

Аналитический доклад 2015
Москва, 2016

www.goskontrol-rspp.ru

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД 2015



Министерство экономического
развития Российской Федерации
Департамент государственного
регулирования в экономике



Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»
Центр анализа деятельности органов
исполнительной власти



Российский союз промышленников
и предпринимателей
Комитет по совершенствованию контрольно-
надзорной деятельности и устранению
административных барьеров

СОДЕРЖАНИЕ

Доклад подготовлен по заказу Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

Авторский коллектив:

Плаксин С. М. (рук. авт. колл.), Зуев А. Г., Кнутов А. В., Максимова С. И., Полесский Е. А., Семенов С. В., Трифонов В. А., Чаплинский А. В., Шабала Ю. И.

при подготовке использовались материалы

Блудян М. А., Елисеевой Ю. Г., Колосова Д. О., Котельникова В. С.

Вступление	14
1. Риск-ориентированный государственный контроль в Российской Федерации	17
1.1 Текущая практика применения систем управления рисками	19
1.2 Основные принципы риск-ориентированного подхода в государственном контроле	25
1.3 Риск-ориентированный подход в отдельных видах государственного контроля	28
1.3.1 Риск-ориентированный подход в рамках государственного надзора в области промышленной безопасности	28
1.3.2 Риск-ориентированный подход в рамках государственного экологического надзора	35
1.3.3 Риск-ориентированный подход в рамках федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства	44
1.3.4 Риск-ориентированный подход в рамках федерального государственного пожарного надзора	50
1.3.5 Риск-ориентированный подход в рамках федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора	58
2. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в Российской Федерации	69
2.1 Постановка проблемы и поиск решений	71
2.1.1 Актуальные проблемы системы обязательных требований	71
2.1.2 Целевое состояние системы обязательных требований	79
2.2 Системы обязательных требований в отдельных сферах регулирования: оценки и предложения	81
2.2.1 Описание и оценка системы обязательных требований в сфере промышленной безопасности	84
2.2.2 Описание и оценка системы обязательных требований в области охраны окружающей среды	89
2.2.3 Описание и оценка системы обязательных требований в сфере охраны труда	94
2.2.4 Описание и оценка системы обязательных требований в сфере пожарной безопасности	99
2.2.5 Описание и оценка системы обязательных требований в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия	105
2.3 Рейтинг органов контроля по открытости обязательных требований	110
3. Новое в регулировании контрольно-надзорной деятельности в 2015 г.	115
Заключение	125



Авторы доклада провели глубокий анализ состояния контрольно-надзорной деятельности и выработали практические предложения по значимым вопросам реформы

Российский союз промышленников и предпринимателей активно участвует в обсуждении актуальных вопросов улучшения делового климата в Российской Федерации. Одной из наиболее обсуждаемых тем последнего времени является совершенствование контрольно-надзорной деятельности, в том числе разработка «дорожной карты» преобразований и нового базового федерального закона о государственном и муниципальном контроле и надзоре в Российской Федерации.

Данная тема постоянно затрагивается в ежегодном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, сама проблематика широко обсуждается в прессе, экспертном и предпринимательском сообществе. Одной из самых активных площадок для обсуждения является профильный Комитет РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров.

Вот уже несколько лет на регулярно проводимой РСПП Неделе российского бизнеса Комитетом представляется доклад о состоянии системы государственного контроля в Российской Федерации, положения которого активно цитируются в прессе, рассматриваются в ходе экспертных обсуждений и используются при выработке государственных регулирующих решений.

Реформирование контрольно-надзорной деятельности представляет собой сложную задачу, предполагающую достижение баланса интересов общества, государства и бизнеса, причем, с точки зрения внедрения риск-ориентированного подхода, все заинтересованные группы являются скорее союзниками, чем оппонентами. Необходимо, чтобы консенсус сохранялся не только на уровне идеи, но и на стадии реализации.

Авторы доклада провели глубокий анализ состояния контрольно-надзорной деятельности и выработали практические предложения по значимым вопросам реформы. Надеемся, что контуры предложенных «целевой модели риск-ориентированного подхода» и «целевой модели раскрытия обязательных требований» в дальнейшем найдут свое отражение в законодательстве и практической работе контрольных органов.

А.Н. Шохин,
президент РСПП.



Работу по исключению избыточных обязательных требований и их актуализации необходимо проводить, ориентируясь на лучшие международные аналоги, а первым шагом на этом пути должна стать инвентаризация и раскрытие всех обязательных требований.

Современное состояние глобальной экономики ставит перед российским бизнесом важные и ответственные задачи. В ситуации, когда международная конъюнктура сырьевых материалов упала в разы, растет значимость несырьевого экспорта, роста востребованности нашей продукции в мире, конкурентоспособности отечественных компаний.

Сегодня Правительство России оказывает всестороннюю поддержку предприятиям в вопросах импортозамещения, но необходимость повышения конкурентоспособности обязывает обращать внимание на потенциальные источники снижения издержек, которым в более благоприятных условиях не уделялось должного внимания. Компании стараются оптимизировать собственные бизнес-процессы, однако значительная часть издержек предопределяется государственным регулированием предпринимательской деятельности. Размер этих затрат и их целесообразность не всегда могут быть полноценно обоснованы. В результате возрастает избыточная нагрузка на бизнес, что негативно сказывается на работниках. Российские предприниматели оказываются в неравных условиях с зарубежными конкурентами с меньшим объемом издержек.

Важно проанализировать, какие из обязательных требований, предъявляемых к предпринимателям, действительно связаны со сферой ответственности государства — безопасностью жизни и здоровья граждан, защитой окружающей среды и других охраняемых ценностей; какой уровень защиты является необходимым и обоснованным и какими методами он должен обеспечиваться с точки зрения их экономической эффективности и научной обоснованности. Работу по исключению избыточных обязательных требований и их актуализации необходимо проводить, ориентируясь на лучшие международные аналоги, а первым шагом на этом пути должна стать инвентаризация и раскрытие всех обязательных требований.

Поддерживаю инициированное РСПП обсуждение контуров будущей системы риск-ориентированного подхода. Для бизнеса важно, что предложенные принципы предполагают прозрачность критериев оценки риска, понятность методики их расчета, открытость и доступность информации об обязательных требованиях к конкретной сфере хозяйственной деятельности, их посильность и адекватность.

В сокращении проверок добросовестных предпринимателей, длительное время работающих без грубых нарушений, заинтересованы как контролирующие органы, так и сам бизнес. Возможность сокращения затрат ресурсов, связанных с проверками, создает дополнительные стимулы к дальнейшим инвестициям в системы менеджмента качества на предприятиях. Улучшает инвестиционный климат страны. Уверен, что работа по реформе регулирования, в том числе в части контрольно-надзорной деятельности, будет продолжена и РСПП примет в ней самое активное участие.

А.Б. Усманов,

член Бюро Правления РСПП.



В первую очередь, хочу высказать слова благодарности авторам, подготовившим данный доклад. Работа была проделана всеобъемлющая. Данный аналитический отчет представляет собой результат большой работы по оценке влияния контрольно-надзорной деятельности на российский бизнес. Это важный аналитический документ, который дает нам четкое представление о том, как контрольно-надзорные функции отражаются не только в целом на бизнес-климате, но и на конкретном предпринимателе в каждой точке страны. Аналогов данной аналитике нет, и она является, как правильно подчеркивают ее создатели, «отправной точкой дискуссии» о дальнейших действиях, необходимых для выстраивания эффективной и нацеленной на снижения нарушений законодательства системы контроля и надзора.

В докладе представлен рейтинг органов контроля по открытости обязательных требований. Считаю это ключевой составляющей работы по дальнейшему совершенствованию контрольно-надзорной деятельности.

Подготовка доклада о состоянии контрольно-надзорной деятельности Российским союзом промышленников и предпринимателей с участием ключевых экспертов и ведущих национальных университетов уже фактически стала ежегодной традицией. Текущий доклад посвящен двум крайне важным темам в этой сфере: внедрению риск-ориентированного подхода и проблеме систематизации обязательных требований. В докладе представлен рейтинг органов контроля по открытости обязательных требований. Считаю это ключевой составляющей работы по дальнейшему совершенствованию контрольно-надзорной деятельности. Опыт лучших практик должен быть изучен и доступен для всех.

Критически важно учитывать точку зрения бизнеса при планировании дальнейших действий по реформированию контрольно-надзорной системы. Данный аналитический доклад дает нам хорошее представление о том, как контроль воспринимается предпринимателями. Представлена исчерпывающая точка зрения бизнеса по важным вопросам риск-ориентированных проверок и проблематике, связанной с доступностью, понятностью и применением обязательных требований. И главное, в докладе описаны не только проблемы, с которыми сталкивается бизнес, но и предложены варианты их решения. Конструктивный подход к проблеме особенно ценен.

Отдельно стоит отметить детализированный анализ ведомственных подходов к анализу и применению рисков. Такая тщательная детализация позволяет нам оценить эффективность, правильность подходов, понять, где их можно улучшить и на что стоит обратить внимание экспертного сообщества и представителей бизнеса. Как правильно отмечают авторы доклада, риск-ориентированный подход — это не косметическое изменение в работе

контрольно-надзорных органов, а структурное, систематическое, которое способно радикальным образом повлиять на подход к контролю за соблюдением законодательства предпринимателями. Именно поэтому пониманию и анализу риск-ориентированных процессов стоит уделять пристальное внимание, что и делают авторы данного доклада.

Считаю важным всем заинтересованным в улучшении системы контроля и надзора в Российской Федерации внимательно ознакомиться с данным аналитическим докладом. Уверен, что материалы представленного доклада будут использованы при работе по подготовке и реализации «дорожной карты» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в 2016-2017 гг.

Уверен, что следующий доклад будет иметь такой же системный и прикладной характер.

М.А. Абызов,
министр Российской Федерации.



Систематизация, актуализация, исключение дублирующих, устаревших и избыточных обязательных требований является одним из ключевых направлений «дорожной карты» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности на 2016-2017 гг.

Представленный доклад посвящен двум крупным направлениям реформирования системы контрольно-надзорной деятельности: внедрению риск-ориентированного подхода и сокращению избыточных и дублирующих обязательных требований.

Риск-ориентированный подход должен стать основным инструментом, позволяющим, с одной стороны, повысить эффективность деятельности органов государственного контроля (надзора), уровень соблюдения обязательных требований, а с другой — максимально уйти от избыточных проверок, особенно в отношении предприятий, чья деятельность не связана с высокими рисками причинения вреда.

Не меньшее значение имеет и вопрос качества обязательных требований, соблюдение которых оценивается при осуществлении мероприятий по контролю.

Наряду с широко публикуемыми законодательными актами, источниками обязательных требований являются многочисленные ведомственные акты, а также акты органов власти СССР и РСФСР, действие которых не отменено. Такие обязательные требования, как правило, не соблюдаются субъектами предпринимательской деятельности, поскольку участники рынка не знают об их существовании, не могут с ними ознакомиться, в том числе по причине отсутствия текстов обязательных требований в свободном доступе. Либо такие требования не соответствуют современным рыночным реалиям, уровню развития техники, а зачастую просто абсурдны.

Признание и описание проблемы — первый шаг к ее решению. Действующие в настоящее время инструменты оценки регулирующего воздействия, оценки фактического воздействия играют положительную роль, но их пока недостаточно для кардинального улучшения качества обязательных требований. Систематизация, актуализация, исключение дублирующих, устаревших и избыточных обязательных требований является одним из ключевых направлений «дорожной карты» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности на 2016-2017 гг.

О.В. Фомичев,
 статс-секретарь-заместитель
 министра экономического развития Российской Федерации.



Считаю обозначенные в докладе направления: модернизация системы обязательных требований, предъявляемых к предпринимателям, и внедрение риск-ориентированного подхода — ключевыми с точки зрения успеха реформы.

Высшая школа экономики давно и системно занимается вопросами реформы государственного управления. Одним из важнейших направлений является совершенствование контрольно-надзорной деятельности государства. Представленный доклад — уже шестой, подготовленный совместно с экспертами НИУ ВШЭ.

Текущая система контрольно-надзорной деятельности, по разным оценкам, «стоит» российской экономике в терминах непосредственных издержек бизнеса от 1,5% до 7,5% ВВП. В условиях непростой экономической ситуации багаж крайне неэффективной, во многом искусственно созданной системы государственного регулирования должен быть кардинально пересмотрен для быстрого оживления экономики.

Система целей реформирования государственного контроля должна быть направлена на балансировку интересов общества, бизнеса и государства. Общество нуждается в повышении реального уровня защищенности, для бизнеса контрольно-надзорная деятельность государства со всеми сопутствующими разрешительными процедурами, экспертизами, лицензированием, сетью подведомственных организаций — это наиболее затратная часть взаимодействия с государством. Государство также заинтересовано в повышении эффективности государственного контроля, поскольку уровень содержания «контролеров» явно не соответствует масштабу их полномочий, способных остановить бизнес, причинив многомиллионные убытки. При этом наносится ущерб не только предпринимателям, но часто и работникам, населению, даже национальным интересам страны, ставшим заложникам ситуации.

Считаю обозначенные в докладе направления: модернизация системы обязательных требований, предъявляемых к предпринимателям, и внедрение риск-ориентированного подхода — ключевыми с точки зрения успеха реформы.

Я.И. Кузьминов,
ректор НИУ ВШЭ.



Результаты оценки и предложения по совершенствованию сложившейся ситуации, изложенные в докладе, предлагается рассматривать как приглашение к дискуссии по проблемам реформирования контрольно-надзорной деятельности.

Комитет по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров представляет очередной доклад, оценивающий состояние системы государственного контроля в Российской Федерации.

В 2015 году Комитет ушел от отстраненного анализа происходящих изменений по широкому кругу проблем контрольной деятельности государства.

Мы сосредоточились на двух актуальных для предпринимателей темах: прозрачность и доступность обязательных требований и риск-ориентированном подходе при осуществлении государственного контроля.

В представленном докладе сформулированы 10 принципов внедрения риск-ориентированного подхода, сделана оценка соответствия этим принципам в 5 пилотных видах государственного контроля:

- **ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ;**
- **ОХРАНЕ ТРУДА;**
- **ЭКОЛОГИЧЕСКОМ;**
- **ПОЖАРНОМ;**
- **САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОМ.**

Результаты оценки и предложения по совершенствованию сложившейся ситуации, изложенные в докладе, предлагается рассматривать как приглашение к дискуссии по проблемам реформирования контрольно-надзорной деятельности.

Комитет по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров в 2016 г. продолжает активную работу по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности.

Мы, как и наши союзники и коллеги, планируем принять участие в разработке и обсуждении нового проекта федерального закона «О государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации», разработке и реализации «дорожной карты» по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

А.В. Варичев,
председатель комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров.

ВСТУПЛЕНИЕ

Эффективное развитие российского бизнеса является необходимым условием обеспечения экономического роста и повышения качества жизни населения Российской Федерации. В современной ситуации сокращения внутреннего рынка и ужесточения международной конкуренции необходимо создание и наращивание конкурентных преимуществ российских предпринимателей по всем направлениям развития. Чрезвычайно важно обеспечить условия ведения бизнеса для предпринимателей России как минимум не хуже, чем у зарубежных конкурентов. Предлагаемый доклад посвящен одному из важнейших факторов, определяющих условия ведения бизнеса, — контрольно-надзорной деятельности государственных органов власти.

Сложившаяся ситуация в сфере контрольно-надзорной деятельности является неудовлетворительной и для общества, и для государства, и для бизнеса. По статистике, контрольные органы ежегодно охватывают проверками в среднем 3 % подконтрольных субъектов, лучшие ведомства — около 17 %, а значит, в среднем один подконтрольный субъект попадает под проверку раз в 30 лет, а для наиболее активных ведомств — раз в 5-6 лет. Для общества это означает, что уровень защиты со стороны государственного контроля **недостаточен**.

