

Проблемы, суждения

УДК 340.132.6:658.004.2

© Е.В. Кловач, В.К. Шалаев, М.В. Старцев, 2009

ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ



Е.В. Кловач,
д-р техн. наук,
зам. ген. директора
(ООО «НТЦ «Промышленная безопасность»)



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



М.В. Старцев,
канд. техн. наук,
ст. науч. сотрудник
(АНО «Агентство ис-
следований про-
мышленных рисков»)

There have been considered the potentials of the limitation of the state industrial safety control in accord with priority directions of an administrative reform.

Ключевые слова: функции Ростехнадзора, дублирование функций, саморегулируемые организации, лицензирование, аттестация в области промышленной безопасности.

функции по контролю и надзору в этой же сфере.

Ростехнадзор осуществляет функции по контролю и надзору также в

Приоритетные направления административной реформы, определенные Указом Президента Российской Федерации от 23.07.03 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах», в числе прочего включали:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики.

Государственное регулирование деятельности в области промышленной безопасности в настоящее время осуществляется в основном двумя федеральными органами исполнительной власти — Министерством природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) и Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор). Минприроды России, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 29.05.08 № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации», осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленной безопасности, а Ростехнадзор, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30.07.04 № 401 «О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», —

сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, в сфере безопасности тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, причем эти сферы, в соответствии с Федеральным законом от 21.07.97 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее — Закон), в значительной мере уже включены в сферу промышленной безопасности.

Согласно Указу Президента Российской Федерации от 09.03.04 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» под функциями по контролю и надзору понимаются:

- осуществление действий по контролю и надзору за исполнением органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами и гражданами установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и другими нормативными правовыми актами общеобязательных правил поведения;

- выдача органами государственной власти, органами местного самоуправления, их должностными лицами разрешений (лицензий) на осуществление определенного вида деятельности и (или) конкретных действий юридическим лицам и гражданам;

- регистрация актов, документов, прав, объектов, а также издание индивидуальных правовых актов.

В рамках функций по контролю и надзору в области промышленной безопасности Ростехнадзор осуществляет, среди прочих, следующие полномочия:

контроль и надзор за соблюдением требований промышленной безопасности при эксплуатации опасных производственных объектов (ОПО);

лицензирование эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов;

регистрацию ОПО и ведение государственного реестра таких объектов.

Реализуя последнее из перечисленных полномочий, Ростехнадзор фактически относит некий объект к категории ОПО, т.е. этот объект признается опасным производственным объектом после его ввода в эксплуатацию и регистрации в Государственном реестре опасных производственных объектов. В данном случае прослеживается определенная аналогия с гражданским законодательством Российской Федерации, где установлено, что юридическое лицо становится, собственно, юридическим лицом, как полноправным субъектом гражданских правоотношений с момента его государственной регистрации в качестве такового и внесения о нем соответствующих сведений в Единый государственный реестр юридических лиц.

После регистрации объекта в Государственном реестре опасных производственных объектов к самому ОПО и к организации, его эксплуатирующей, в полной мере применяются требования Закона и другие требования промышленной безопасности, а Ростехнадзор получает полное право реализовывать свои надзорные (контрольные), а также правоприменительные функции в отношении этого объекта и эксплуатирующей его организации.

С другой стороны, эксплуатация взрывопожароопасного или химически опасного производственного объекта невозможна без получения эксплуатирующими их организациями лицензий на эти виды деятельности, предваряемого и сопровождаемого контролем за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий (лицензионного контроля).

В положениях о лицензировании указанных видов деятельности, утвержденных соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации, оригинальных лицензионных требований и условий практически нет. Имеются, в основном, бланкетные нормы, отсылающие к требованиям промышленной безопасности, установленным Законом. Документы, которые эксплуатирующая организация

должна представить для регистрации объекта в Государственном реестре опасных производственных объектов и для получения лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасного или химически опасного производственного объекта, в значительной части повторяются. Представление одних и тех же документов в один и тот же государственный орган, но для совершения двух, на наш взгляд, взаимосвязанных действий, увеличивает нагрузку на эксплуатирующую организацию.

В данном случае проявляется дублирование функций Ростехнадзора по контролю и надзору за соблюдением требований промышленной безопасности при эксплуатации опасных производственных объектов и по лицензионному контролю, тем более, что в законодательстве Российской Федерации лицензионный контроль является самостоятельным видом государственного контроля (надзора), отличным от иных видов.

После вступления в силу Федерального закона от 01.12.07 № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях» в России наметилась тенденция передачи части функций федеральных органов исполнительной власти саморегулируемым организациям, которые, по своей сути, призваны стать связующим звеном между государством и бизнесом.

Среди функций Ростехнадзора, которые, на наш взгляд, не являются функциями по контролю и надзору, можно отметить, например, утверждение заключений экспертизы промышленной безопасности, предусмотренное Законом, а также установленные в различных нормативных правовых актах функции по согласованию учебных программ и различных документов, связанных с эксплуатацией опасных производственных объектов, по аттестации работников поднадзорных организаций в аттестационных комиссиях Ростехнадзора. Многие из таких функций вполне могут быть переданы саморегулируемым организациям, члены которых осуществляют соответствующие виды предпринимательской деятельности в области промышленной безопасности.

Настоящая статья не претендует на полноту рассмотрения проблемы ограничения государственного регулирования в области промышленной безопасности. В ней рассмотрены лишь те стороны этой проблемы, которые, на наш взгляд, наиболее очевидны. Хотелось бы услышать мнение читателей по поставленным вопросам.

ntc@safety.ru

Вниманию авторов!

За публикацию научно-технических статей плата не взимается. Вознаграждение авторам не выплачивается. Один экземпляр журнала с опубликованной статьей высылается каждому автору.

Статьи рецензируются. Отрицательные рецензии доводятся до сведения авторов. Журнал выпускается в свет и в электронной версии.

