

восстанавливать утраченные при реструктуризации знания о методах безопасной добычи угля. А они у нас есть — достаточно заглянуть на полвека назад в собственную историю. Технологии дегазации угольных пластов разработаны еще в бывш. МГИ (сейчас МГГУ), начиная с 50–60-х гг. (авторы — А.А. Скочинский, А.И. Ксенофонтова и Н.В. Ножкин, позже, в 90-х годах — С.В. Сластунов), а также в работе ИПКОН РАН и ИГД им. А.А. Скочинского «Создание и широкое внедрение в производство способов искусственной дегазации угольных шахт, обеспечивающих высокопроизводительную разработку метаноносных пластов», удостоенной премии Совета министров СССР 28.04.84 (авторы: А.Т. Айруни, В.С. Забурдяев, Л.М. Зенкович, М.А. Иофис, И.В. Сергеев и др.). Сегодня многие из этих технологий успешно защищены зарубежными патентами и продолжают там развиваться. Напомним, что в СССР промышленная дегазация шахты впервые была осуществлена в Донбассе еще в 1952 г., а уже в 1970 г. она применялась на 156 шахтах (всего тогда в мире было 518 таких шахт).

Необходимо беречь, приумножать и использовать знания о безопасности отечественного производства, как отличительной особенности россий-

ской технической культуры. Недопустимо отбрасывать накопившийся большой и трагический опыт неудач. При отсутствии развитых структур гражданского общества быстро организовать ответ на вызов новых угроз крупных промышленных аварий может только государство. В первоочередных государственных задачах — принятие административных и организационных мер, направленных на развитие государственного надзора и управления в сфере промышленной безопасности; повышение эффективности систем производственного контроля, создание системы межотраслевых научно-исследовательских институтов в области промышленной безопасности и охраны труда, призванных зафиксировать и изучить поставленный реформами масштабный российский опыт промышленных аварий и производственного травматизма. На основе инновационных научных исследований государство напишет и проконтролирует модернизированные правила безопасности, а бизнес их исполнит, или окончательно распишется в своей хозяйственной несостоятельности.

gra@safety.ru

УДК 340.134(094.53)

© Н.С. Сидорова, В.К. Шалаев, 2010

О СООТВЕТСТВИИ ТЕХНИЧЕСКИХ РЕГЛАМЕНТОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ



Н.С. Сидорова,
науч. сотрудник



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

(АНО «Агентство исследований
промышленных рисков»)

Technical Reglaments compliance with the current legislation is reviewed in the Article. Some of Technical Reglaments do not comply with the requirements of the main Federal Law «On Technical Regulation».

Ключевые слова: федеральные законы, технические регламенты, объекты технического регулирования, требования.

Реформа технического регулирования, начатая в России с вступлением в силу Федерального закона «О техническом регулировании» [1] (далее — Закон), базировалась на признании обязательными только тех требований к объектам технического регулирования (продукции и определенным процессам), которые установлены техническими регламентами (далее —

ТР). Нормативным документам федеральных органов исполнительной власти (далее — органы власти), в том числе национальным стандартам, отводилась роль документов исключительно рекомендательного характера. В результате изменений, вносимых в Закон, сфера его распространения постепенно сужалась, одновременно восстанавливалась обязательность нормативных документов отдельных органов власти.

Сначала из сферы распространения Закона были исключены меры в области охраны труда, продукция и процессы в области использования атомной энергии [2], что означало признание обязатель-

ности в этих областях нормативных документов органов власти. Был расширен перечень процессов, к которым устанавливаются требования в ТР, но одновременно поставлено условие, чтобы требования к процессам были связаны с требованиями к продукции. Это фактически сделало невозможным принятие ТР с требованиями к процессам, так как трудно определить, связаны или нет требования к процессам с требованиями к продукции. Тут же из Программы разработки ТР [3] (с соответствующими изменениями) исчезли ТР на процессы.

Далее из сферы распространения Закона фактически были исключены здания и сооружения, для которых установлен особый порядок технического регулирования [4]. Была возвращена обязательность национальных стандартов и строительных норм и правил (признанных сводами правил), перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации (далее — Правительство). Еще более обязательными, чем эти документы, стали так называемые специальные технические условия, утверждаемые даже не органом власти, а заказчиком строительства.