Государство, несмотря на увеличение финансирования и сокращение численности «контролеров», тратит из бюджета на содержание 1 сотрудника, занятого контрольной деятельностью, в среднем около 59 тыс. руб. в месяц, что включает в себя также расходы на содержание зданий, приобретение имущества, проведение экспертиз, уплату налогов с заработной платы. Сложившаяся ситуация создает почву для злоупотреблений со стороны чиновников, начинающих преследовать собственные, а не государственные интересы.

Бизнес, в свою очередь, сталкивается с произвольным толкованием норм. Крупные и средние предприятия для взаимодействия с контролерами создают специальные службы юристов, малые предприятия «уходят в тень». Значительными являются дополнительные издержки, расходы на удовлетворение избыточных требований, которым должны соответствовать субъекты предпринимательской деятельности и их объекты. Часто такие требования являются устаревшими, не соответствуют современному уровню развития технологий и организационным возможностям контролирующих органов. В условиях

экономического роста с этим еще можно было бы смириться, но в условиях рецессии такие издержки являются критическими с точки зрения обеспечения конкурентоспособности.

Контрольно-надзорная деятельность должна быть направлена на достижение главных целей: обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, защиту окружающей среды, имущества, других охраняемых ценностей. Такая идеология предполагает построение совсем иной системы контроля. Необходимо отказаться от всех требований, не связанных с безопасностью. Контрольные мероприятия следует проводить там, где есть риск причинения вреда, а не «сплошняком». При этом очевидно, что для наиболее опасных объектов плотность контроля должна возрасти, а для наименее опасных объектов — кардинально снизиться.

В этих условиях особо важное значение имеет работа по модернизации системы контрольно-надзорной деятельности и переходу на риск-ориентированный подход, начатая Правительством Российской Федерации. Так, на протяжении 2015 г. активно шла работа над проектом федерального закона «О государственном и муниципальном контроле и надзоре в Российской Федерации», на систематической основе на площадке Открытого правительства, Минэкономразвития России, Российского союза промышленников и предпринимателей, НИУ «Высшая школа экономики» широко обсуждались наиболее актуальные вопросы реформирования.

В представленном докладе излагается точка зрения бизнеса по двум важнейшим вопросам реформы контрольно-надзорной деятельности: обязательные требования, предъявляемые к подконтрольным субъектам, и внедрение риск-ориентированного подхода по отдельным видам государственного контроля.

Избыточные обязательные требования являются не только источником дополнительных издержек, но и ограничением тех-

нического перевооружения предприятий. Существующие системы нормирования нуждаются в модернизации. При этом первым шагом в данном направлении должна стать инвентаризация и раскрытие всеми контрольными органами в систематизированном виде исчерпывающих перечней обязательных требований на официальных сайтах.

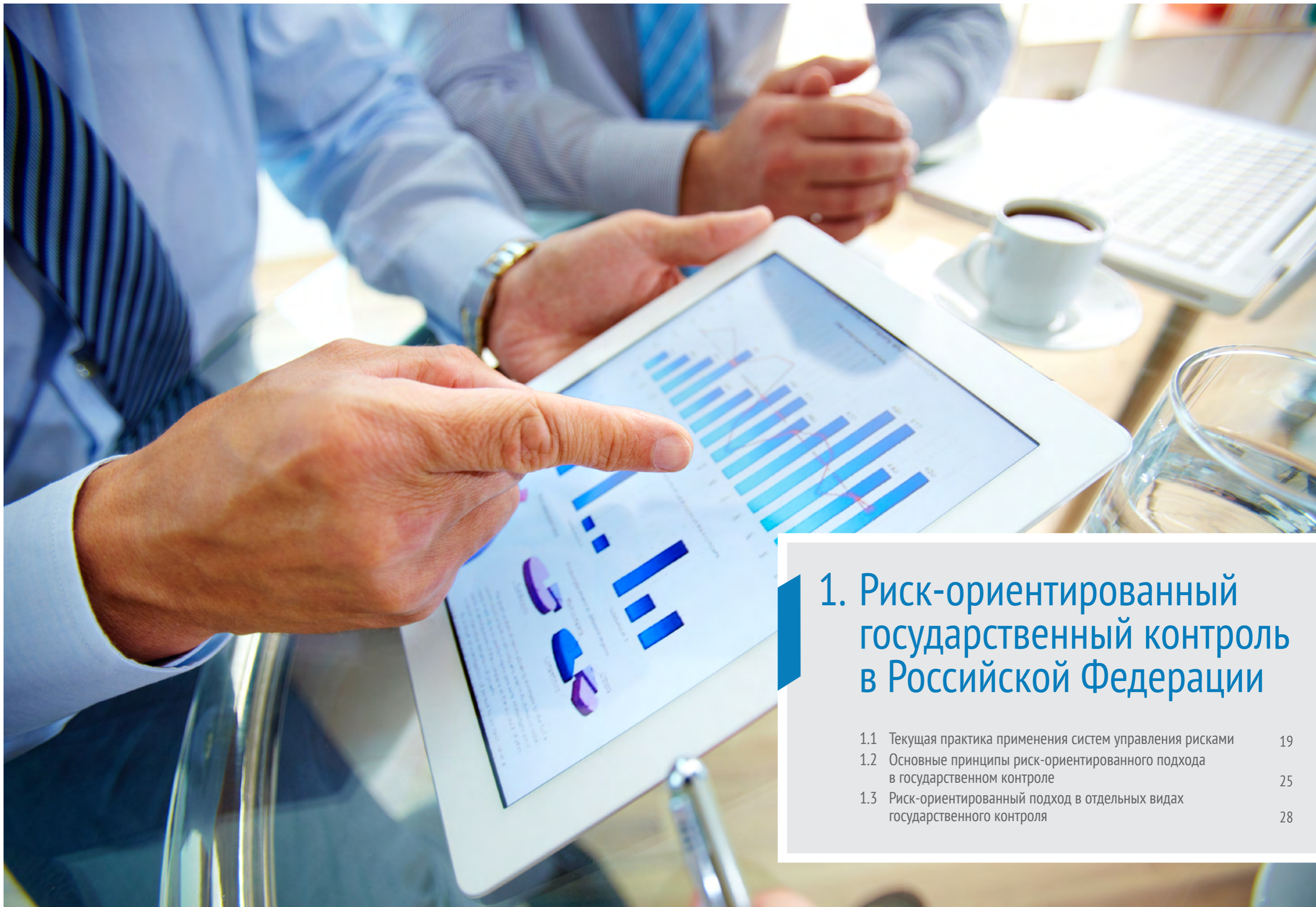
В данном докладе сформулированы 14 базовых принципов, которым должна соответствовать «идеальная система установления обязательных требований», а также проведен анализ, насколько им соответствуют системы нормирования в 5 массовых видах государственного контроля.

Контрольно-надзорная деятельность должна быть направлена на достижение главных целей: обеспечение безопасности жизни и здоровья граждан, защиту окружающей среды, имущества, других охраняемых ценностей.

В части внедрения риск-ориентированного подхода в докладе сформулировано 10 наиболее значимых с точки зрения бизнеса принципов внедрения риск-ориентированного подхода. Также проведена оценка соответствия указанным принципам по 5 видам государственного контроля и подготовлены предложения по исправлению ситуации.

В докладе также традиционно представлен краткий обзор изменений в нормативно-правовом регулировании в сфере государственного контроля, произошедших в 2015 г.

Представленный материал необходимо рассматривать как отправную точку к дискуссии, к которой и приглашаем широкий круг представителей предпринимательского и экспертного сообщества и представителей органов власти.



1. Риск-ориентированный государственный контроль в Российской Федерации

- | | | |
|-----|--|----|
| 1.1 | Текущая практика применения систем управления рисками | 19 |
| 1.2 | Основные принципы риск-ориентированного подхода в государственном контроле | 25 |
| 1.3 | Риск-ориентированный подход в отдельных видах государственного контроля | 28 |

1. РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Для целей настоящего доклада используются следующие понятия:

РИСК (ПОТЕНЦИАЛЬНАЯ ОПАСНОСТЬ) —

вероятность причинения в результате деятельности проверяемого лица вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства с учетом тяжести такого вреда.

УРОВЕНЬ РИСКА (УРОВЕНЬ ПОТЕНЦИАЛЬНОЙ ОПАСНОСТИ) —

количественно измеряемые показатели, характеризующие вероятность причинения в результате деятельности проверяемого лица вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, безопасности государства с учетом тяжести такого вреда.

КЛАСС ОПАСНОСТИ—

классификационная характеристика субъекта (объекта), определяемая исходя из уровня риска, свойственного данному субъекту (объекту).

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ (СУР) —

совокупность мероприятий, направленных на снижение риска до приемлемого уровня путем оценки уровня риска хозяйствующих субъектов (используемых ими объектов) с последующим применением административно-правовых режимов начала осуществления хозяйственной деятельности, обязательных требований и процедуры осуществления государственного контроля (надзора), дифференцированных исходя из уровня риска каждого подконтрольного лица (объекта).

РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД —

способ осуществления государственного регулирования экономической деятельности, предполагающий применение системы управления рисками.

РИСУНОК 1. 1

Существующие системы управления рисками при государственном контроле в Российской Федерации



1.1 ТЕКУЩАЯ ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ СИСТЕМ УПРАВЛЕНИЯ РИСКАМИ

На начало 2016 г. системы управления рисками (СУР) использовались в той или иной мере при осуществлении 12 видов федерального государственного контроля (рисунок 1.1).

Качество используемых систем управления рисками довольно сильно различается в зависимости от вида государственного контроля. В целом, внедрение риск-ориентированного подхода может быть оценено, исходя из качества двух основных элементов:

Первый элемент — система определения класса опасности, включающая наличие:

- а) критериев классификации субъектов (объектов) по уровню риска, основанных исключительно на оценке потенциальной опасности;
- б) шкалы классификации субъектов по уровню риска на основании критериев — от наименее опасного к наиболее опасному ;
- в) регламентированной процедуры определения уровня риска;
- г) автоматизированного реестра подконтрольных субъектов (объектов), содержа-

щего описание и результаты оценки риска в отношении каждого субъекта (объекта);

- д) открытых и доступных сведений о результатах оценки риска каждого субъекта (объекта).

Второй элемент — дифференцированный подход к объектам контроля в зависимости от места в шкале классификации по уровню риска.

























Такая дифференциация означает установление для более опасных объектов разрешительных режимов начала осуществления хозяйственной деятельности, более жестких обязательных требований, интенсивного и глубокого государственного надзора.




Напротив, для менее опасных объектов могут вводиться уведомительные режимы начала деятельности предпринимателей, устанавливаться меньший объем обязательных требований, снижаться интенсивность государственного контроля (вплоть до полной отмены).

В Таблице 1.1 отображены результаты экспертной оценки качества используемых систем управления рисками.

ТАБЛИЦА 1. 1
Качество системы управления рисками

ВИД ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)	ОРГАН КОНТРОЛЯ	ПРОЦЕДУРА ОЦЕНКИ РИСКА	МЕРЫ МИНИМИЗАЦИИ РИСКОВ
Таможенный контроль	ФТС России	○	○
Портовый контроль	Администрации портов Росморречфлота	○	○
Надзор в области промышленной безопасности	Ростехнадзор	○	○
Контроль в области транспортной безопасности	Ространснадзор	○	○

ВИД ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)	ОРГАН КОНТРОЛЯ	ПРОЦЕДУРА ОЦЕНКИ РИСКА	МЕРЫ МИНИМИЗАЦИИ РИСКОВ
 Санитарно-эпидемиологический надзор*	Роспотребнадзор		
 Экологический надзор*	Росприроднадзор, субъекты РФ		
 Налоговый контроль	ФНС России		
 Надзор в области безопасности гидротехнических сооружений	Ростехнадзор, Ространснадзор		
 Надзор в области обращения с отходами	Росприроднадзор, субъекты РФ		
 Контроль за обеспечением безопасности ТЭК	МВД России		
 Пожарный надзор	МЧС России		
 Надзор в области гражданской обороны	МЧС России		

 высокое качество элемента системы управления рисками  среднее качество элемента системы управления рисками  низкое качество элемента системы управления рисками или его отсутствие

СИСТЕМЫ ОЦЕНКИ РИСКА

В практике государственного контроля используется две основные системы оценки риска: статическая и динамическая.

Статической является система оценки риска, которая предусматривает однократное отношение хозяйствующих субъектов (объектов) к определенной категории без последующего изменения данной категории (вне зависимости от наличия или отсутствия нарушения обязательных требований). Указанная система используется в 8 видах контроля из 12, указанных выше (Таблица 1.2).

Динамической является система, при которой уровень риска может изменяться в зависимости от истории взаимодействия

подконтрольного субъекта с контрольными органами, применяемых предпринимателем методов снижения риска и др.

Например, чем лучше предприниматель исполняет обязательные требования, чем меньше у него выявляется нарушений, тем более мягкий режим контроля можно применять в отношении него, что стимулирует предпринимателей к проведению мероприятий по минимизации риска.

Однако динамическая система оценки рисков сложнее во внедрении и управлении. Возможно, именно по этой причине данная система не получила широкого распространения (Таблица 1.3).

* Виды надзора, в отношении которых в настоящее время идет процесс внедрения системы управления рисками

ТАБЛИЦА 1.2
Виды надзора со статической системой оценкой риска

ВИД ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)	КОЛИЧЕСТВО УРОВНЕЙ РИСКА	СПОСОБ ОЦЕНКИ
 Контроль за обеспечением безопасности объектов ТЭК		Статический
 Надзор в области промышленной безопасности		Статический
 Надзор в области безопасности гидротехнических сооружений		Статический
 Экологический надзор		Статический
 Надзор в области гражданской обороны		Статический
 Надзор в области обращения с отходами		Статический
 Пожарный надзор		Статический
 Санитарно-эпидемиологический надзор		Статический с элементами динамического

ТАБЛИЦА 1.3
Виды надзора с динамической системой оценкой риска

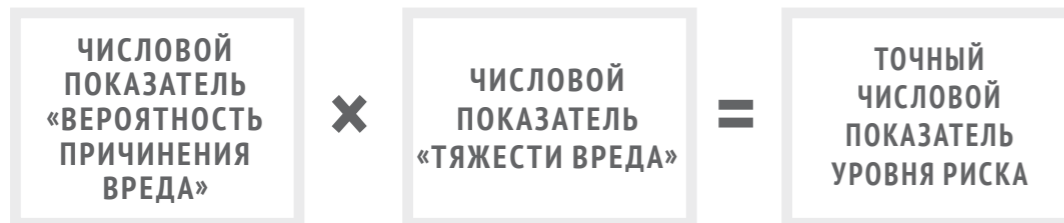
ВИД ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)	КОЛИЧЕСТВО УРОВНЕЙ РИСКА	СПОСОБ ОЦЕНКИ
 Налоговый контроль		Динамический
 Таможенный контроль		Динамический
 Портовый контроль		Динамический
 Контроль в области транспортной безопасности		Динамический

МЕТОДЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ КЛАССА ОПАСНОСТИ

В рамках как статической, так и динамической системы оценки риска определение уровня потенциальной опасности каждого

субъекта (объекта) **может осуществляться одним из 3 методов:** расчетным, условным и условно-интегральным.

1 РАСЧЕТНЫЙ МЕТОД



Расчетный метод предусматривает определение точного числового показателя уровня риска (например, 2×10^{-4}) как произведения числового показателя «вероятность причинения вреда» на числовой показатель «тяжести вреда».

минимального уровня риска, например: II класс присваивается объектам, показатель риска которых находится в пределах от 10^{-3} до 10^{-4} .

Соответственно, класс опасности определяется через установление максимального и ми-

В настоящее время данный метод должен использоваться в рамках 2 видов контроля: санитарно-эпидемиологического надзора и надзора в области обращения с отходами.

