

Справка №1
«Полномочия и функции федеральных органов исполнительной власти в области законодательства о техническом регулировании и промышленной безопасности применительно к оценке соответствия продукции»

Настоящая Справка представляет собой два блока извлечений из законодательств о техническом регулировании и промышленной безопасности, которые подобраны тематически в части прояснения ключевых (основополагающих) вопросов государственного регулирования деятельности в области оценки (подтверждения) соответствия продукции и процессов, связанных с изготовлением продукции.

Целевое назначение сведений, приведенных в Справке - дать точное (установленное действующим законодательством РФ) представление о том, какому федеральному органу исполнительной власти (ФОИВ) даны все необходимые и исчерпывающие полномочия в части правового регулирования обязательных требований к продукции и связанным с ней процессам производства, а также оценке соответствия этой продукции и процессов.

В Справке в сравнительном плане рассмотрены полномочия двух ФОИВ:

- Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг);
- Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор).

Блок №1. Полномочия Минпромторга

Как будет показано ниже, из всех ФОИВ, входящих в состав Правительства Российской Федерации, именно Минпромторгу даны все необходимые и исчерпывающие полномочия по контролю и надзору за исполнением обязательных требований к продукции и связанным с ней процессам производства, а также оценке соответствия этой продукции и процессов. Связано это с тем, что деятельность Минпромторга напрямую связана с функционированием в РФ законодательства о техническом регулировании.

Дело в том, что все требования к продукции и оценке соответствия этой продукции установлены исключительно в законодательстве о техническом регулировании, т.е. в Федеральном законе N 184-ФЗ «О техническом регулировании» (ФЗ-184) и разработанных на его основе технических регламентов.

Данное утверждение вытекает из Статьи 1 ФЗ-184, где сказано, что данный закон регулирует правовые отношения, возникающие при выполнении следующих видов деятельности:

- разработке, принятии, применении и исполнении обязательных требований к продукции, в том числе зданиям и сооружениям (далее - продукция), или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации;

- разработке, принятии, применении и исполнении на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг;

- оценке соответствия.

Настоящий Федеральный закон также определяет права и обязанности участников, регулируемых настоящим Федеральным законом отношений.

В компетенцию Минпромторга, как ФОИВ, «уполномоченного в области технического регулирования в Российской Федерации», входят вопросы:

- техническое регулирование, стандартизация, метрология и обеспечение единства измерений;

- подготовка технических регламентов;

- формирование системы подтверждения качества российской продукции;

- внешнеэкономические отношения в сфере технических регламентов и стандартов, включая вопросы технических барьеров в торговле.

Минпромторг, в соответствии с «Положением о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации», является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим:

- функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов, технического регулирования и обеспечения единства измерений,

- функции федерального органа по техническому регулированию.

Минпромторг самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты:

- технические регламенты в случаях, предусмотренных программой разработки технических регламентов, утвержденной Правительством Российской Федерации;

- перечень документов в области стандартизации, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, необходимые для применения и исполнения принятого Министерством технического регламента и осуществления оценки соответствия;

- порядок ведения единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации;
- формы декларации о соответствии продукции нормам технических регламентов;
- порядок опубликования национальных стандартов и общероссийских классификаторов;
- формы сертификата соответствия продукции нормам технических регламентов;
- порядок исполнения функций национальным органом по стандартизации.

Таким образом, понятно, что Минпромторг, являясь уполномоченным ФОИВ в области технического регулирования, обладает всей полнотой власти, данной ему федеральным законодательством (законодательной властью высшего уровня) в части правового обеспечения процессов оценки (подтверждения) соответствия продукции и процессов производства продукции, причем включая продукцию, используемую на опасных производственных объектах.

Блок №2. Полномочия Ростехнадзора

Ростехнадзор, также как и Минпромторг, имеет прямое подчинение Правительству Российской Федерации, однако руководитель данного ФОИВ не входит в состав Правительства.

Наиболее достоверные сведения о полномочиях Ростехнадзора содержатся в законодательстве федерального уровня, устанавливающем основные сферы правового регулирования для данного ФОИВ. В данном случае таким законодательством является Федеральный закон N 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ФЗ-116).

Согласно преамбуле ФЗ-116:

«Настоящий Федеральный закон определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к локализации и ликвидации последствий указанных аварий»

Согласно определению, приведенному в статье 1 ФЗ-116:

«промышленная безопасность опасных производственных объектов (далее - промышленная безопасность, безопасность опасных производственных объектов) - состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий»

Согласно статьи 2 ФЗ-116

«Опасными производственными объектами в соответствии с настоящим Федеральным законом являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в Приложении 1 к настоящему Федеральному закону»

Из этих положений вытекает первое и основное отличие сфер правового регулирования законодательства о промышленной безопасности (ФЗ-116) и техническом регулировании (ФЗ-184):

- ФЗ-184 устанавливает требования ко всем категориям и видам продукции (техническим устройствам, зданиям, сооружениям) и процессам, связанным с этой продукцией на всех стадиях жизненного цикла продукции;

- ФЗ-116 устанавливает требования к безопасной эксплуатации опасных производственных объектов.

Основным документом, устанавливающим Ростехнадзору его функции и полномочия, является «Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», утвержденное Постановлением Правительства.

«Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфере технологического и атомного надзора, функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности»

«Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является уполномоченным органом в области промышленной безопасности (органом федерального государственного надзора в области промышленной безопасности)»

Ростехнадзор принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности:

- *своды правил в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании;*

- *федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности.*

Осуществляет контроль и надзор в установленной сфере деятельности:

- *за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах,*

- *за соблюдением требований технических регламентов в установленной сфере деятельности;*

- *выдает заключение о соответствии построенного, реконструированного объекта капитального строительства требованиям технических регламентов и проектной документации.*

Согласно Статьи 3 ФЗ-116

«Требования промышленной безопасности - условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в настоящем Федеральном законе, других федеральных законах, принимаемых в соответствии с ними нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а также федеральных норм и правилах в области промышленной безопасности»

«Требования промышленной безопасности должны соответствовать ... обязательным требованиям, установленным в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании»

Далее в этой же статье приведено важное положение, предусматривающее определенные ограничения для Ростехнадзора в плане нормотворчества:

«При осуществлении нормативного правового регулирования в установленной сфере деятельности Служба не вправе устанавливать не предусмотренные федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции и полномочия органов государственной власти Российской Федерации, а также не вправе устанавливать ограничения на осуществление прав и свобод граждан, прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций»

Согласно Статьи 7 ФЗ-116 (Технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте)

1. Обязательные требования к техническим устройствам, применяемым на опасном производственном объекте, и формы оценки их соответствия указанным обязательным требованиям устанавливаются в соответствии с законодательством Российской Федерации о техническом регулировании.

Таким образом, понятно, что функции и полномочия Ростехнадзора не распространяются на установление требований к продукции (техническим устройствам, зданиям, сооружениям), процессам, связанным с этой продукцией и оценке соответствия продукции и процессов. В Статье 7 ФЗ-116 прямым текстом сказано, что это прерогатива законодательства о техническом регулировании, следовательно, эти вопросы отслеживает Минпромторг.

В приведенных цитатах нормативных правовых актов (ФЗ-116 и Постановлений Правительства), устанавливающих полномочия Ростехнадзора, речь идет о «контроле и надзоре» за «соблюдением требований промышленной безопасности», установленных в законодательстве Российской Федерации о промышленной безопасности или в ведомственных актах (федеральных нормах и правилах в области промышленной безопасности), устанавливающих требования к безопасной эксплуатации опасных производственных объектов.