Наконец, право принимать ТР было предоставлено органу власти по техническому регулированию (Минпромторг России) [5]. Действие обязательных требований нормативных документов органов власти продлено до вступления в силу соответствующих ТР (значит, если соответствующие ТР никогда не будут приняты, эти нормативные документы останутся обязательными неопределенно долго).

В России приняты федеральные законы, в названиях которых присутствуют слова «Технический регламент», в силу чего они должны, очевидно, считаться ТР (далее — ФЗ-ТР). Кроме того, есть ТР, утвержденные постановлениями Правительства. В настоящей статье рассматриваются некоторые из указанных выше нормативных актов, в той или иной степени связанных с обеспечением промышленной безопасности (три ФЗ-ТР [4, 6, 7] и четыре ТР [8–11], утвержденных постановлениями Правительства), на предмет их соответствия действующему законодательству, прежде всего Закону.

Рассматриваемые нормативные акты разрабатывались в разное время, когда действовали разные редакции Закона. Некоторые из них содержат требования к другим ТР, что было бы естественным для общих ТР, которые сейчас Законом не предусмотрены.

По форме принятия все рассматриваемые ФЗ-ТР не соответствуют Закону. Согласно статье 2 Закона, ТР — документ, который принят другим документом (например, федеральным законом или постановлением Правительства), а ни один ФЗ-ТР не принят никаким другим документом. Присутствующие в ФЗ-ТР в отношении объектов технического регулирования утверждения типа «Настоящий Федеральный закон устанавливает обязательные требования» не соответствуют

Закону, где однозначно определено, что обязательные требования к объектам технического регулирования могут быть только в ТР. В ФЗ-ТР следовало бы писать: «Настоящий Технический регламент устанавливает обязательные требования», но этого не произошло.

Особого рода несоответствие Закону заложено в статье 6 ФЗ-ТР [4], где предусмотрена обязательность применения принятых органами власти национальных стандартов и сводов правил, включенных в перечень, утвержденный Правительством. На первый взгляд эта норма не противоречит Закону, так как его новой статьей 5_1 определено, что ФЗ-ТР [4] устанавливает особенности технического регулирования. Это означает, что нормы ФЗ-ТР [4] могут отличаться от норм Закона, хотя, очевидно, не должны противоречить ему, поскольку, согласно п. 2 статьи 4 Закона, положения федеральных законов применяются в части, не противоречащей ему. Между тем, противоречие есть, так как в п. 3 статьи 4 Закона содержится жесткая норма: органы власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты только рекомендательного характера (в Законе предусмотрены исключения из этого правила, но они не касаются ФЗ-ТР [4]). Статья 6 ФЗ-ТР [4] как раз противоречит упомянутому п. 3 статьи 4 Закона, т.е. она, согласно Закону, не должна применяться, и указанные выше национальные стандарты и своды правил все равно не должны быть обязательными.

В отличие от ФЗ-ТР рассматриваемые ТР приняты в соответствии с Законом другими документами (постановлениями Правительства). Вместе с тем в своих общих положениях эти ТР заявляют, что они устанавливают требования к безопасности продукции [8, 9] или требования безопасности продукции [10], хотя, согласно Закону, должны устанавливать требования к самой продукции. Если верить этим заявлениям, то в соответствующих сферах регулирования нет ТР, предусматривающих обязательные требования к продукции. Согласно пп. 1 и 7 статьи 46 Закона, если не вступили в силу ТР, устанавливающие обязательные требования к продукции, то продолжают действовать требования к продукции нормативных документов органов власти. Это означает, что вступление в силу рассматриваемых ТР не отменяет действие указанных документов. С другой стороны, в текстах этих ТР кроме требований к безопасности («безопасность должна») встречаются и требования к продукции («продукция должна»), т.е. их упомянутые выше общие положения не соответствуют не только Закону, но и остальному тексту самих ТР.

Рассматриваемые нормативные акты вообще содержат много такого, что не предусмотрено Законом для ТР. Так, ТР [11] устанавливает группу оборудования, уровень защиты, процедуры, в некоторых ТР большое внимание уделяется требованиям к документам и их содержанию, а основу ФЗ-ТР

[6] составляют различные классификации, которые могли бы составить предмет общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации, предусмотренных Законом.