2 УСЛОВНЫЙ МЕТОД



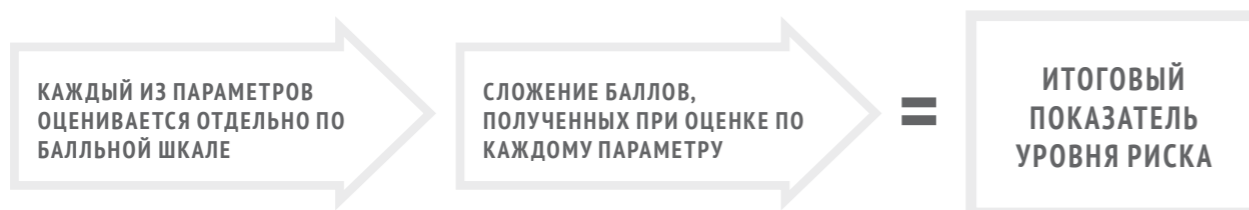
Условный метод подразумевает наличие четкого соответствия между классом опасности и одним-двумя признаками субъекта или объекта.

опасных в части выбросов продукции с содержанием сернистого водорода свыше 6% объема (второй признак).

Например, II класс опасности установлен для объектов бурения скважин и добычи нефти, газа и газового конденсата (первый признак),

Условный метод как наиболее простой используется наиболее активно: он применяется в 9 видах контроля.

3 ИНТЕГРАЛЬНО-УСЛОВНЫЙ МЕТОД



Интегрально-условный метод является разновидностью условного метода: при использовании для классификации субъектов или объектов большого количества параметров каждый из параметров оценивается отдельно по балльной шкале (например, от 0 до 5). Затем путем сложения баллов, полученных при оценке по каждому параметру, определяется итоговый показатель.

Данный метод используется только в рамках государственного портового контроля. Уровень риска каждого судна внутреннего водного транспорта оценивается по 6 основным параметрам: класс, тип и возраст судна, наличие в течение последних 12 месяцев нарушений обязательных требований на судне и случаев временного задержания судна, а также наличие у портовой инспекции сведений о предыдущих проверках.

При оценке по каждому параметру начисляется определенное количество баллов. Например, пассажирскому судну начисляется 20 баллов, в то время как сухогрузному — 0 баллов.

Судну в возрасте до 6 лет баллы не присваиваются, судну в возрасте от 6 до 15 лет начисляется 10 баллов и т.д. За каждое нарушение, выявленное в течение последнего календарного года, прибавляется по 1 баллу.

После проведения по каждому параметру оценки полученные баллы суммируются, а итоговый показатель сопоставляется с заданной шкалой. Например, судами высокого риска являются суда, получившие более 50 баллов; судами стандартного риска — от 21 до 50 баллов; судами малого риска — 20 баллов и менее.

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ В ЗАВИСИМОСТИ ОТ КЛАССА ОПАСНОСТИ

Риск-ориентированный подход заключается в концентрации основных усилий контрольно-надзорных органов на проверке именно тех субъектов (объектов), которые являются потенциально наиболее опасными.

Такая концентрация обеспечивается посредством

- дифференциации разрешительных режимов;
- дифференциации проверяемых обязательных требований;
- дифференциации порядка контроля в зависимости от уровня потенциальной опасности подконтрольного лица или объекта.

Например, для объектов самого высокого класса опасности может быть:

- а) закреплено лицензирование деятельности по эксплуатации объекта, государственная регистрация объекта с периодическим прохождением экспертизы уровня его безопасности;

- б) установлены повышенные обязательные требования: наличие обязательного страхования ответственности, системы производственного контроля, противопоаварийной автоматики, систем оповещения об аварии, планов локализации и ликвидации аварии, нештатных аварийно-спасательных подразделений и т.д.;

- в) предусмотрено осуществление интенсивного государственного контроля, вплоть до введения режима постоянного государственного надзора.

В то же время для объектов самого низкого класса опасности может быть установлен уведомительный режим начала деятельности, сохранен минимальный объем обязательных требований, отменен плановый контроль с сохранением только внеплановых проверок.

Глубина дифференциации мер государственного принуждения довольно сильно варьируется в разных видах контроля (см. Таблицу 1.4).

ТАБЛИЦА 1. 4
Экспертная оценка мер дифференциации государственного контроля

ВИД ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА)	ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ		
	Разрешительных режимов	Обязательных требований	Порядка контроля
 Экологический надзор*	○	○	○
 Надзор в области промышленной безопасности	○	○	○
 Надзор в области безопасности гидротехнических сооружений	○	○	○
 Портовый контроль	○	○	○
 Таможенный контроль	○	○	○
 Санитарно-эпидемиологический надзор*	○	○	○
 Пожарный надзор	○	○	○
 Надзор в области гражданской обороны	○	○	○
 Контроль в области транспортной безопасности	○	○	○
 Контроль за обеспечением безопасности объектов ТЭК	○	○	○
 Надзор в области обращения с отходами	○	○	○
 Налоговый контроль	○	○	○

○ высокое качество мер по минимизации рисков
(высокая степень дифференциации мер государственного принуждения)

○ среднее качество мер по минимизации рисков
(средняя степень дифференциации мер государственного принуждения)

○ низкое качество мер по минимизации рисков
(низкая степень дифференциации мер государственного принуждения, либо указанная дифференциация отсутствует)

* виды государственного надзора, в отношении которых в настоящее время идет процесс внедрения СУР

1.2 ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В ГОСУДАРСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ

Совершенствование существующих систем управления рисками и расширение перечня видов государственного контроля, в рамках которых используется риск-ориентированный подход, должно осуществляться на основе следующих принципов:

1. Критерии классификации поднадзорных субъектов (объектов) должны строиться исключительно на оценке уровня потенциальной опасности

Критерии отнесения подконтрольных лиц и объектов к конкретному классу опасности должны быть связаны исключительно с уровнем риска причинения вреда.

Соответственно, из числа критериев классификации поднадзорных субъектов должны быть исключены параметры, которые напрямую не связаны с вероятностью причинения вреда и его тяжестью.

Например, большая производственная мощность объекта или значительный срок его эксплуатации сами по себе не свидетельствуют о высоком уровне потенциальной опасности. В то же время, техническое состояние объекта, используемые технологии или вещества, история эксплуатации объекта (наличие или отсутствие ранее нарушений или аварий) вполне могут быть использованы для оценки уровня опасности объекта.

Критерии распределения по классам должны основываться не на простом правиле «большой значит опасный», а на реальном учете уровня опасности. Современные и автоматизированные производства обладают значительными преимуществами с точки зрения безопасности по сравнению с предприятиями меньшими, но не обладающими должным уровнем технического оснащения.

Дифференциация обязательных требований, возможность легального исключения из «общего порядка» путем расчета уровня опасности позволит крупным предприятиям внедрить инновационные технические решения.

2. Приоритет динамической системы оценки рисков

Необходимо использование динамической системы, предусматривающей определение класса опасности хозяйствующего субъекта с последующим изменением (подтверждением) данного класса в зависимости от результатов проведенных проверок, наличия или отсутствия нарушений законодательства.

Допустимой альтернативой является использование статической системы оценки с отдельными элементами динамического подхода. Возможно однократное определение класса опасности хозяйствующего субъекта без последующего его изменения. Однако одновременно с этим должен вестись мониторинг состояния соблюдения обязательных требований хозяйствующими субъектами с тем, чтобы определить, какие субъекты каждого класса должны быть подвергнуты контрольным мероприятиям в первую очередь.

Динамическая система оценки рисков позволяет при отсутствии грубых нарушений понижать класс опасности. Для крупных предприятий, встроенных в международные цепочки, часто внутренний контроль по скрупулезности и интенсивности превышает контроль внешний. В этом случае существует обоснованная возможность снизить класс опасности.

3. Приоритет расчетного и интегрально-условного метода определения уровня риска

Необходимо использование расчетного метода оценки уровня риска, поскольку при выполнении определенных условий (наличие точных индивидуализированных данных о вероятности нарушения обязательных требований на каждом поднадзорном объекте и тяжести возможных последствий) данный метод позволяет наиболее точно определить уровень потенциальной опасности лица или объекта.

При отсутствии индивидуализированных данных о вероятности нарушения на

каждом поднадзорном объекте допустимой альтернативой является использование интегрально-условного метода. Рекомендуется избегать условного метода оценки как являющегося наиболее примитивным и не позволяющего максимально полно и точно оценить уровень потенциальной опасности каждого подконтрольного субъекта (объекта).

4. Наличие исчерпывающего реестра подконтрольных субъектов (объектов)

Построение как статической, так и динамической системы оценки уровня риска требует создания исчерпывающих реестров хозяйствующих субъектов, в отношении которых осуществляется конкретный вид государственного контроля (надзора).

5. Использование автоматизированных информационных систем (АИС) для оценки рисков

Для оценки риска рекомендуется предусматривать использование специальных автоматизированных информационных систем. Наличие АИС становится критически важным при реализации динамического способа оценки, т.к. для его функционирования необходим учет большого массива данных о допущенных хозяйствующим субъектом нарушениях и их негативных последствиях. Обработка указанных сведений вручную практически не возможна.

6. Дифференциация разрешительных процедур

В случае, если государственное регулирование какой-либо сферы сочетает государственный контроль и разрешительные административные режимы (лицензирование, аккредитация и т.д.), то должна быть предусмотрена дифференциация разрешительных процедур в зависимости от класса опасности.

Например, может быть отменено лицензирование деятельности, осуществляемой субъектами низших классов опасности (с заменой лицензирования на уведомительный порядок начала деятельности либо без таковой), отменена государственная регистрация наименее опасных объектов и т.д.

7. Дифференциация обязательных требований, предъявляемых к хозяйственной деятельности поднадзорных субъектов

Необходимо обеспечить дифференциацию обязательных требований, предъявляемых к экономической деятельности, в зависимости от класса опасности поднадзорного субъекта: например, требования по созданию нештатного аварийно-спасательного подразделения, планов локализации и ликвидации аварий, систем оповещения об авариях, периодической переподготовке персонала и другие подобные требования могут применяться только к объектам высоких классов опасности.

8. Дифференциация процедуры и возможных результатов государственного контроля

Система управления рисками обязательно должна предусматривать дифференциацию процедуры и возможных результатов государственного контроля (надзора) в зависимости от класса опасности, включая:

- периодичность плановых проверок (начиная от постоянного государственного надзора для наиболее опасных объектов и заканчивая отказом от проведения плановых проверок в отношении наименее опасных видов деятельности и объектов);
- вида проверки (в отношении наименее опасных объектов должно быть предусмотрено проведение только документарной проверки, а выездная проверка должна быть осуществлена только при выявлении нарушений в рамках документарной проверки или при поступлении жалобы);
- продолжительность проверки (максимально допустимая длительность проверки должна зависеть от вида деятельности проверяемого субъекта или вида принадлежащих ему объектов, от класса опасности);
- содержание проверки (от класса опасности должен зависеть объем надзорных мероприятий, включая объем лабораторных исследований);
- размер административных наказаний (минимальный и максимальный размер административного наказания, назначаемого при выявлении нарушений обязательных требований поднадзорным лицом, должен варьироваться в зависимости от класса опасности).

9. Открытость системы управления рисками

В открытом доступе должна находиться информация о параметрах оценки уровня риска, критериях присвоения классов опасности, результатах оценки, перечнях субъектов или объектов, которым присвоены классы опасности, а также о перечнях мер контроля, применяемых к субъектам или объектам каждого класса опасности.

Открытость информации о результатах оценки должна быть реализована как общее правило, за исключением отдельных сфер, в которых разглашение такой информации способно облегчить совершение актов незаконного вмешательства в деятельность объекта, создающих угрозу национальной безопасности страны или влекущих массовые жертвы среди населения, прекращение функционирования наиболее важных предприятий.

10. Постепенное внедрение системы управления рисками

Внедрение систем управления рисками на основании вышеизложенных принципов должно осуществляться поэтапно. Обязательным условием внедрения является детальное описание действия правил в переходный период.

Предпочтительным вариантом является постепенное определение класса опасности субъектов в ходе текущей контрольно-надзорной деятельности вместо проведения

кампании по перерегистрации субъектов (объектов), т.к. такая перерегистрация создает дополнительные административные издержки для поднадзорных лиц.

Первоначальное определение класса опасности может осуществляться органом контроля (надзора) на основании имеющейся в его распоряжении информации, в том числе сведений о результатах ранее проведенных проверок.

Нормативные акты должны предусматривать возможность и порядок изменения класса опасности, установленного органом власти в ходе текущей контрольно-надзорной деятельности, на основании мотивированного обращения хозяйствующего субъекта в случае несогласия последнего с результатами оценки уровня риска.

Допустимым вариантом является первоначальное использование статической системы оценки риска с условным методом его определения и дифференциацией только режима начала осуществления деятельности и процедуры государственного надзора.

На следующем этапе может быть осуществлен переход к динамической системе с интегрально-условным или расчетным методом, а меры по минимизации рисков дополнены дифференциацией обязательных требований в зависимости от уровня потенциальной опасности объекта.

ДОБРОВОЛЬНАЯ ОЦЕНКА СООТВЕТСТВИЯ

Технология риск-ориентированного подхода позволяет принципиально по-иному взглянуть на роль института добровольной оценки соответствия хозяйствующего субъекта обязательным требованиям.

Данный институт должен использоваться в качестве альтернативы проведению проверок в рамках государственного надзора. Предварительное проведение процедуры подтверждения деятельности хозяйствующего субъекта (его товаров, работ, услуг) международным или национальным требованиям снижает риск причинения вреда. В связи с этим проведение добровольной оценки соответствия должно выступать основанием либо для исключения возможности надзорных органов осуществлять мероприятия по контролю, либо для снижения количества или глубины проверок.

Для указанных целей могут использоваться процедуры сертификации, прохождения аудита, вступления в СРО. Соответственно, добровольная оценка соответствия (как альтернатива государственному надзору) должна осуществляться уполномоченными негосударственными организациями на коммерческой основе за счет заявителя. Внедрение данного режима должно производиться с соблюдением следующих условий:

Во-первых, принуждение хозяйствующих субъектов к переходу под режим добровольной оценки соответствия недопустимо. Хозяйствующий субъект должен иметь возможность выбора между применением режима негосударственного контроля и сохранением существующего режима, при котором контроль осуществляется государственными органами за счет бюджетных средств.

Во-вторых, использование форм негосударственного контроля должно осуществляться, как правило, в отношении субъектов, относящихся к группе среднего и низкого риска.

В-третьих, внедрение добровольной оценки соответствия должно производиться с учетом специфических условий действия той или иной формы (например, внедрение СРО возможно исключительно в отраслях с высоким репутационным эффектом).

Кроме того, использование системы управления рисками позволяет по-другому взглянуть на нормативные требования, выполнение которых обязательно для хозяйствующих субъектов. Обязательные требования должны обеспечивать общественно приемлемый уровень риска деятельности подконтрольного субъекта. Однако при установлении обязательных требований разработчики ориентируются на определенное представление о допустимом уровне риска и способах его достижения, часто определяя

не только результат (уровень риска), но и технологию его достижения (более подробно см. главу 2 доклада).

Быстрое изменение технологий, внедрение инноваций позволяет бизнесу достигать требуемого эффекта (снижения уровня риска) иными способами, часто более экономичными, но не предусмотренными или даже противоречащими обязательным способам. Иная технология организации надзора — контроль уровня риска — должна сопровождаться юридически закрепленным механизмом исключения конкретного субъекта из-под общего регулирования. В случае, если предприниматель с использованием достоверных механизмов (и за собственный счет) сумеет доказать, что уровень риска, обеспечиваемый его техническими решениями, не превышает значения, установленными обязательными требованиями, то он должен получить возможность легально использовать прошедшие оценку риска собственные технические решения.

