



АНАЛИЗ СООТВЕТСТВИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ТРЕБОВАНИЯМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Е.А. ИВАНОВ, канд. техн. наук, А.В. ДЕНИСОВ (Госгортехнадзор России), Е.В. КЛОВАЧ, В.И. СИДОРОВ, д-ра техн. наук (ГУП «НТЦ «Промышленная безопасность»)

Существование единого общегосударственного федерального правового пространства является неотъемлемым условием целостности федеративного государства. Вместе с тем демократическое устройство государства, в особенности федеративного, предполагает децентрализацию властных функций, передачу их на нижестоящие уровни власти в целях создания оптимальных условий для реализации властных полномочий в интересах граждан.

Принятие Конституции Российской Федерации в 1993 г. [1] обусловило формирование и развитие как федерального законодательства, так и законодательства субъектов Российской Федерации. Бурный, не всегда упорядоченный законотворческий процесс, параллельное развитие федерального и регионального законодательства, бессистемность федерального законотворчества, неоднозначность понимания отдельных норм Конституции Российской Федерации привели к появлению значительного количества противоречивых нормативных правовых актов в различных сферах. Причины создавшейся ситуации следующие [2]:

недостаточная работа федеральных органов государственной власти по обеспечению соответствия своих нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации;

неразработанность и слабость механизмов принуждения, соответствующих принципам демократического государственного устройства, к соблюдению органами власти норм законодательства;

недостаточная развитость гражданского общества, что, в частности, проявляется в низкой

правовой культуре граждан, в недостатке правосознания, в отсутствии в общественном сознании уважения к нормам права, в сохранении стереотипа отношения граждан к органам власти как к институту враждебному, противостоящему человеку, а не являющемуся выразителем его интересов;

непонимание многими гражданами России, включая и политических деятелей, концепции государственного устройства, предусмотренной Конституцией Российской Федерации 1993 г., согласно которой власть в Российской Федерации осуществляется на трех уровнях — федеральном, региональном (субъекты РФ) и муниципальном, причем у каждого уровня власти — своя исключительная компетенция;

отсутствие общепризнанных теорий федерализма и местного самоуправления в Российской Федерации, что ведет, в свою очередь, к отсутствию единого подхода к принципам разрешения разногласий по вопросам разделения компетенции между уровнями власти;

дефицит профессионально подготовленных кадров, обладающих знаниями в области государственного и муниципального управления.

Влияние изложенных факторов привело к ситуации, вызывающей озабоченность, поскольку до сих пор действуют и продолжают приниматься правовые акты, не соответствующие Конституции Российской Федерации. По данным федеральных органов государственной власти, значительное число нормативных правовых актов региональных органов государственной власти по вопросам местного самоуправления содержит положения не только не соответствующие, но в ряде

случаев и прямо противоречащие федеральному законодательству.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию Российской Федерации уделено значительное место проблеме приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством. Ключевая роль в деле приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным принадлежит Генеральной прокуратуре Российской Федерации и полномочным представителям Президента Российской Федерации в регионах. Однако органам исполнительной власти, уполномоченным следить за реализацией законодательства, также поручено проводить соответствующую работу. Такая работа в течение второй половины 2000 г. и первой половины 2001 г. проводилась Госгортехнадзором России с привлечением ГУП «НТЦ «Промышленная безопасность».

Распределение компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в различных сферах правового регулирования определено статьями 71, 72 и 76 Конституции Российской Федерации [1]. «Оборона и безопасность» (пункт «м» части 1 статьи 71), наряду с другими отраслями права, находится в исключительном ведении Российской Федерации. Закон Российской Федерации «О безопасности» [3] закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяет систему безопасности, ее функции и органы обеспечения безопасности, в том числе орган, обеспечивающий безопасное ведение работ в промышленности. Такое косвенное отнесение промышленной безопасности (ПБ) к одному из видов безопасности дало основание при разработке Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» № 116-ФЗ [4] (далее — № 116-ФЗ) отнести промышленную безопасность к исключительному ведению Российской Федерации. Эта норма закреплена в статье 4 указанного закона, устанавливающей, что правовое регулирование в области ПБ осуществляется федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Анализ соответствия законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по промышленной безопасности проводился на основании материалов, представленных территориальными органами Госгортехнадзора России. Все территориальные органы Госгортехнадзора России представили информацию, согласно которой в 19 субъектах Российской Федерации действу-

ют 70 нормативных правовых актов в области ПБ и в смежных областях права. Из них 30 требуют внесения изменений, 28 носят организационный характер и не содержат правовых норм, 12 нормативных правовых актов содержат нормы по промышленной безопасности, не противоречащие федеральному законодательству.