В п. 3 статьи 7 Закона установлено, что не включенные в ТР требования к объектам технического регулирования, правилам и формам оценки соответствия не могут носить обязательный характер. Вместе с тем, согласно п. 5 статьи 3 Гражданского кодекса Российской Федерации [12] (далее — ГК), в случае противоречия постановления Правительства закону применяется соответствующий закон. Таким образом, если в ТР, принятом постановлением Правительства, отсутствуют определенные требования к конкретным объектам технического регулирования, правилам и формам оценки соответствия, но они есть в федеральном законе, то, согласно Закону, требования федерального закона не являются обязательными. Согласно же ГК отсутствие таких требований в этом ТР ничего не значит, так как все равно применяется федеральный закон.

Указанная норма п. 3 статьи 7 Закона о необязательности требований, не включенных в ТР, несомненно, не должна применяться к требованиям, не включенным в ТР, которые могут быть приняты Минпромторгом России. Было бы странно, если бы нормативный правовой акт этого органа власти определял, какие требования федеральных законов или актов Правительства могут носить обязательный характер, а какие — нет.

Попытка разрешить это противоречие, по-видимому, сделана в п. 4 ТР [8] путем указания на то, что этот ТР действует на опасных производственных объектах в части, не противоречащей требованиям по обеспечению промышленной безопасности. Если считать, что в этом пункте имеются в виду требования промышленной безопасности федерального закона [13], то ГК выполняется, так как в ТР признается приоритет федерального закона. При этом, однако, нарушаются сразу две нормы п. 3 статьи 7 Закона:

содержащиеся в ТР обязательные требования имеют прямое действие на всей территории Российской Федерации;

ТР применяются одинаковым образом и в равной мере независимо от места происхождения продукции или осуществления процессов.

Если ТР [8] действует на определенных объектах в части, не противоречащей другим требованиям, то он имеет прямое действие не на всей территории, а только на той, на которой нет таких объектов. На этих же объектах он действует только в некоторой части, а в остальных частях не имеет прямого действия. Кроме того, он применяется не одинаковым образом и не в равной мере для разных мест — опасных производственных объектов или объектов, которые таковыми не являются.

Нормы рассматриваемых нормативных актов зачастую имеют отсылочный характер, а иногда противоречат Закону. Например, в ТР [8] сказано, что при производстве машины и (или) оборудования обеспечивается соответствие их изготовления требованиям проектной (конструкторской) документации. Здесь ТР ссылается на требования документации, которым необходимо соответствовать, т.е. на обязательные требования. Это противоречит Закону, так как обязательными могут быть только требования ТР. Аналогичные нормы об обязательности требований документов, не являющихся ТР, присутствуют и в других ФЗ-ТР и ТР.

Требования, содержащиеся в ТР, иногда настолько бессвязны и бессодержательны, что оценить соответствие им объектов технического регулирования просто невозможно. Для примера можно привести п. 21 ТР [11]: «Оборудование должно соответствовать требованиям, необходимым для безопасного функционирования и эксплуатации в отношении риска взрывов». Он вызывает сразу несколько вопросов: в каких документах установлены упомянутые требования; если в этом ТР, то зачем их упоминать в п. 21, когда в п. 5 уже установлена обязательность положений ТР; если упомянутые требования установлены не в ТР, а в других документах, то почему оборудование должно им соответствовать в противоречии с Законом; разве для безопасного функционирования необходимы требования, а не их исполнение; чем отличаются друг от друга не определенные в ТР функционирование и эксплуатация; возможна ли эксплуатация без функционирования и наоборот; почему в п. 21 функционирование безопасное, а эксплуатация — нет; риски каких взрывов имеются в виду — взрывов оборудования или взрывов среды; не лучше ли было вместо «безопасного функционирования и эксплуатации в отношении риска взрывов» написать «безопасной эксплуатации во взрывоопасных средах»?

Похоже, что в предвидении именно таких случаев п. 4 статьи 16_1 Закона предусмотрел применение любых других документов (национальные стандарты, своды правил и др.) для оценки соответствия требованиям ТР. Возможность оценки соответствия требованиям ТР на основании подтверждения соответствия указанным документам означает фактическую обязательность требований этих документов (ТР можно даже не читать).