1.3 РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД В ОТДЕЛЬНЫХ ВИДАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

1.3.1 РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В ОБЛАСТИ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Основные положения системы управления рисками, используемой в рамках государственного надзора в области промышленной безопасности, закреплены в Федеральном законе от 21.07.1997 № 116-ФЗ

«О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Соответствующие нормы закона были приняты 15 марта 2013 г. и вступили в силу 1 января 2014 г.

Соответствие элементов риск-ориентированного подхода основным принципам

№	Принцип	Существующая система управления рисками
1	Критерии классификации субъектов (объектов) основаны исключительно на оценке уровня потенциальной опасности	(используются показатели производственной мощности, не свидетельствующие об уровне рисков)
2	Приоритет динамической системы оценки рисков	(используется статическая система)
3	Приоритет расчетного и интегрально-условного метода определения уровня риска	(используется условный метод)

№	Принцип	Существующая система управления рисками
4	Наличие исчерпывающего реестра подконтрольных субъектов (объектов)	
5	Использование специальных АИС для оценки рисков	
6	Дифференциация разрешительных процедур	
7	Дифференциация обязательных требований, предъявляемых к экономической деятельности	
8	Дифференциация процедуры и возможных результатов государственного контроля	(дифференцирована только периодичность плановых проверок)
9	Открытость правил применения системы управления рисками и результатов ее реализации	(в открытом доступе отсутствуют результаты оценки уровня риска в отношении каждого объекта)
10	Постепенное внедрение системы управления рисками	(проводилась кампания по перерегистрации ОПО с возложением обязанности подачи документов на владельцев ОПО)

да частично нет

СИСТЕМА ОЦЕНКИ РИСКА

Согласно ст. 2 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» такие объекты (далее — ОПО) в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них подразделяются на 4 класса опасности:



опасности преимущественно в 2013 и 2014 гг.

Нужно отметить, что в рамках внедрения риск-ориентированного подхода из числа ОПО было исключено несколько массовых категорий объектов, в частности:

- объекты электросетевого хозяйства;
- лифты, эскалаторы (кроме эскалаторов в метрополитенах), платформы подъемные для инвалидов;
- объекты добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ;
- объекты, на которых получают, транспортируют, используются расплавы металлов, сплавы на основе этих расплавов с применением оборудования, рассчитанного на максимальное количество расплава менее 500 кг.

В данном виде надзора используется статический способ оценки риска.

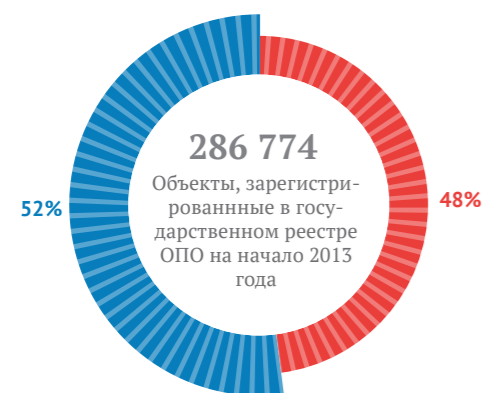
Присвоение класса опасности ОПО осуществляется при его регистрации в государственном реестре ОПО. Объекты, зарегистрированные в данном реестре до 15 марта 2013 г., были перерегистрированы с присвоением соответствующего класса

В результате количество опасных производственных объектов, состоящих на учете, значительно уменьшилось. На начало 2013 г. в государственном реестре ОПО было зарегистрировано 286 774 объекта, которые эксплуатировались 129 040 организациями.

ТАБЛИЦА 1.5
Виды ОПО по классам опасности

№	Вид ОПО	Класс опасности			
		I	II	III	IV
1	Объекты по хранению и уничтожению химического оружия, объекты спецхимии	☑			
2	Объекты бурения и добычи нефти, газа и газового конденсата		☑	☑	☑
3	Газораспределительные станции, сети газораспределения и сети газопотребления		☑	☑	
4	Объекты, на которых используется оборудование, работающее под избыточным давлением более 0,07 МПа			☑	☑
5	Объекты, на которых используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы в метрополитенах, канатные дороги, фуникулеры			☑	☑
6	Объекты, на которых получают, транспортируют, используют расплавы черных и цветных металлов, сплавы на основе этих расплавов		☑	☑	
7	Объекты, на которых ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых:	подземные горные работы	☑	☑	
		открытые горные работы	☑	☑	☑
		работы по обогащению полезных ископаемых	☑	☑	
8	Объекты, на которых осуществляется хранение или переработка растительного сырья, в процессе которых образуются взрывоопасные пылевоздушные смеси, а также осуществляется хранение зерна, продуктов его переработки и комбикормового сырья			☑	☑
9	Объекты, на которых получают, используют, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества	☑	☑	☑	☑

ДИАГРАММА 1
Результаты перерегистрации ОПО (%)



■ Объекты, исключенные из реестра ОПО после внедрения системы управления рисками
■ Объекты, прошедшие перерегистрацию

На начало 2015 г. было перерегистрировано около 93% ОПО. В результате из реестра было исключено 137,6 тыс. объектов, что составляет более 48% от количества ОПО, находившихся в государственном реестре до начала внедрения системы управления рисками.

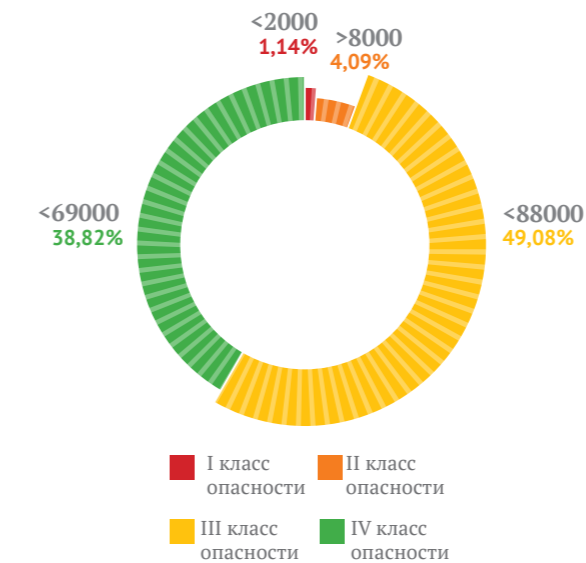
167,5 тыс. объектов, которые на начало 2015 г. прошли перерегистрацию с присвоением класса опасности, распределились следующим образом:

I класс опасности — более 2 тыс. объектов (1,14% от общего числа ОПО);

II класс опасности — менее 8 тыс. объектов (4,09%);

III класс опасности — более 88 тыс. объектов (49,08%);

ДИАГРАММА 2
Распределение ОПО по классам опасности (%)



IV класс опасности — более 69 тыс. объектов (38,82%).

Однако, оценивая результаты перерегистрации, необходимо учитывать, что реальное сокращение количества ОПО все же несколько меньше заявленного, т.к. в ходе перерегистрации имели место случаи объединения различных объектов в один ОПО. Например, в виде единого опасного производственного объекта была зарегистрирована сеть газораспределения города Москвы.

Согласно опросу бизнеса, проведение перерегистрации потребовало относительно небольших затрат. Так, на предприятиях, имеющих от 20 до 30 ОПО, перерегистрацией занимались в среднем от 3-5 человек в течение 2-4 недель, т.е. затраты составили от 240 до 800 человеко-часов.

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Исходя из класса опасности ОПО, в законодательстве закреплена следующая дифференциация мер государственного регулирования:

1. Дифференциация разрешительных режимов

Лицензированию подлежит эксплуатация взрывопожароопасных и химически опас-

ных производственных объектов только I, II и III классов опасности. Для начала эксплуатации ОПО IV класса опасности достаточно подачи уведомления в Ростехнадзор.

2. Дифференциация обязательных требований

Для объектов разных классов опасности устанавливаются разные требования.

№	Требование к ОПО	I класс	II класс	III класс	IV класс
1	Наличие нештатного аварийно-спасательного формирования	○	○	○	○
2	Наличие плана по локализации и ликвидации аварий	○	○	○	○
3	Наличие системы управления промышленной безопасностью	○	○	○	○
4	Наличие декларации промышленной безопасности (для объектов, где обращаются опасные вещества)	○	○	○	○
5	Наличие локальной системы оповещения	○	○	○	○

○ для всех ОПО данного класса ○ для отдельных категорий ОПО данного класса ○ не установлено

3. Дифференциация порядка контроля

В зависимости от класса опасности объекта меняется периодичность его плановых проверок.

В отношении ОПО I класса опасности устанавливается режим постоянного государственного надзора. На практике данный надзор осуществляется посредством еженедельных (в отдельных случаях — еженедель-

ных) посещений должностными лицами Ростехнадзора соответствующих объектов. Помимо этого устанавливается следующая периодичность проверок:

- а) плановые проверки ОПО I и II класса проводятся не чаще 1 раза в год;
- б) плановые проверки ОПО III класса проводятся не чаще 1 раза в 3 года;
- в) плановые проверки ОПО IV класса не проводятся.

Изменение требований к ОПО имело **разнонаправленный вектор**.

С одной стороны, произошло некоторое ужесточение требований к деятельности по эксплуатации ОПО I и II класса опасности. В частности, в отношении всех объектов I класса опасности был введен режим постоянного государственного надзора. Также

применительно к ОПО I и II класса опасности были установлены отдельные дополнительные требования (например, требование создавать вспомогательные горноспасательные команды на ОПО, на которых ведутся горные работы).

С другой стороны, можно отметить явное смягчение административных режимов, регулирующих деятельность по эксплуатации объектов III и IV класса опасности. Так, применительно к объектам III класса опасности периодичность плановых проверок снизилась с одного раза в год до одного раза в 3 года, а также была отменена обязательная подготовка декларации промышленной безопасности.

В отношении объектов IV класса опасности разрешительный режим начала эксплуатационной деятельности был заменен на уведомительный, а плановые проверки отменены в целом (ранее они проводились ежегодно).

ОСНОВНЫЕ НЕДОСТАТКИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Система управления рисками, используемая при осуществлении государственного надзора в области промышленной безопасности, имеет ряд серьезных недостатков.

1. Использование для классификации ОПО параметров, слабо связанных с уровнем опасности объекта

Для классификации ОПО используется 2 основных критерия: функциональное назначение объекта и количественные параметры, характеризующие данный объект. Примером использования первого критерия является ОПО, на которых используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, канатные дороги, фуникулеры. Для подвесных канатных дорог законом установлен III класс опасности, для прочих объектов — IV класс опасности.

Примером использования для классификации количественных параметров могут служить объекты металлургии. Так, II класс опасности установлен для ОПО, на которых используется оборудование, рассчитанное на 10 тонн расплава и более. При использовании оборудования, рассчитанного на массу расплава от 0,5 до 10 тонн, объекту присваивается III класс опасности.

Очевидно, что данные параметры не позволяют определить риск причинения вреда, воз-

можного в результате нештатной ситуации на ОПО. Данные критерии не учитывают ни степень изношенности ОПО, ни параметры систем безопасности, ни перечень объектов, которые потенциально могут пострадать.

Особенно ярко оторванность критериев классификации ОПО от оценки реального риска проявилась в сфере классификации объектов, на которых ведутся открытые горные работы. Для их категоризации используется параметр производственной мощности — объем разработки горной массы:

1 миллион кубических метров в год и более — II класс опасности;

от 100 тысяч до 1 миллиона кубических метров в год — III класс опасности;

менее чем 100 тысяч кубических метров в год — IV класс опасности.

Для устранения указанного недостатка необходимо **кардинально пересмотреть всю систему критериев**, используемых для присвоения класса опасности. Должна проводиться комплексная оценка объекта, которая, помимо функционального назначения объекта и количественных параметров, характеризующих данный объект (кроме производственной мощности ОПО), будет учитывать:

- степень изношенности основного оборудования опасного производственного объекта (в аспекте допускаемого числа циклов нагружения или нормативного срока службы) с учетом возможности продления срока службы и необходимости объективной оценки реального состояния оборудования;
- параметры систем безопасности;
- перечень объектов, которые потенциально могут пострадать: селитебная территория (с указанием численности проживающего населения), особо охраняемые природные территории, объекты культурного

наследия народов Российской Федерации, транспортные коммуникации и т.д.

Для удобства применения большого количества параметров оценки ОПО необходимо введение балльной системы: при оценке по каждому из параметров должны начисляться баллы, которые впоследствии подлежат суммированию.

На основе полученного интегрального показателя должен определяться класс опасности каждого ОПО с учетом заданной численной шкалы.

Класс опасности должен присваиваться ОПО, исходя из следующих значений интегрального показателя объекта:

ПРОЕКТ



ПРЕДЛАГАЕМЫЕ КРИТЕРИИ (НА ПРИМЕРЕ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ОПО)

1. ПАРАМЕТР «ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОПО»
 1. Объекты, на которых ведутся горные работы и работы по обогащению полезных ископаемых:
 - шахты угольной промышленности, объекты ведения подземных горных работ на участках недр, где могут произойти опасные явления (взрывы газа и/или пыли, внезапные выбросы породы, газа и/или пыли, горные удары, прорывы воды в подземные горные выработки), — **15 баллов**;
 - объекты, на которые ведутся подземные горные работы, за исключением указанных выше, — **5 баллов**;
 - объекты, на которых ведутся открытые горные работы, а также объекты, на которых ведутся работы по обогащению полезных ископаемых, — **2 балла**.
 2. Объекты, на которых получают, транспортируют, используются расплавы черных и цветных металлов, сплавы на основе этих расплавов, — **5 баллов**.

2. ПАРАМЕТР «СТЕПЕНЬ ИЗНОШЕННОСТИ ПРИМЕНЯЕМЫХ ТЕХНИЧЕСКИХ УСТРОЙСТВ»

Объекты, на которых средний показатель изношенности применяемых технических устройств составляет:

- более 90% — **4 балла**;
- от 71% до 90% — **2 балла**;
- от 51% до 70% — **1 балл**;
- 50% и менее — **0 баллов**.

ПРОЕКТ

3
ПАРАМЕТР «ПОТЕНЦИАЛЬНАЯ ОПАСНОСТЬ АВАРИЙ»

1. Объекты, в результате аварии на которых может пострадать население:

 - более 5000 человек — **7 баллов**;
 - от 500 до 5000 человек — **3 балла**;
 - не более 500 — **1 балл**.
3. Объекты, в результате аварии на которых могут пострадать объекты культурного наследия народов Российской Федерации:

 - федерального значения — **5 баллов**;
 - регионального значения — **3 балла**;
 - местного значения — **1 балл**.
2. Объекты, в результате аварии на которых могут пострадать особо охраняемые природные территории:

 - федерального значения — **5 баллов**;
 - регионального значения — **3 балла**;
 - местного значения — **1 балл**.
4. Объекты, в результате аварии на которых могут пострадать аэропорты федерального значения, объекты единой системы организации воздушного движения, железнодорожные пути общего пользования, морские порты, автомобильные дороги федерального значения — **3 балла**.

2. Использование статической системы оценки уровня риска

Статическая система оценки уровня риска, используемая в сфере промышленной безопасности, не позволяет оценить текущий уровень соблюдения обязательных требований на ОПО. Однако именно от соблюдения лицом, эксплуатирующим ОПО, нормативных и технических требований (соблюдения режима эксплуатации оборудования, своевременного проведения регламентных работ, обучения персонала, ведения документации) напрямую зависит вероятность возникновения аварийной ситуации на ОПО и, соответственно, вероятность причинения вреда.

В связи с этим необходимо внедрение динамической системы оценки риска — системы, включающей учет нарушений, выявляемых на конкретном опасном производственном объекте должностными лицами Ростехнадзора, и учет нештатных и аварийных ситуаций, произошедших на каждом ОПО.