Принятие Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», положив начало правовому регулированию в области промышленной безопасности, определило элементы правового регулирования в данной области. К ним относятся: компетенция Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области ПБ, декларирование ПБ, регистрация опасных производственных объектов (ОПО), страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации ОПО, федеральный надзор в области ПБ, экспертиза ПБ, разрешительная деятельность, подготовка и аттестация по ПБ, расследование, учет и анализ причин аварий, организация безопасного функционирования ОПО, административная ответственность за нарушения требований ПБ.

При проведении анализа законодательства субъектов Российской Федерации по промышленной безопасности выявлены нарушения в основном первых четырех требований.

Компетенция Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области промышленной безопасности

Среди представленных для рассмотрения документов наиболее ярко выраженным примером нарушения указанной нормы является Закон Республики Башкортостан «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 26.01.99 № 214-з, который практически дословно повторяет № 116-ФЗ, дополняя его нормами, устанавливающими полномочия Кабинета министров Республики Башкортостан в области промышленной безопасности, расширяя круг органов, специально уполномоченных в этой сфере. Действует также и Указ Президента Республики Башкортостан от 11.03.99 № УП-145, устанавливающий, что Министерство по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Республики Башкортостан является специально уполномоченным республиканским органом исполнительной власти, осуществляющим государственную политику и координацию деятельности в области ПБ. Такая норма противоречит статье 5 № 116-ФЗ, в соответствии с которой Президент Российской Федерации или по его поручению Правительство Российской Федерации оп-

ределяет федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный в области промышленной безопасности. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.07.98 № 779 таким органом определен Госгортехнадзор России [5].

Регистрация опасных производственных объектов

В соответствии со статьей 2 № 116-ФЗ опасные производственные объекты подлежат регистрации в государственном реестре в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Такой порядок определен в Правилах регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1998 г. № 1371 [6]. Этим же постановлением Госгортехнадзору России поручено утвердить требования по регистрации объектов в государственном реестре и ведению этого реестра. Постановлением Госгортехнадзора России от 3 июня 1999 г. № 39 утверждено Положение о регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведении государственного реестра (РД 03-294—99), в котором установлены требования к регистрации [7]. В указанных выше документах определено, что Государственный реестр опасных производственных объектов ведет Госгортехнадзор России и его территориальные органы. Другие федеральные органы исполнительной власти, которым в установленном порядке предоставлено право осуществлять в пределах их полномочий отдельные функции нормативно-правового регулирования, специальные разрешительные, контрольные или надзорные функции в области ПБ, проводят регистрацию подведомственных объектов в государственном реестре и осуществляют ведение ведомственных разделов этого реестра на основании соглашений, заключенных с Федеральным горным и промышленным надзором России. Перечень таких органов определен, в него входят МВД России, Минобороны России, ФСБ России, ФАПСИ и другие федеральные органы исполнительной власти, имеющие свои подведомственные объекты и технические инспекции, осуществляющие надзор за промышленной безопасностью.

В ряде субъектов Российской Федерации, например в Калужской и Саратовской областях, Республике Башкортостан, приняты нормативные правовые акты глав субъектов Федерации, возлагающие на территориальные органы МЧС России обязанность ведения самостоятельных реестров

ОПО и (или) потенциально опасных объектов, и (или) объектов повышенной опасности. Причем ни в одном из рассмотренных документов не дается определения потенциально опасного объекта и объекта повышенной опасности, не поясняется, попадают ли в эту категорию ОПО, определяемые в соответствии с критериями, установленными в приложении 1 к № 116-ФЗ.