Таким образом, практика реализации Закона показывает, что принимаемые ТР (ФЗ-ТР) во многом противоречат Закону. Причиной противоречий является, на наш взгляд, несовершенство самого Закона (несоответствие ГК, внутренние противоречия, декларативность, неоправданная жесткость одних формулировок и расплывчатость других), которое делает невозможным его исполнение. В

связи с этим представляется, что нужно не приводить принятые ТР (ФЗ-ТР) в соответствие с Законом, а, напротив, привести в соответствие с ними и с ГК сам Закон, внося в него следующие изменения:

пункт 4 статьи 1 дополнить нормой о том, что Закон не регулирует отношения, связанные с обеспечением безопасности зданий и сооружений; исключить из остального текста все упоминания о зданиях, строениях и сооружениях, о процессах проектирования (включая изыскания) и строительства; исключить статью 5_1;

в статье 2 определить, что ТР — не документ, принятый федеральным законом, а федеральный закон, и внести соответствующие изменения в остальной текст Закона; определить, что ТР устанавливает не только требования к объектам технического регулирования, но и любые другие требования, правила и положения организационного характера;

из п. 3 статьи 7 исключить положения о прямом действии требований ТР на всей территории Российской Федерации, о необязательности требований, не включенных в ТР (последнее положение противоречит ГК);

из статьи 7 исключить п. 6 о применении ТР одинаковым образом и в равной мере независимо от страны и (или) места.

Следует не только привести Закон в соответствие с рассмотренными нормативными актами, но и продолжить совершенствование его самого. Так, согласно Закону, требования к продукции и требования к процессам не могут быть в одном и том же ТР¹. Как отмечалось выше, ТР на процессы исчезли из Программы разработки ТР [3], пора исключить из Закона любые упоминания о процессах, тем более, что определение процесса в Законе отсутствует. По мере принятия новых ТР (ФЗ-ТР), не соответствующих Закону, нужно будет вносить в него все новые изменения.

Существует возможность обхода отмеченных выше противоречий. Согласно п. 4 статьи 4 Закона, если международным договором Российской Федерации в сфере технического регулирования установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены Законом, применяются правила международного договора. Россия переходит на ТР таможенного союза с республиками Беларусь и Казахстан и уже сейчас руководствуется отдельными требованиями ТР Республики Казахстан [14]. Программой [3] предусмотрено принятие в качестве ТР ряда европейских директив. Рано или поздно будут приняты еще ТР ЕврАзЭС, членом которого является Россия. Преимущество всех этих ТР состоит в том, что они не обязаны соответствовать Закону, поэтому их возможные противоречия с Законом не

имеют никакого значения. Целесообразно расширить круг международных документов, используемых в России в качестве ТР, с тем, чтобы они заменили российские ТР, не соответствующие Закону.

Список литературы

1. *Федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании»*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2002. — № 52. — Ст. 5140.
2. *Федеральный закон от 1 мая 2007 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании»*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2007. — № 19. — Ст. 2293.
3. *Программа разработки технических регламентов (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 6 ноября 2004 г. № 1421-р)*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2004. — № 46 (ч. II). — Ст. 4551.
4. *Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 1. — Ст. 5.
5. *Федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 385-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О техническом регулировании»*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 1. — Ст. 6.
6. *Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2008. — № 30 (ч. I). — Ст. 3579.
7. *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.
8. *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.
9. *Технический регламент о безопасности лифтов (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2009 г. № 782)*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2009. — № 41. — Ст. 4768.
10. *Технический регламент о безопасности аппаратов, работающих на газообразном топливе (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 11 февраля 2010 г. № 65)*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 8. — Ст. 881.
11. *Технический регламент о безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 24 февраля 2010 г. № 86)*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 9. — Ст. 975.
12. *Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ* // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1994. — № 32. — Ст. 3301.
13. *Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»* // Собр. законодательства Рос. Федерации. — 1997. — № 30. — Ст. 3588.
14. *Постановление Правительства Российской Федерации от 9 марта 2010 г. № 132 «Об обязательных требованиях в отношении отдельных видов продукции и связанных с требованиями к ней процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, содержащихся в технических регламентах Республики Казахстан, являющейся государством-участником Таможенного союза»*// Собр. законодательства Рос. Федерации. — 2010. — № 11. — Ст. 1221.

pravo@safety.ru

¹ В статье 2 Закона употребляется разделительный союз «или», когда определяется, что ТР устанавливает требования к продукции или к процессам.