При этом **должна использоваться балльная система оценки соблюдения обязательных требований**: при выявлении нарушений или случаев причинения вреда каждому объекту должно начисляться определенное количество баллов. Исходя из количества накопленных баллов, должен корректироваться

класс опасности ОПО, а также определяться ОПО, в отношении которых проверки будут проводиться в приоритетном порядке (в пределах каждого класса).

Однако не все теоретически возможные нарушения являются одинаково опасными и в равной степени увеличивают вероятность возникновения нештатной или аварийной ситуаций. Более того, придание равного веса любым нарушениям требований промышленной безопасности создает опасность манипуляций со стороны инспекторов Ростехнадзора: не нарушая законодательства, они могут как уменьшать, так и увеличивать количество выявленных нарушений (например, фиксируя несколько однотипных нарушений либо как одно нарушение, либо по отдельности).

Таким образом, при определении уровня риска на ОПО должны учитываться только грубые нарушения требований промышленной безопасности. Статья 9.1 КоАП РФ использует данное понятие и содержит его определение: под грубым нарушением требований промышленной безопасности ОПО понимается нарушение, приведшее к возникновению непосредственной угрозы жизни или здоровью людей.

Однако данная абстрактная формулировка не конкретизирована: нормативный пе-

речь таких нарушений отсутствует. Это создает неоправданно широкое усмотрение для инспекторов Ростехнадзора. Для решения указанной проблемы необходи-

мо нормативно закрепить перечень грубых нарушений для каждой отрасли, в которой действуют требования промышленной безопасности.

ПРОЕКТ

- За каждое грубое нарушение, выявленное на ОПО в течение последних 2 лет, начисляется 1 балл.
- За каждую аварийную ситуацию, произошедшую на ОПО в течение последних 2 лет:
- при наличии вреда жизни и здоровью работников или иных лиц — 5 баллов;
- при отсутствии вреда жизни и здоровью работников или иных лиц — 3 балла.

За каждый прошедший календарный год, в течение которого на ОПО не было выявлено грубых нарушений, из интегрального показателя данного объекта отнимается 1 балл (далее «льготные баллы»), но не более 10 бал-

лов. В случае выявления на объекте грубого нарушения льготные баллы подлежат обнулению. Период, используемый для исчисления льготных баллов, также прерывается, и его течение начинается заново.

1.3.2 РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА

Базой для формирования риск-ориентированного подхода в рамках государственного экологического надзора является Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Нормы закона, закрепляющие риск-ориентированный подход, были приняты в июле 2014 года и вступают в силу поэтапно в период с 2015 по 2020 г. Нужно отметить, что подзаконная база, необходимая для внедрения на практике ука-

занных положений закона, **формируется со значительным отставанием от сроков, установленных законодателем**. Например, критерии категоризации объектов по степени негативного воздействия на окружающую среду были утверждены Правительством РФ только 28 сентября 2015 г., т.е. только через 10 месяцев после вступления в силу нормы закона о категоризации объектов.

Соответствие элементов риск-ориентированного подхода основным принципам

№	Принцип	Существующая система управления рисками
1	Критерии классификации субъектов (объектов) основаны исключительно на оценке уровня потенциальной опасности	 (активно используются показатели производственной мощности, не свидетельствующие об уровне рисков)
2	Приоритет динамической системы оценки рисков	 (используется статическая система)
3	Приоритет расчетного и интегрально-условного метода определения уровня риска	 (используется условный метод)

№	Принцип	Существующая система управления рисками
4	Наличие исчерпывающего реестра подконтрольных субъектов (объектов)	(планируется формирование Государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду)
5	Использование специальных АИС для оценки рисков	(для данной цели планируется использовать «Программно-технологический комплекс «Госконтроль»)
6	Дифференциация разрешительных процедур	✓
7	Дифференциация обязательных требований, предъявляемых к экономической деятельности	✓
8	Дифференциация процедуры и возможных результатов государственного контроля	✓
9	Открытость правил применения системы управления рисками и результатов ее реализации	⌚ (нормативно предусмотрено раскрытие отдельных сведений о категорированных объектах)
10	Постепенное внедрение системы управления рисками	⌚ (в настоящий момент присвоение объектам категорий не начато)

✓ да
⌚ частично
✗ нет
⌚ на стадии внедрения

СИСТЕМА ОЦЕНКИ РИСКА

В соответствии со ст. 4.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, в зависимости от уровня такого воздействия подразделяются на 4 категории:



В данном виде надзора также используется **статический способ оценки риска**. Критериями классификации объектов служат вид хозяйственной деятельности, осуществляемой на объекте, и показатели проектной мощности объекта.

Присвоение объекту соответствующей категории должно осуществляться при его постановке на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

На основании ст. 69 Федерального закона «Об охране окружающей среды» такой учет должен осуществляться в форме ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, который представляет собой государственную информационную систему.

Положение законодательства о ведении государственного реестра вступило в силу 1 января 2015 г. Одновременно была введена административная ответственность за невыполнение или несвоевременное выполнение обязанности по подаче заявки на

постановку на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду (ст.8.46 КоАП РФ). За совершение данного правонарушения предусмотрено наложение на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей штрафа в размере от 30 тыс. до 100 тыс. рублей.

Однако по состоянию на 1 февраля 2016 г. акт Правительства РФ, определяющий порядок создания и ведения данного реестра, не принят.

С учетом того, что срок подачи данных заявок истекает в конце 2016 г. и крайне вероятно проведение кампании по перерегистрации в сжатые сроки в конце года, ситуацию следует признать угрожающей интересам предпринимателей.

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Федеральный закон «Об охране окружающей среды» предусматривает широкую дифференциацию разрешительных и контрольно-надзорных мер в зависимости от категории объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду.

1. Дифференциация разрешительных режимов

Начиная с 1 января 2019 г. устанавливаются различные административно-правовые режимы начала деятельности по эксплуатации объекта:

а) Лица, осуществляющие деятельность на объектах **I категории**, должны будут получить **комплексное экологическое разрешение**. Данное разрешение будет содержать:

- технологические нормативы;
- нормативы допустимых выбросов, сбросов высокотоксичных веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности);
- нормативы допустимых физических воздействий;
- нормативы образования отходов и лимиты на их размещение;

- требования к обращению с отходами производства и потребления;
- согласованную программу производственного экологического контроля.

Срок действия данного документа будет составлять 7 лет.

б) Лица, осуществляющие деятельность на объектах **II категории**, должны будут представить **декларацию о воздействии на окружающую среду**. Декларация должна будет содержать следующие сведения:

- вид основной деятельности, виды и объем производимой продукции (товара);
- информация о реализации природоохранных мероприятий;
- данные об авариях и инцидентах, повлекших за собой негативное воздействие на окружающую среду и произошедших за предыдущие семь лет;
- декларируемый объем или масса выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образующихся и размещаемых отходов;
- информация о программе производственного экологического контроля.

Декларация будет представляться раз в 7 лет при условии неизменности технологических процессов производств, качественных и количественных характеристик выбросов, сбросов загрязняющих веществ и стационарных источников.

в) Деятельность на объектах III и IV категорий может осуществляться без получения разрешения и без подачи декларации.

Помимо этого, начиная с 1 января 2018 г., государственная экологическая экспертиза будет осуществляться в отношении проектной документации объектов капитального строительства, относящихся к объектам I категории, кроме случаев, если такая документация входит в состав материалов обоснования лицензий.

2. Дифференциация обязательных требований

Категория объекта влияет на набор нормативов, утверждаемых в отношении данного объекта.

а) Лица, осуществляющие деятельность на объектах I категории, должны будут разрабатывать технологические нормативы. Данные нормативы будут устанавливаться на основе показателей, не превышающих технологические показатели наилучших доступных технологий, предусмотренных комплексным экологическим разрешением.

б) Расчет нормативов допустимых выбросов, сбросов будет производиться лицами, планирующими строительство объектов I и II категорий, а также осуществляющими хозяйственную деятельность на объектах II категории.

Нормативы допустимых выбросов, сбросов рассчитываются для объектов III категории только в части радиоактивных, высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (веществ I, II класса опасности).

Нормативы допустимых выбросов, сбросов для объектов IV категории не рассчитываются.

в) Необходимость разработки нормативов образования отходов и лимитов на их размещение будет зависеть от категории объекта.

Указанные нормативы и лимиты разрабатываются лицам, осуществляющими деятельность на объектах I и II категорий. Субъекты, осуществляющие хозяйственную (или) иную деятельность на объектах III категории, представляют в уполномоченный орган в уведомительном порядке отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов.

Для осуществления деятельности на объектах IV категории разработка нормативов образования отходов и лимитов на их размещение и представление отчетности об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов не требуются.

3. Дифференциация режима платы за негативное воздействие на окружающую среду

Начиная с 1 января 2016 г. объекты IV категории освобождаются от внесения платы. Помимо этого, с 2020 г. вводится в действие усовершенствованная система коэффициентов, применяемых к ставкам платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Например, за выбросы и сбросы, осуществленные в пределах технологических нормативов после внедрения наилучших доступных технологий, будет применяться коэффициент 0 (т.е. плата взиматься не будет). Напротив, за выбросы и сбросы, превышающие показатели объема и массы, установленные для объектов I категории, либо превышающих объем или массу, указанные в декларации о воздействии на окружающую среду для объектов II категории, будет установлен коэффициент 100.

4. Дифференциация порядка контроля

Категория объекта влияет на порядок осуществления производственного экологического контроля и государственного экологического надзора.

а) На объектах I категории стационарные источники (перечень которых будет определяться Правительством РФ) должны будут оснащаться автоматическими средствами измерения и учета объема или массы выбросов, сбросов, концентрации загрязняющих веществ, а также техническими средствами фиксации и передачи информации в государственный фонд данных государственного экологического мониторинга.

б) Лица, осуществляющие деятельность на объектах I, II и III категорий, обязаны:

- разработать и утвердить программу производственного экологического контроля;
- осуществлять производственный экологический контроль;

- документировать информацию и хранить данные, полученные по результатам производственного экологического контроля.

в) Начиная с 1 января 2019 г. в отношении лиц, осуществляющих деятельность на объектах IV категории, плановые проверки проводиться не будут.

№	Обязательное требование	I категория	II категория	III категория	IV категория
1. Разрешения для начала деятельности					
1.1	Комплексное экологическое разрешение	○	○	○	○
1.2	Декларация о воздействии на окружающую среду	○	○	○	○
2	Государственная экологическая экспертиза	○	○	○	○
3. Нормирование					
3.1	Технологические нормативы (на основе наилучших доступных технологий)	○	○	○	○
3.2	Нормативы допустимых выбросов, сбросов	○	○	○	○
3.3	Программа повышения экологической эффективности	○	○	○	○
3.4	План мероприятий по охране окружающей среды	○	○	○	○
3.5	Нормативы образования отходов и лимиты на их размещение, предоставление отчетности	○	○	○	○
4.	Плата за негативное воздействие на окружающую среду	○	○	○	○
5. Осуществление контроля					
5.1	Автоматические средства измерения и учета	○	○	○	○
5.2	Производственный контроль	○	○	○	○
5.3	Плановые проверки	○	○	○	○

○ обязательное требование установлено для всех объектов данной категории ○ обязательное требование установлено для отдельных типов объектов данной категории ○ для объекта данной категории указанное обязательное требование не установлено

ОСНОВНЫЕ НЕДОСТАТКИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Система риск-ориентированного экологического надзора только формируется. Однако уже сейчас можно говорить о ряде имеющихся серьезных недостатков, похожих на недостатки риск-ориентированного контроля в сфере промышленной безопасности.

1. Использование для классификации объектов параметров, слабо связанных с уровнем опасности объекта

В соответствии с Федеральным законом «Об охране окружающей среды» критерии, на основании которых будет осуществляться отнесение объектов к соответствующей категории, должны устанавливаться с учетом:

- а) уровня воздействия на окружающую среду видов хозяйственной и (или) иной деятельности (отрасль, часть отрасли, производство);
- б) уровня токсичности, канцерогенных и мутагенных свойств загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах, сбросах загрязняющих веществ, а также классов опасности отходов производства и потребления;
- в) классификации промышленных объектов и производств;
- г) особенностей деятельности в области использования атомной энергии.

Однако в постановлении Правительства РФ от 28 сентября 2015 г. № 1029, утвердившем соответствующие критерии, для классификации объектов используется 2 основных критерия: функциональное назначение объекта (отрасль экономики) и производственная мощность объекта.

Примером использования первого критерия могут служить предприятия добывающей промышленности. I категория присваивается объектам, на которых осуществляется деятельность по добыче и обогащению железных руд, добыче и подготовке руд цветных металлов, по добыче сырой нефти и природного газа и т.д. Указанная категория присваивается вне зависимости от производственной мощности объекта.

Примером сочетания двух критериев выступают объекты пищевой промыш-

ленности. Так, I категория присваивается объектам, на которых осуществляется производство мяса и мясопродуктов, если проектная производительность составляет 50 тонн готовой продукции в сутки и более. Если максимальная производственная мощность менее указанного параметра, то объекту устанавливается II категория.

Учет фактического годового объема выбросов загрязняющих веществ и класс опасности этих веществ используется как критерий только для объектов IV категории. Соответственно, используемые критерии имеют **два основных недостатка**.

Во-первых, данные параметры **не позволяют определить риск причинения вреда окружающей среде**, который возможен в результате обычного ведения хозяйственной или иной деятельности на конкретном объекте или в случае аварии, повлекшей существенное загрязнение природной среды.

Данные критерии не учитывают ни фактические объемы негативного воздействия на окружающую среду (объемы осуществленных выбросов и сбросов, образовавшихся отходов), ни перечень природных объектов, которые потенциально могут пострадать.

В то же время значительная проектная мощность объекта не означает, что объект функционирует на пределе установленной мощности и оказывает значительное воздействие на окружающую среду. С одной стороны, предприятие может действовать лишь частично. С другой стороны, на объекте могут использоваться технологии и системы менеджмента, позволяющие сократить негативное воздействие на окружающую среду.

Соответственно, государство не стимулирует предприятия проводить модернизацию и снижать объем и токсичность выбросов и сбросов загрязняющих веществ.

Помимо того, однотипные предприятия могут действовать в различных условиях. Одни объекты функционируют на территориях с сильной антропогенной нагрузкой или вблизи особо охраняемых природных территорий. Аварийный выброс или сброс загрязняющих веществ на таких объектах способен причинить непоправимый вред природной среде. Другие объекты действу-

ют в местностях, где нагрузка на природную среду не столько значительна, и последняя способна выдержать серьезную аварию и восстановиться после нее.

Во-вторых, отдельные критерии категоризации объектов, установленные Правительством РФ, **вызывают серьезные сомнения в их обоснованности**.

Например, ко II категории относится большая часть предприятий животноводства и пищевой промышленности. Данная категория установлена для объектов:

- 1) по производству следующих пищевых продуктов:
 - мясо и мясопродукты (с проектной производительностью менее 50 тонн готовой продукции в сутки);
 - растительные и животные масла и жиры (с проектной производительностью менее 75 тонн готовой продукции в сутки);
 - продукция из картофеля, фруктов и овощей (с проектной производительностью менее 300 тонн готовой продукции в сутки (среднеквартальный показатель));
 - молочная продукция (с проектной мощностью менее 200 тонн перерабатываемого молока в сутки (среднегодовой показатель));
- 2) по разведению сельскохозяйственной птицы (с проектной мощностью менее 40 тыс. птицемест);
- 3) по выращиванию и разведению свиней (с проектной мощностью менее

2 000 мест), свиноматок (с проектной мощностью менее 750 мест);

- 4) по разведению крупного рогатого скота (с проектной мощностью 400 мест и более).

Одновременно ко II категории относятся объекты, на которых осуществляется добыча, обогащение урановой и ториевой руд, производство ядерного топлива, эксплуатация ядерных установок, в том числе атомных станций. Таким образом, малые предприятия животноводства, пищевой промышленности и объекты ядерной энергетики оцениваются как одинаково опасные.