Декларирование промышленной безопасности

Требования по декларированию промышленной безопасности установлены в статье 14 № 116-ФЗ, а также в постановлении Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил представления декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов» и в документах Госгортехнадзора России, таких как Положение о порядке прохождения поступающих в Госгортехнадзор России деклараций промышленной безопасности (утверждено приказом Госгортехнадзора России от 11.03.99 № 44), Правила экспертизы декларации промышленной безопасности (утверждены постановлением Госгортехнадзора России от 07.09.99 № 65, зарегистрировано Министерством юстиции Российской Федерации 1 октября 1999 г. Регистрационный № 1920), Положение о порядке оформления декларации промышленной безопасности и перечне сведений, содержащихся в ней (утверждено постановлением Госгортехнадзора России от 07.09.99 № 66, зарегистрировано Министерством юстиции Российской Федерации 7 октября 1999 г. Регистрационный № 1926) [8-11].

До принятия некоторых из перечисленных документов порядок оформления декларации промышленной безопасности и проведения экспертизы декларации промышленной безопасности определялся совместными приказами МЧС России и Госгортехнадзора России. Во исполнение этих приказов в ряде субъектов Российской Федерации были приняты нормативные правовые акты, например постановление губернатора Тульской области от 15.07.98 № 298 «О декларировании промышленной безопасности опасных производственных объектов», постановление администрации Брянской области от 10.08.98 № 295 «Об упорядочении организации и проведения декларирования промышленной безопасности опасных производственных объектов области» и др., которые теперь необходимо либо изменить, либо отменить.

В некоторых субъектах Российской Федерации действуют нормативные правовые акты, принятые после введения в действие документов о порядке декларирования промышленной безопасности (после 1999 г.) и, тем не менее, противо-

речащие и № 116-ФЗ, и всем этим документам. В частности, постановлением Кабинета министров Республики Башкортостан от 21.08.2000 утвержден Порядок разработки декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов в Республике Башкортостан, в котором нарушаются требования части 2 статьи 14 № 116-ФЗ, касающейся обязательности разработки декларации промышленной безопасности. В соответствии с требованиями законодательства о ПБ обязательность разработки деклараций промышленной безопасности ОПО устанавливается для объектов, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются вещества в количествах, указанных в приложении 2 к № 116-ФЗ. Кроме того, дополнительно обязательность разработки деклараций ПБ может быть установлена лишь Правительством Российской Федерации или федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным в области промышленной безопасности, т.е. Госгортехнадзором России [5].

В части 3.1 Порядка разработки декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов в Республике Башкортостан установлен дополнительный критерий отнесения ОПО к объекту, подлежащему обязательному декларированию: объект, на котором в результате чрезвычайной ситуации может пострадать более 10 чел., либо материальный ущерб может составить 1000 минимальных размеров оплаты труда, либо в результате невыполнения функций (не ясно чьих?) могут быть нарушены условия жизнедеятельности более 100 человек. Этим же документом полномочия по установлению обязательности декларирования ПБ возложены дополнительно на МЧС России и Кабинет министров Республики Башкортостан. В нем, согласно также нелегитимному постановлению Кабинета министров Республики Башкортостан от 25.06.98 № 127 «О государственном реестре опасных производственных объектов, расположенных на территории Республики Башкортостан», установлено, что декларация ПБ является основанием для регистрации объекта в республиканском реестре, что противоречит требованиям федерального законодательства.

Страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта

Ряд нормативных актов, устанавливающих порядок осуществления страхования ответственности, в целом не противоречат федеральному за-

