в области). Это предположение не подтверждается изменениями, внесенными в другие законодательные акты. Оказывается, что в новой редакции Федерального закона от 21.12.94 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» государственный пожарный надзор на подземных объектах и при производстве, транспортировке, хранении, использовании и утилизации взрывчатых материалов в организациях, ведущих взрывные работы с использованием взрывчатых материалов промышленного назначения, осуществляет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области промышленной безопасности, а вовсе не федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности. Разница — в одной запятой и в одном слове, но сразу появился еще один орган власти. Третий орган власти появился в новой редакции Трудового кодекса Российской Федерации от 30.12.01 № 197-ФЗ, на этот раз — федеральный орган исполнительной власти по надзору в сфере промышленной безопасности. Там же появился еще и федеральный орган исполнительной власти по надзору за ядерной и радиационной безопасностью, хотя в настоящее время контроль и надзор в сфере промышленной безопасности и надзор за ядерной и радиационной безопасностью осуществляет один и тот же федеральный орган исполнительной власти — Ростехнадзор.

Согласно новой редакции Федерального закона от 12.02.98 № 28-ФЗ «О гражданской обороне» управление гражданской обороной осуществляет федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на решение задач в области гражданской обороны, а вовсе не федеральный орган исполнительной власти в об-

¹ Данное сокращение используется только при подготовке проектов распоряжений Президента Российской Федерации, распоряжений Правительства Российской Федерации, протоколов заседаний и совещаний, служебных писем, документов справочного характера и приложений (нетекстовых) к указам Президента Российской Федерации и постановлениям Правительства Российской Федерации, а также при подготовке проектов актов Президента Российской Федерации и актов Правительства Российской Федерации об утверждении положений о федеральных органах исполнительной власти (распоряжение Администрации Президента Российской Федерации и аппарата Правительства Российской Федерации от 06.08.04 № 1363/1001 // Российская газета. — 2004. — № 170).