Для устранения данного недостатка необходимо пересмотреть систему критериев, используемых для присвоения категории. Из числа критериев должен быть исключен параметр «Производственная мощность объекта». Одновременно, помимо функционального назначения объекта, необходимо учитывать:

- объемы осуществляемых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, объемы образования отходов производства и потребления;
- территорию, на природную среду которой оказывает негативное воздействие объект.

Для удобства применения большого количества критериев необходимо введение балльной системы: при оценке по каждому из параметров должны начисляться баллы, которые впоследствии подлежат суммированию. На основе полученного интегрального показателя должен определяться категория объекта.

Категория объекта должна определяться исходя из следующих значений интегрального показателя объекта:

ПРОЕКТ

I КАТЕГОРИЯ
> 15 БАЛЛОВ

II КАТЕГОРИЯ
11-15 БАЛЛОВ

III КАТЕГОРИЯ
5-10 БАЛЛОВ

IV КАТЕГОРИЯ
< 5 БАЛЛОВ

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ КРИТЕРИИ (НА ПРИМЕРЕ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ОБЪЕКТОВ, ОКАЗЫВАЮЩИХ НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ НА ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ)

1 ПАРАМЕТР «ФУНКЦИОНАЛЬНОЕ НАЗНАЧЕНИЕ ОБЪЕКТА»

ПРОЕКТ

Объекты, на которых осуществляется хозяйственная и (или) иная деятельность:

- по добыче и обогащению железных руд — **5 баллов**;
- по добыче и подготовке руд цветных металлов — **5 баллов**;
- по металлургическому производству — **5 баллов**;
- по разведению и выращиванию крупного рогатого скота, свиней, птицы — **3 балла**;
- по производству отдельных пищевых продуктов (мясо и мясопродукты, растительные и животные масла и жиры, продукция из картофеля, фруктов и овощей, молочная продукция) — **2 балла**.

2 ПАРАМЕТР «ОБЪЕМЫ ОСУЩЕСТВЛЯЕМЫХ ВЫБРОСОВ И СБРОСОВ ВЕЩЕСТВ И МИКРООРГАНИЗМОВ, ОБЪЕМЫ ОБРАЗОВАНИЯ ОТХОДОВ ПРОИЗВОДСТВА И ПОТРЕБЛЕНИЯ»

Объекту начисляется по 1 баллу:

- за каждые полные 100 тонн отходов II класса опасности;
- за каждые полные 10 тыс. тонн выбросов (выброшенных загрязняющих веществ);
- за каждые полные 10 тыс. тонн сбросов (сброшенных загрязняющих веществ).
- за каждые полную 1 тыс. тонн отходов III класса опасности;
- за каждые полные 10 тыс. тонн отходов IV класса опасности;

Объекту начисляется по 1 баллу:

- за каждые полные 100 тыс. тонн отходов V класса опасности.
- за каждые полные 10 тонн отходов I класса опасности;

При начислении баллов учитываются объемы выбросов, сбросов, отходов, произведенных (образовавшихся) в прошедшем году.

3 ПАРАМЕТР «ТЕРРИТОРИЯ, НА ПРИРОДНУЮ СРЕДУ КОТОРОЙ ОКАЗЫВАЕТ НЕГАТИВНОЕ ВОЗДЕЙСТВИЕ ОБЪЕКТ»

В случае нахождения объекта на территории, для которой зафиксирована высокая антропогенная нагрузка, начисляется 5 баллов. Перечень таких территорий должен быть утвержден Минприроды России и включать в себя такие территории, как:

- Московская область;
- Нижегородская область (городской округ Дзержинск);
- Красноярский край (городской округ Норильск);
- город федерального значения Москва;
- город федерального значения Санкт-Петербург;
- ...

В случае нахождения объекта на особо охраняемой природной территории начисляется **5 баллов**.

Дальнейшая модернизация системы оценки уровня риска должна предусматривать дифференциацию утвержденного распоряжением Правительства РФ от 8 июля 2015 г. № 1316-р перечня загрязняющих веществ, в отношении которых применяются меры государственного регулирования в области охраны окружающей среды.

Данные вещества должны быть классифицированы по степени потенциальной экологической опасности. На основании этого должна быть определена система коэффициентов, повышающих или понижающих количество баллов, начисляемых объекту исходя из состава загрязняющих веществ, выбросы или сбросы которых производятся на данном объекте. Это является необходимым шагом, поскольку опасность выброса одинакового количества разных веществ может различаться многократно.

2. Использование статической системы оценки уровня риска

Статическая система оценки уровня риска, формируемая в сфере охраны окружающей среды, не позволяет оценить уровень соблюдения обязательных требований, существующий в конкретный момент времени. Однако именно от соблюдения природоохранных требований (соблюдения нормативов допустимых выбросов, сбросов, образования отходов, а также соответствующих лимитов; осуществления производственного экологического контроля, ведения соответствующей документации) напрямую зависит:

- объем текущего (фоновое) загрязнения окружающей среды в рамках обычного функционирования объекта хозяйственной деятельности;
- вероятность возникновения аварийной ситуации с учетом ее тяжести.

Для решения данной проблемы требуется внедрение динамической системы оценки риска — системы, включающей учет наруше-

ний, выявляемых инспекторами на конкретном объекте, а также учет аварийных ситуаций, произошедших на каждом объекте.

При этом должна использоваться балльная система оценки соблюдения обязательных требований: при выявлении нарушений или случаев причинения вреда каждому объекту должно начисляться определенное количество баллов. Исходя из количества накопленных баллов должна корректироваться категория объекта, а также определяться объекты, подлежащие проверке в приоритетном порядке (в пределах каждой категории).

Вместе с тем различные нарушения в разной степени влияют на объем загрязнения окружающей среды и увеличивают вероятность аварийного выброса или сброса загрязняющих веществ. Более того, придание равного веса любым нарушениям природоохранных требований создает опасность манипуляции со стороны государственных инспекторов: не нарушая законодательства, они могут как уменьшать, так и увеличивать количество выявленных нарушений (например, путем фиксации нескольких однотипных нарушений либо как одного нарушения, либо каждого нарушения по отдельности).

Таким образом, необходимо нормативно закрепить перечень грубых нарушений природоохранных законодательства и учитывать при определении уровня потенциальной опасности объекта только грубые нарушения, допущенные на данном объекте.

Условия для внедрения дифференцированного подхода, учитывающего историю соблюдения обязательных требований на поднадзорных объектах, имеются, поскольку Росприроднадзор более чем за пять лет использования ФГИС «Программно — технологический комплекс «Госконтроль» накопил достаточный объем статистической информации о нарушениях природоохранных законодательства, выявляемых и пресекаемых на объектах экологического надзора по всей стране.

ПРОЕКТ

За каждое грубое нарушение, выявленное на объекте в течение последних 2 лет, начисляется **1 балл**.

За каждый случай причинения вреда окружающей среде или иного экономического ущерба в связи с нарушением требований в сфере охраны окружающей среды, имевший место в течение последних 2 лет, начисляется:

ПРОЕКТ

если сумма обращенного к взысканию по решению суда вреда/ущерба составила до 5 млн руб. — **3 балла**;

если сумма обращенного к взысканию по решению суда вреда/ущерба составила более 5 млн руб. — **5 баллов**.

За каждый прошедший календарный год, в течение которого на объекте не было выявлено грубых нарушений, из интегрального показателя данного объекта отнимается 1 балл (далее «льготные баллы»), но не более 10 баллов. В случае выявления на объекте грубого нарушения льготные баллы подлежат обнулению. Период, используемый для исчисления льготных баллов, также прерывается, и его течение начинается заново.

1.3.3 РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД В РАМКАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Система риск-ориентированного подхода в сфере федерального государственного надзора за соблюдением трудового законодательства (далее — трудовой надзор) находится в стадии концептуальной разработки. Поэтому в настоящее время для организации и проведения контрольных мероприятий в сфере труда не используются никакие формализованные правила, позволяющие проводить оценку уровня риска поднадзорных субъектов (работодателей), и применять меры дифференцированного реагирования, исходя из уровня выявленной потенциальной опасности. В этой свя-

зи можно выделить следующие основные недостатки.

1. Избыточность трудового надзора по правовым вопросам

В рамках трудового надзора проверяется обширный и разнообразный перечень нормативных требований. Исходя из предмета проверок можно выделить два подвида трудового надзора: по правовым вопросам и по вопросам охраны труда. Сущность этих подвидов государственного надзора в сфере труда совершенно различна:



Очевидно, что проверки по вопросам охраны труда являются крайне важными, ведь нарушение соответствующих правил способно привести к смерти работника или при-

чинению вреда его здоровью. Вместе с тем очевидно, что такая опасность существует далеко не во всех сферах экономики и не для всех профессий. Например, риск гибели

или получения травм на производстве довольно высок для представителей рабочих профессий в сфере строительства, промышленности, сельского хозяйства, транспорта, связи. Для управленческих работников в тех же самых отраслях экономики, а также для всех работников в сфере финансовой деятельности, торговли, оказания услуг населению, образования, здравоохранения такой риск несравненно ниже, а в отдельных случаях — ничтожно мал.

Соответственно, надзор за соблюдением охраны труда должен включать в себя плановые и внеплановые проверки, однако он должен осуществляться только в отношении ограниченной категории профессий в отдельных сферах экономики.

Надзор же за соблюдением правовых требований в сфере труда гораздо менее важен. Ведь нарушение данных требований способно причинить вред имущественным правам работника, но отнюдь не его жизни и здоровью.

Конечно же, государство не может отказаться от осуществления надзора в этой области хотя бы потому, что в Конституции наша страна провозглашена социальным государством. Государство гарантирует каждому свободу труда, право на оплату труда без дискриминации и не ниже МРОТ, право на индивидуальные и коллективные трудовые споры, а также право на отдых.

Однако важность плановых и внеплановых проверок соблюдения правовых требований в сфере труда явно не равнозначна. Трудовое законодательство содержит крайне подробное регулирование, призванное, прежде всего, защитить права работника как более слабой стороны в отношениях «работник-работодатель». Однако ограничение свободы трудового договора может ущемлять права не только работодателя, но и работника. Возможны ситуации, в которых обе стороны трудовых отношений достигнут согласия на условиях, которые будут противоречить условиям трудового законодательства. Например, работник соглашается на 60-часовую рабочую неделю за повышенную зарплату.

Получается, что сущность плановых проверок соблюдения правовых требований в сфере регулирования труда состоит в попытке государства обнаружить нарушение трудового законодательства в условиях отсутствия конфликта между работником и

работодателем. Это делает такие проверки бессмысленными и не нужными.

Однако принципиально иная ситуация складывается с внеплановыми проверками, которые в подавляющем большинстве случаев проводятся в условиях конфликта. Такие проверки оправданны, поскольку направлены на достижение главной цели трудового надзора — обеспечение защиты прав работника.

Таким образом, надзор за соблюдением правовых требований в сфере труда должен осуществляться путем проведения только внеплановых проверок. В рамках надзора за соблюдением требований охраны труда должны быть сохранены плановые и внеплановые проверки, однако плановые проверки должны осуществляться не на основе произвольного отбора проверяемых работодателей, а с учетом уровня потенциальной опасности рабочего места (т.е. на основании результатов оценки уровня риска).

2. Отсутствие формализованной и обновленной системы оценки уровня риска

Существующая система трудового надзора характеризуется наличием очень большого количества поднадзорных субъектов при небольшом количестве инспекторского состава Роструда.

На начало 2014 г. федеральному государственному надзору в сфере труда подлежала деятельность примерно 7,8 млн хозяйствующих субъектов. При этом фактически надзор осуществляли 2 162 инспектора труда. Соответственно, на одного инспектора приходилось в среднем 3 610 работодателей.

В некоторых субъектах Российской Федерации данный показатель был еще выше: например, в городе Москве надзор в отношении 1,382 млн работодателей осуществляли 85 инспекторов (16 259 хозяйствующих субъектов на одного инспектора), в Новосибирской области имелось в наличии 42 инспектора на 207,3 тыс. работодателей (4 935 хозяйствующих субъектов на одного инспектора).

По оценке Роструда, такая численность инспекторов труда фактически позволяет обеспечить проведение плановых надзорных мероприятий в отношении одной организации с периодичностью не чаще, чем в среднем один раз в 27 лет. В таких условиях практикуемый сейчас случайный отбор ор-

ганизаций для проведения в ней плановой проверки многократно снижает эффективность надзора.

Единственным способом повышения эффективности контрольно-надзорных мероприятий в условиях серьезных ресурсных ограничений является концентрация усилий Роструда в отношении именно тех производств, **деятельность которых наиболее опасна.**

В этих целях Рострудом ведется разработка методики оценки рисков в сфере труда. На начало марта 2016 г. проектируемая система оценки рисков предусматривала разделение работодателей на 6 категорий риска: от чрезвычайно высокого до низкого уровня риска.

Деятельность каждого поднадзорного хозяйствующего субъекта должна анализироваться на предмет определения уровня двух видов риска: (а) риска причинения вреда жизни и здоровью работников и (б) риска причинения вреда иным правам и законным интересам работников.

По каждому виду риска его количественная оценка рассчитывается по формуле:

$$\text{Риск} = 0,55 \times \text{Риск}_{\text{пост}} + 0,45 \times \text{Риск}_{\text{пер}}$$

, где:

Риск_{пост} – количественная оценка риска по условно постоянным критериям;

Риск_{пер} – количественная оценка риска по условно переменным критериям.

Первичное отнесение хозяйствующих субъектов к категории риска должна осуществляться на основе условно постоянных критериев с использованием следующей формулы:

$$\text{Риск}_{\text{пост}} = 0,3 \times \text{УВ} + 0,5 \times \text{УТ} + 0,2 \times \text{М}$$

УВ – уровень вероятности причинения вреда (определяется как сочетание опасности вида экономической деятельности и условий труда на рабочем месте);

УТ – уровень тяжести последствий причинения вреда охраняемым законом ценностям (определяется через количество случаев причинения вреда в каждом виде экономической деятельности);

М – масштабность (количество работников хозяйствующего субъекта).

Оценка хозяйствующих субъектов по условно переменным критериям осуществляется на основе динамических факторов, к которым относятся:

- а) наличие (отсутствие) подтвержденных жалоб;
- б) реализация мероприятий по развитию системы социального партнерства;
- в) наличие (отсутствие) существенных нарушений законодательства;
- г) коэффициент тяжести и частоты несчастных случаев;
- д) глубина задолженности по заработной плате.

На основании анализа данных динамических факторов поднадзорному хозяйствующему субъекту присваиваются установленное количество баллов с применением повышающих, нейтральных или понижающих коэффициентов.

На момент подготовки настоящего доклада методика прошла только стадию обсуждения на Общественном совете Роструда. Она не была официально утверждена и введена в действие. Изложенный выше подход в целом заслуживает одобрения. Однако представляется ошибочным использование в методике оценки рисков элементов, связанных с соблюдением правовых требований в сфере труда (обоснование см. выше).

Основным параметром оценки должны быть условия труда, которые согласно Федеральному закону «О специальной оценке условий

труда» по степени вредности и/или опасности подразделяются на 4 класса: оптимальные, допустимые, вредные и опасные условия труда.

Оценка риска должна осуществляться с использованием динамического способа. Соответственно, при определении уровня потенциальной опасности должны учитываться нарушения правил охраны труда, выявленные ранее у работодателей, а также несчастные случаи на производстве, о которых работодатели должны уведомлять государственную инспекцию труда.

Однако различные нарушения в разной степени увеличивают вероятность несчастного случая на производстве или профессионального заболевания. Установление равного веса для любых нарушений правил охраны труда создает опасность манипуляции со стороны инспекторов: соблюдая законодательство, они могут как уменьшать, так и увеличивать количество выявленных нарушений (например, путем фиксации несколько однотипных нарушений либо как одного нарушения, либо каждого нарушения по отдельности).