конодательству, носят организационный характер, однако требуют корректировки, поскольку содержат порученческие функции федеральному органу исполнительной власти — территориальному органу Госгортехнадзора России, что недопустимо (например, постановление главы администрации Рязанской области от 01.10.99 № 581 «О мерах по страховой защите территорий и окружающей среды от последствий чрезвычайных ситуаций техногенного характера»). Встречаются документы, в которых нарушаются требования антимонопольного законодательства и требования Федеральной службы по надзору за страховой деятельностью. Например, в постановлении Кабинета министров Республики Башкортостан от 30.07.99 № 242 «О порядке страхования гражданской ответственности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц и окружающей природной среде в результате аварии на опасном производственном объекте» определяется организация, уполномоченная Правительством Республики Башкортостан осуществлять деятельность по страховой защите организаций, эксплуатирующих ОПО. Это противоречит статье 7 Закона Российской Федерации «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», в которой говорится, что федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не имеют права принимать акты, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминирующие или, напротив, благоприятствующие условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов. Кроме того, упомянутым постановлением поручается МЧС Республики Башкортостан заключить соглашение с ОАО «Страховая компания БашКредит» о порядке использования резерва предупредительных мероприятий. Инструктивным письмом от 18.01.95 № 15/1-1Р Федеральная служба России по надзору за страховой деятельностью поясняла, что формирование и использование средств резерва предупредительных мероприятий осуществляется страховщиками на основании разработанного ими и согласованного с Росстрахнадзором Положения о резерве предупредительных мероприятий.

Смежное законодательство

Многие территориальные органы Госгортехнадзора России представили для анализа законы и иные нормативные правовые акты, действующие

в смежных отраслях права, в основном в области охраны труда и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В представленных для анализа документах также встречаются противоречия с федеральным законодательством по промышленной безопасности, связанные в основном с установлением дополнительных требований по регистрации ОПО и по декларированию ПБ. Часть 3 статьи 19 Закона Алтайского края от 10.11.96 № 51-ЗС «Об охране труда в Алтайском крае» содержит требование по представлению декларации промышленной безопасности для всех организаций, на которых производятся и применяются вредные вещества независимо от количества этих веществ, что противоречит статье 14 № 116-ФЗ. Статья 16 Закона Тверской области от 30.07.98 № 26-ОЗ-2 «О защите населения и территорий области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает, что порядок разработки декларации промышленной безопасности определяется законодательством Российской Федерации и Тверской области, что также противоречит статье 14 № 116-ФЗ.

В результате проведенного анализа соответствия законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству по промышленной безопасности выявлено 30 нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которые необходимо отменить или внести в них изменения. Государственным органам исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации предстоит большая работа в этом направлении. Желательно, чтобы в ней приняли участие и представители территориальных органов Госгортехнадзора России.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. — 1993. — 25 дек.
2. Шугрина Е. С. Техника юридического письма. — М.: Дело, 2000. — С.16—20.

3. Закон Российской Федерации «О безопасности» от 05.03.92 № 2446\1-1 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. — 1993. — № 52. — Ст. 5086.

4. Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.97 № 116-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1997. — № 30. — Ст. 3588.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 17.07.98 № 779 «О федеральном органе исполнительной власти, специально уполномоченном в области промышленной безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 30. — Ст. 3775.

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1998 г. № 1371 «О регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов» // Собрание законодательства Российской Федерации. — 1998. — № 48. — Ст. 5938.

7. Положение о регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и ведении государственного реестра (РД 03-294—99) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 1999. — № 30.

8. 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.

9. Положение о порядке прохождения поступающих в Госгортехнадзор России деклараций промышленной безопасности. Декларирование промышленной безопасности опасных производственных объектов: Сб. документов НТЦ «Промышленная безопасность». — 1999. — Вып. 6. — С. 29—38.

10. Правила экспертизы декларации промышленной безопасности // Там же. — С. 51—55.

11. Положение о порядке оформления декларации промышленной безопасности и перечне сведений, содержащихся в ней // Там же. — С. 77—94.

УВАЖАЕМЫЕ ЧИТАТЕЛИ!

С 10 по 14 декабря 2001 г. в Москве в павильоне № 69 ВВЛ1 пройдут **Международный Конгресс промышленников и предпринимателей** и выставка «**Промышленность и транспорт: кооперация и сотрудничество**». Выставка будет уникальной. В ней ожидается участие предприятий и организаций из более чем 40 стран мира.

В рамках Конгресса под эгидой Госгортехнадзора России будут организованы **выставка и Всероссийская научно-практическая конференция** под общим названием «**Промышленная безопасность**».

Для участия в выставке приглашаются промышленные предприятия, научные и экспертные организации, страховые компании, которым на конкурсной основе будет предоставлена площадь.

Заявки принимаются до 15.09.01. По вопросам участия обращаться в Оргкомитет: тел. (095) 263-97-11, факс (095) 267-65-60.