Во избежание этого необходимо **нормативно закрепить перечень грубых нарушений** и учитывать при определении уровня риска только такие нарушения. Данный перечень может быть основан на положениях статьи 5.27.1. КоАП РФ «Нарушение государственных нормативных требований охраны труда».

Для удобства применения указанных разнообразных критериев необходимо использование балльной системы: при оценке по каждому из параметров должны начисляться баллы, которые впоследствии подлежат суммированию. На основе полученного интегрального показателя должна определяться категория объекта.

Исходя из баллов, накопленных за совершенные нарушения, допущенные несчастные случаи или возникшие профессиональные заболевания, должен корректироваться класс опасности объекта, а также определяться объекты, подлежащие проверке в приоритетном порядке (в пределах каждого класса).

ПРОЕКТ

Категория объекта должна определяться исходя из следующих значений интегрального показателя объекта:

<p>I КЛАСС</p> <p>> 21 БАЛЛОВ</p> <p>субъект чрезвычайно высокого уровня риска</p>	<p>II КЛАСС</p> <p>15-21 БАЛЛ</p> <p>субъект высокого уровня риска</p>	<p>III КЛАСС</p> <p>8-14 БАЛЛОВ</p> <p>субъект среднего уровня риска</p>	<p>IV КЛАСС</p> <p>< 8 БАЛЛОВ</p> <p>субъект низкого уровня риска</p>
--	---	---	---

ПРЕДЛАГАЕМЫЕ КРИТЕРИИ

1 ПАРАМЕТР «УСЛОВИЯ ТРУДА РАБОТНИКОВ»

Работодателю начисляются баллы исходя из условий труда работников на основе следующей шкалы:

<p>1) опасные условия труда (4 класс) — 20 баллов;</p> <p>2) вредные условия труда:</p> <ul style="list-style-type: none"> • вредные условия труда 4 степени (подкласс 3.4) — 16 баллов; • вредные условия труда 3 степени (подкласс 3.3) — 14 баллов; 	<ul style="list-style-type: none"> • вредные условия труда 2 степени (подкласс 3.2) — 12 баллов; • вредные условия труда 1 степени (подкласс 3.1) — 10 баллов; <p>3) допустимые условия труда (2 класс) — 5 баллов;</p> <p>4) оптимальные условия труда (1 класс) — 0 баллов.</p>
---	---

ПРОЕКТ

Баллы назначаются исходя из наиболее опасных условий труда, имеющих на рабочих местах работодателя. В случае наличия у работодателя рабочих мест разных классов суммирование баллов не осуществляется.

2 ПАРАМЕТР «НАЛИЧИЕ НАРУШЕНИЙ ПРАВИЛ ОХРАНЫ ТРУДА»

За каждое грубое нарушение правил охраны труда, выявленное у работодателя в течение последних 2 лет, начисляется 1 балл.

Грубыми нарушениями являются:

- нарушение работодателем установленного порядка проведения специальной оценки условий труда на рабочих местах или ее непроведение;
 - допуск работника к исполнению им трудовых обязанностей без прохождения в установленном порядке обучения и проверки знаний требований охраны труда;
 - допуск работника к исполнению им трудовых обязанностей без прохождения обязательных предварительных и периодических медицинских осмотров, обязательных медицинских осмотров в начале рабочего дня (смены), обязательных психиатрических освидетельствований или при наличии медицинских противопоказаний;
 - необеспечение работников средствами индивидуальной защиты.
- За каждый несчастный случай на производстве, произошедший у работодателя в течение последних 2 лет, начисляются баллы исходя из следующей шкалы:
- групповой несчастный случай (два человека и более) — **2 балла**;
 - тяжелый несчастный случай — **3 балла**;
 - несчастный случай со смертельным исходом — **5 баллов**.

В случае, если произошедший несчастный случай относится одновременно к двум категориям (например, групповой несчастный случай, в результате которого погиб как минимум один работник), то баллы суммируются.

За каждое профессиональное заболевание, выявленное в течение последних 2 лет у работников данного работодателя, начисляется **1 балл**.

За каждый прошедший календарный год, в течение которого у работодателя не было выявлено грубых нарушений, из интегрального показателя данного лица отнимается **1 балл** (далее «льготные баллы»), но не более 10 баллов. В случае выявления у работодателя грубого нарушения льготные баллы подлежат обнулению. Период, используемый для исчисления льготных баллов, также прерывается, и его течение начинается заново.

3. Отсутствие системы мер по минимизации риска

В настоящее время закон предусматривает одинаковую периодичность плановых проверок и виды проверок для работодателей, условия труда у которых имеют кардинально

разный уровень риска: например, подземный рудник и частное высшее учебное заведение, авиакомпания и ресторан, химический комбинат и страховая компания.

Очевидно, что для работодателей с разными условиями труда должен быть установлен

разный порядок осуществления контрольно-надзорных мероприятий. В связи с этим необходимо дифференцировать процедуры осуществления трудового надзора в зависимости от класса поднадзорного субъекта:

- установить периодичность плановых проверок исходя из класса субъекта;
- отказаться от плановых проверок малоопасных объектов;
- закрепить зависимость вида проверки от класса объекта;

предусмотреть дифференциацию размера административного наказания за допущенные нарушения в зависимости от класса субъекта.

Дополнительно может быть предусмотрена дифференциация обязательных правил охраны труда в зависимости от класса опасности хозяйствующего субъекта (в аспекте условий труда).

Вышеизложенные предложения частично нашли отражения в системе управления рисками, проектируемой в настоящее время Рострудом.

Категория риска	Периодичность плановых проверок	Форма надзора	
		по риску причинения непосредственного вреда жизни и здоровью работников	по риску причинения вреда иным правам и законным интересам работников
Чрезвычайно высокий риск	1 раз в год		Выездные проверки
Высокий риск	1 раз в 2 года	Выездные проверки	
Значительный риск	1 раз в 3 года		Выездные и/или документарные проверки
Средний риск	1 раз в 4 года	Выездные и/или документарные проверки	Документарные проверки
Умеренный риск	1 раз в 5 лет	Выездные и/или документарные проверки	
Низкий риск	Плановые проверки не проводятся	-	-

Однако предложенный подход к периодичности плановых проверок представляется некорректным. Во-первых, по сравнению с существующей практикой запланирована слишком высокая частота проведения проверок. Во-вторых, предлагается установить императивное требование о фиксированной периодичности проверок (например, «раз в год») в отличие от существующей предельной периодичности (например, «не чаще чем один раз в 3 года»).

Реализация данных положений повлечет многократное увеличение количества плановых проверок, что в свою очередь повысит давление на бизнес и потребует увеличение кадровых и финансовых ресурсов на осуществление надзора в сфере труда. В связи с этим может быть предложена следующая дифференциация условий проведения мероприятий по контролю.

ПРОЕКТ

Класс	Периодичность плановых проверок	Вид плановой проверки	Коэффициент, корректирующий размер штрафа, предусмотренного КоАП РФ**
I	не чаще 1 раза в год	Выездная	1
II	не чаще 1 раза в 3 года	Выездная	1
III	не чаще 1 раза в 5 лет	Документарная*	0,75
IV	плановые проверки не проводятся	-	0,5

* — В отношении объектов III класса плановые проверки должны носить документарный характер. Если в ходе документарной проверки были выявлены факты, свидетельствующие о возможных нарушениях, для проверки указанных фактов может быть назначена выездная проверка.

** — В случае выявления нарушений, допущенных на объектах защиты, размер минимального и максимального административного штрафа, указанного в ст. 5.27.1 КоАП РФ, корректируется путем умножения данных величин на указанные в таблице показатели.

1.3.4 РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД В РАМКАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ПОЖАРНОГО НАДЗОРА

Отдельные существующие элементы риск-ориентированного подхода, используемые в рамках государственного пожарного надзора, нормативно установлены в «Техническом регламенте о требованиях пожарной безопасности», утвержденном Федеральным законом от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ.

Первая попытка системной организации риск-ориентированного подхода в данном виде надзора предпринята в Методических рекомендациях по организации проведения проверок в области пожарной безопасности на объектах защиты, утвержденных главным государственным инспектором РФ по пожарному надзору 10 января 2016 г. (№ 2-4-71-1-28).

Соответствие элементов риск-ориентированного подхода основным принципам

№	Принцип	Существующая система управления рисками
1	Критерии классификации субъектов (объектов) основаны исключительно на оценке уровня потенциальной опасности	✔
2	Приоритет динамической системы оценки рисков	✘ (используется статическая система)
3	Приоритет расчетного и интегрально-условного метода определения уровня риска	✘ (используется условный метод)

№	Принцип	Существующая система управления рисками
4	Наличие исчерпывающего реестра подконтрольных субъектов (объектов)	✔ (данный реестр нормативно не предусмотрен, но фактически ведется в виде журнала учета объектов и контрольно-наблюдательных дел объектов; используется специальное программное обеспечение «Автоматизированная информационная система сбора информации о противопожарном состоянии объектов надзора и исполнения административных процедур по осуществлению Государственного пожарного надзора на объектах надзора» (СПО ИАП))
5	Использование специальных АИС для оценки рисков	⌵ (для данной цели планируется использовать АИС «Электронный инспектор МЧС», обеспечивающую ведение электронных контрольно-наблюдательных дел объектов в составе СПО ИАП)
6	Дифференциация разрешительных процедур	Необходимость отсутствует
7	Дифференциация обязательных требований, предъявляемых к экономической деятельности	✔
8	Дифференциация процедуры и возможных результатов государственного контроля	✘
9	Открытость правил применения системы управления рисками и результатов ее реализации	✔ (не предусмотрено раскрытие сведений о результатах классификации объектов)
10	Постепенное внедрение системы управления рисками	✔

СИСТЕМА ОЦЕНКИ РИСКА

В области обеспечения пожарной безопасности используется крайне сложная система классификации объектов по степени потенциальной опасности. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности предусматривает выделение более десятка классификаций. В отношении зданий, сооружений и помещений применяется 4 основных системы классификации:

1. по степени огнестойкости, под которой понимается характеристика зданий, сооружений и пожарных отсеков,

определяемая пределами огнестойкости конструкций, применяемых для строительства. Техническим регламентом предусмотрено наличие 5 степеней огнестойкости.

2. по классам конструктивной пожарной опасности, под которыми понимают характеристику зданий, сооружений и пожарных отсеков, определяемую степенью участия строительных конструкций в развитии пожара и образовании опасных факторов пожара. Выделяется

4 класса конструктивной пожарной опасности. кальные объекты, особо ценные объекты культурного наследия и т.д.

3. по классам функциональной пожарной опасности, под которыми понимают характеристику зданий, сооружений и пожарных отсеков, определяемую назначением и особенностями эксплуатации указанных объектов, в т.ч. особенностями осуществления в указанных объектах технологических процессов производства.

На основании указанной методики объекты распределяются на 5 категорий, где объекты первой категории обладают высокой степенью риска, а объекты пятой категории — низкой степенью риска.

Например, в числе прочих объектами первой категории являются:

- особо опасные, технически сложные и уникальные объекты (в соответствии с Градостроительным кодексом РФ);
- здания организаций по обслуживанию населения (объекты класса Ф3) с возможным одновременным пребыванием в них 200 и более человек;
- здания органов управления учреждений, банков, контор, офисов (объекты класса Ф 4.3) высотой 28 метров и более;
- производственные здания, сооружения (объекты класса Ф 5.1), являющиеся ОПО I — III классов опасности.

В тоже время здания организаций по обслуживанию населения (объекты класса Ф3) с возможным одновременным пребыванием в них менее 50 человек и здания органов управления учреждений, банков, контор, офисов (объекты класса Ф4.3) высотой от 6 до 15 метров относятся к объектам третьей категории.

В свою очередь, пятая категория присваивается зданиям и сооружениям, отнесенным к пониженному уровню ответственности согласно «Техническому регламенту о безопасности зданий и сооружений», а также временным постройкам, киоскам, навесам и другим подобным постройкам.

Нужно особо отметить, что данная система классификации установлена не нормативным актом, а только методическими рекомендациями. При этом данные рекомендации не были официально опубликованы и имеются в открытом доступе только в справочно-правовых системах.

Помимо систем классификации объектов защиты Технический регламент определяет правила **оценки пожарного риска на производственном объекте**, которая должна предусматривать:

В зависимости от назначения объекта, а также возраста, физического состояния и количества людей, находящихся в здании, сооружении, возможности пребывания их в состоянии сна объекты подразделяются на 21 класс, объединенных в 5 групп.

4. по категории зданий, сооружений и помещений по пожарной и взрывопожарной опасности. Помещения производственного и складского назначения подразделяются на 5 категорий, которые определяются исходя из вида находящихся в помещениях горючих веществ и материалов, их количества и пожароопасных свойств, а также исходя из объемно-планировочных решений помещений и характеристик проводимых в них технологических процессов. Здания, сооружения и помещения иного назначения категорированию не подлежат.

МЧС России ведет работу по созданию комбинированной системы классификации объектов защиты, которая будет использоваться для дифференциации мер государственного надзора. В состав указанных выше Методических рекомендаций, утвержденных в январе 2016 г., входит методика определения периодичности осуществления плановых надзорных мероприятий в зависимости от категории, характеризующей степень риска объектов защиты и территорий (применяется для планирования проверок в 2016 и 2017 гг).

Согласно данной методике, основным параметром для классификации объектов защиты являются классы функциональной пожарной опасности. В отдельных случаях используются дополнительные параметры: (1) численность людей, пребывающих на объекте; (2) высота зданий; (3) категории по пожарной и взрывопожарной опасности; (4) наличие специального статуса: особо опасные, технически сложные и уни-

1. анализ пожарной опасности объекта;
 2. определение частоты реализации пожароопасных аварийных ситуаций на объекте;
 3. построение полей опасных факторов пожара для различных сценариев;
 4. оценку последствий воздействия опасных факторов пожара на людей для различных сценариев;
 5. вычисление пожарного риска.
- а) анализ документов, характеризующих пожарную опасность объекта защиты;
- б) обследование объекта защиты для получения объективной информации о состоянии пожарной безопасности, выявления возможности возникновения и развития пожара, воздействия на людей и материальные ценности опасных факторов пожара, а также определения соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности;
- в) проведение необходимых исследований, испытаний, расчетов и экспертиз, а в случаях, установленных Техническим регламентом о требованиях пожарной безопасности, — расчетов по оценке пожарного риска;
- г) подготовка вывода о соответствии объекта защиты требованиям пожарной безопасности либо, в случае их невыполнения разработка мер, при реализации которых объект защиты будет соответствовать требованиям пожарной безопасности.

Технический регламент о требованиях пожарной безопасности предусматривает, что оценка соответствия объектов защиты (продукции), организаций требованиям пожарной безопасности может проводиться в форме **независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности)**. Такая оценка проводится на основе договора, заключаемого между собственником или иным законным владельцем объекта защиты и экспертной организацией, осуществляющей деятельность в области оценки пожарного риска на основании добровольной аккредитации МЧС России.

Независимая оценка пожарного риска включает следующие элементы:

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Техническим регламентом предусмотрена дифференциация обязательных требований пожарной безопасности, взаимосвязанная со множеством признаков поднадзорного объекта, присвоенных данному объекту на основании разных систем классификации.

Например, согласно ст. 99 Технического регламента допускается не предусматривать наружное противопожарное водоснабжение:

- а) отдельно стоящих зданий и сооружений класса функциональной пожарной опасности Ф5 и степеней огнестойкости I и II категории Д по пожарной и взрывопожарной опасности объемом не более 1000 кубических метров;
- б) расположенных вне населенных пунктов отдельно стоящих зданий и сооружений класса функциональной пожарной опасности Ф5 категорий А, Б и В по пожар-

ной и взрывопожарной опасности объемом не более 500 кубических метров и категорий Г и Д по пожарной и взрывопожарной опасности объемом не более 1000 кубических метров.

Помимо этого, **прохождение независимой оценки пожарного риска** непосредственно влияет на процедуру государственного пожарного надзора в отношении соответствующего объекта защиты. По общему правилу, основанием для включения объекта защиты в ежегодный план проверок является истечение 3 лет со дня:

- ввода объекта в эксплуатацию или изменения его класса функциональной пожарной опасности;
- окончания проведения последней плановой проверки.

Однако при поступлении заключения независимой оценки пожарного риска в орган

МЧС России плановые проверки в отношении соответствующего объекта защиты планируются по истечении 3 лет со дня поступления в надзорный орган указанного заключения.

Указанные выше Методические рекомендации предусматривают изменение периодичности плановых проверок в зависимости от категории риска. Для объектов 1

категории (высокая степень риска) установлена периодичность проверок раз в 3 года, для объектов 4 категории (умеренная степень риска) — раз в 10 лет, объекты 5 категории (низкая степень риска) в плановом порядке не проверяются. Однако, как отмечалось выше, данная методика нормативно не утверждена и официально не опубликована.

ОСНОВНЫЕ НЕДОСТАТКИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Достоинствами системы управления рисками при осуществлении пожарного надзора являются **многофакторность оценки уровня пожарного риска**. Однако имеются серьезные недостатки, многократно снижающие эффективность риск-ориентированного подхода в данной сфере.

1. Крайне сложная система оценки уровня риска

Для оценки уровня риска используется одновременно 4 параметра объекта защиты: степень огнестойкости, классы конструктивной и функциональной пожарной опасности, категории по пожарной и взрывопожарной опасности.

При этом **отсутствует единый показатель**, учитывающий различные системы классификации и позволяющий однозначно определить уровень риска конкретного объекта. Это, в свою очередь, затрудняет сопоставление различных объектов между собой по уровню риска и принятие решения, в отношении каких объектов какие меры государственного контроля (надзора) должны быть приняты.

Решением проблемы может быть введение единой системы классификации объектов защиты (зданий, сооружений, помещений). Такая попытка предпринята в Методических рекомендациях по организации проведения проверок в области пожарной безопасности на объектах защиты. Необходимо развить данный подход и использовать при оценке уровня потенциальной пожарной опасности интегральный показатель, **учитывающий 4 параметра:**

- а) класс конструктивной пожарной опасности;
- б) класс функциональной пожарной опасности;

в) отдельные технические параметры объекта защиты (высота, проектная вместимость, наличие ОПО и так далее);

г) особый статус объекта защиты (наличие статуса объекта культурного наследия федерального, регионального или муниципального значения);

Предлагается не использовать при оценке пожарного риска категории по пожарной и взрывопожарной опасности, поскольку данные категории устанавливаются только для помещений производственного и складского назначения.

Создаваемая система **должна предусматривать динамическую оценку риска**. Соответственно, система оценки риска должна базироваться на учете нарушений, выявляемых на конкретном объекте, и учете случаев причинения вреда в результате пожара.

Однако различные нарушения в разной степени увеличивают вероятность пожара и, соответственно, причинения вреда.

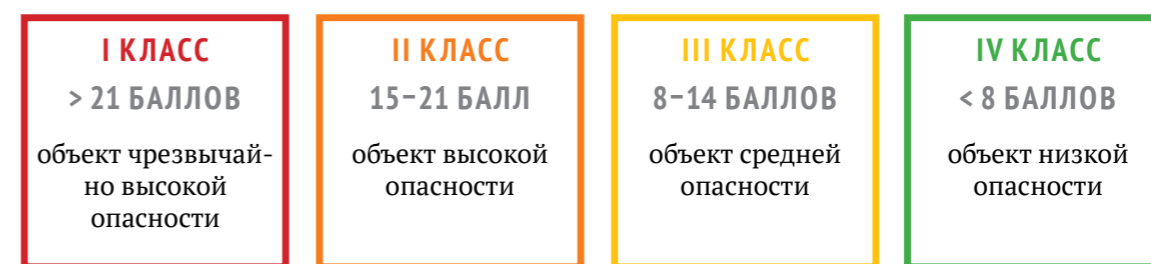
Во избежание этого необходимо нормативно **закрепить перечень грубых нарушений** и учитывать при определении уровня риска только грубые нарушения, допущенные на данном объекте.

В качестве основы для подготовки данного перечня может быть использована типология нарушений, изложенная в ст. 20.4 КоАП РФ «Нарушение требований пожарной безопасности».

Для удобства применения большого количества критериев необходимо введение балльной системы.

Класс пожарной опасности объекта должен определяться, исходя из следующих значений интегрального показателя объекта:

ПРОЕКТ



ПРЕДЛАГАЕМЫЕ КРИТЕРИИ (НА ПРИМЕРЕ ОТДЕЛЬНЫХ КАТЕГОРИЙ ОБЪЕКТОВ ЗАЩИТЫ)

1 ПАРАМЕТР «КЛАСС КОНСТРУКТИВНОЙ ПОЖАРНОЙ ОПАСНОСТИ»

Объекты, имеющие класс конструктивной пожарной опасности:

- С3 — 5 баллов;
- С2 — 3 балла;
- С1 — 1 балл;
- С0 — 0 баллов.

2 ПАРАМЕТР «КЛАСС ФУНКЦИОНАЛЬНОЙ ПОЖАРНОЙ ОПАСНОСТИ»

Класс	Тип объекта	Балл
Ф 1.1	здания дошкольных образовательных организаций, специализированных домов престарелых и инвалидов (неквартирные), больницы, спальные корпуса образовательных организаций с наличием интерната и детских организаций	10
Ф 1.2	гостиницы, общежития, спальные корпуса санаториев и домов отдыха общего типа, кемпингов, мотелей и пансионатов	8
Ф 3.1	здания организаций торговли	4
Ф 3.2	здания организаций общественного питания	4
Ф 3.5	помещения для посетителей организаций бытового и коммунального обслуживания с нерасчетным числом посадочных мест для посетителей	4
Ф 3.6	физкультурно-оздоровительные комплексы и спортивно-тренировочные учреждения с помещениями без трибун для зрителей, бытовые помещения, бани	2
Ф 4.3	здания органов управления учреждений, проектно-конструкторских организаций, информационных и редакционно-издательских организаций, научных организаций, банков, контор, офисов	4

ПРОЕКТ

Класс	Тип объекта	Балл
Ф 5.1	производственные здания, сооружения, производственные и лабораторные помещения, мастерские	6
Ф 5.2	складские здания, сооружения, стоянки для автомобилей без технического обслуживания и ремонта, книгохранилища, архивы, складские помещения	4
Ф 5.3	здания сельскохозяйственного назначения	2

3 ПАРАМЕТР «ОТДЕЛЬНЫЕ ТЕХНИЧЕСКИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ОБЪЕКТОВ ЗАЩИТЫ»

Объектам начисляются баллы исходя из их высоты:

- более 28 метров — **5 баллов**;
- от 15 до 28 метров — **3 балла**;
- менее 15 метров — **0 баллов**.

Объектам начисляются баллы исходя из их проектной вместимости:

- более 1000 человек — **6 баллов**;
- от 500 до 1000 человек — **4 балла**;
- от 100 до 500 человек — **2 балла**;
- менее 100 человек — **0 баллов**.

Взрывопожароопасным и химически опасным производственным объектам I-III класса начисляются баллы исходя из класса опасности:

- объект I класса — **5 баллов**;
- объект II класса — **3 балла**;
- объект III класса — **1 балл**.

Особо опасным, технически сложным и уникальным объектам (согласно положениям Градостроительного кодекса Российской Федерации) присваивается **5 баллов**.

4 ПАРАМЕТР «НАЛИЧИЕ У ОБЪЕКТА ЗАЩИТЫ ОСОБОГО СТАТУСА»

При наличии статуса объекта культурного наследия народов РФ баллы начисляются, исходя из следующих критериев:

- объект культурного наследия федерального значения — **5 баллов**;
- объект культурного наследия регионального значения — **3 балла**;
- объект культурного наследия местного значения — **1 балл**.

ПРОЕКТ

5 ПАРАМЕТР «НАЛИЧИЕ НАРУШЕНИЙ ПРОТИВОПОЖАРНЫХ ТРЕБОВАНИЙ»

За каждое грубое нарушение, выявленное на объекте защиты в течение последних 2 лет, начисляется **1 балл**.

Грубыми нарушениями являются нарушения требований к:

- внутреннему противопожарному водоснабжению;
- электроустановкам зданий, сооружений и строений, электротехнической продукции;
- первичным средствам пожаротушения, обеспечению зданий, сооружений и строений первичными средствами пожаротушения;
- эвакуационным путям, эвакуационным и аварийным выходам;
- системам автоматического пожаротушения и системам пожарной сигнализации, системам оповещения людей о пожаре и управления эвакуацией людей в зданиях, сооружениях и строениях или системам противодымной защиты зданий, сооружений и строений;
- обеспечению проходов, проездов и подъездов к зданиям, сооружениям и строениям.

За каждый пожар, произошедший на объекте защиты в течение последних двух лет, — **3 балла**. За каждый пожар, произошедший на объекте защиты в течение последних двух лет и повлекший причинение вреда жизни или здоровью, — **5 баллов**.

За каждый прошедший календарный год, в течение которого на объекте защиты не было выявлено грубых нарушений, из интегрального показателя данного объекта отнимается **1 балл** (далее «льготные баллы»), но не более 10 баллов. В случае выявления на объекте грубого нарушения льготные баллы подлежат обнулению. Период, используемый для исчисления льготных баллов, также прерывается, и его течение начинается заново.

2. Слабое влияние результатов оценки на процедуру государственного пожарного надзора

Согласно действующему законодательству, отнесение объекта к определенному классу конструктивной или функциональной пожарной опасности, определенной категории по пожарной и взрывопожарной опасности **никак не влияет на процедуру осуществления федерального государственного пожарного надзора**.

Закон предусматривает одинаковую периодичность плановых проверок, а также формы проверок для объектов, которые имеют кардинально разный уровень риска причинения вреда в результате возникновения пожара. Например, нормативные акты устанавливают одинаковые процедурные требования к проверке гостиницы вместимостью

2 000 человек и кафе на 50 посадочных мест, объекта культурного наследия XIX века (например, одной из многих московских городских дворянских усадеб) и новейшего офисного бизнес-центра, санатория со спальным корпусом на 1 000 мест и небольшого животноводческого комплекса на 200 голов скота.

Очевидно, что для объектов разного уровня потенциальной опасности должен быть установлен разный порядок осуществления контрольно-надзорных мероприятий. Упомянутые выше Методические рекомендации МЧС России дифференцируют в зависимости от категории риска только периодичность плановых проверок.

Предложенный подход должен быть усовершенствован. Во-первых, в зависимости от категории потенциальной опасности проверяемого объекта должна быть дифференци-

рованы не только периодичность плановых проверок, но и вид проверки, а также размер административного наказания за допущенные нарушения.

Во-вторых, в отношении наиболее опасных объектов интенсивность проверок может быть увеличена по сравнению с существую-

щими в настоящее время нормативами. Данное изменение будет компенсировано снижением объема государственного пожарного надзора в отношении менее опасных объектов. Дополнительно может быть предусмотрена дифференциация обязательных правил пожарной безопасности в зависимости от класса опасности объекта защиты.

организации плановых контрольно-надзорных мероприятий» (далее — Классификация пищевой продукции).

По состоянию на февраль 2016 г. указанная система управления рисками находится на этапе практического внедрения.

ПРОЕКТ			
Класс	Периодичность плановых проверок	Вид плановой проверки	Коэффициент, корректирующий размер штрафа, предусмотренного КоАП РФ***
I	Режим постоянного государственного надзора*	Выездная	1
II	не чаще 1 раза в год	Выездная	1
III	не чаще 1 раза в 3 года	Документарная**	0,75
IV	Плановые проверки не проводятся	-	0,5

* — Режим постоянного надзора означает возможность как постоянного нахождения инспектора на объекте защиты, так и периодического посещения такого объекта с периодичностью, устанавливаемой инспектором.

** — В отношении объектов III класса плановые проверки должны иметь документарный характер. Если в ходе документарной проверки были выявлены факты, свидетельствующие о возможных нарушениях, для проверки указанных фактов может быть назначена выездная проверка.

*** — В случае выявления нарушений, допущенных на объектах защиты, размер минимального и максимального административного штрафа, указанного в ст. 20.4 КоАП РФ, корректируется путем умножения данных величин на указанные в таблице показатели.

1.3.5 РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД В РАМКАХ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА

Элементы риск-ориентированного подхода, используемые в рамках государственного санитарно-эпидемиологического надзора, установлены двумя ведомственными актами Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека:

- приказом Роспотребнадзора от 30 сентября 2015 г. № 1008, утверждающим методические рекомендации «Классификация хозяйствующих субъектов и видов

деятельности по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий» (далее — Классификация хозяйствующих субъектов);

- приказом Роспотребнадзора от 18 января 2016 г. № 16, утверждающим методические рекомендаций «Классификация пищевой продукции, обращаемой на рынке, по риску причинения вреда здоровью и имущественных потерь потребителей для

Соответствие элементов риск-ориентированного подхода основным принципам

№	Принцип	Существующая система управления рисками
1	Критерии классификации субъектов (объектов) основаны исключительно на оценке уровня потенциальной опасности	
2	Приоритет динамической системы оценки рисков	(используется статическая система с элементами динамической системы)
3	Приоритет расчетного и интегрально-условного метода определения уровня риска	(используется расчетный метод)
4	Наличие исчерпывающего реестра подконтрольных субъектов (объектов)	(методическими рекомендациями предусмотрено создание реестра)
5	Использование специальных АИС для оценки рисков	(методическими рекомендациями предусмотрено использование специального программного обеспечения)
6	Дифференциация разрешительных процедур	Необходимость отсутствует
7	Дифференциация обязательных требований, предъявляемых к экономической деятельности	
8	Дифференциация процедуры и возможных результатов государственного контроля	(дифференцированная процедура закреплена только в методических рекомендациях)
9	Открытость правил применения системы управления рисками и результатов ее реализации	(нормативно предусмотрено раскрытие отдельных сведений о классифицированных объектах)
10	Постепенное внедрение системы управления рисками	(методическими рекомендациями не предусмотрено проведение кампании по перерегистрации субъектов)

СИСТЕМА ОЦЕНКИ РИСКА

Система оценки уровня риска, используемая для целей санитарно-эпидемиологического надзора, является единственной методикой оценки, в рамках которой применяется качественный математический

аппарат, позволяющий определить численное значение уровня риска. Согласно Классификации хозяйствующих субъектов, поднадзорные организации разделяются на 6 классов опасности:

Класс опасности	Характеристика риска причинения вреда здоровью	Риск причинения вреда здоровью
1 класс опасности	Чрезвычайно высокий	Более 1×10^{-3}
2 класс опасности	Высокий	$10^{-4} < R \leq 1 \times 10^{-3}$
3 класс опасности	Значительный	$10^{-5} < R \leq 1 \times 10^{-4}$
4 класс опасности	Средний	$10^{-6} < R \leq 1 \times 10^{-5}$
5 класс опасности	Умеренный	$10^{-7} < R \leq 1 \times 10^{-6}$
6 класс опасности	Низкий	$R < 10^{-7}$

Для фиксации класса опасности создается Реестр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору и надзору в сфере защиты прав потребителей, который должен формироваться с учетом видов деятельности по ОКВЭД и ОКУН.

Для оценки риска используется **статический метод**, предусматривающий однократное отнесение субъекта к определенному классу опасности вне зависимости от текущего уровня соблюдения хозяйствующим субъектом обязательных требований.

Потенциальный риск причинения вреда здоровью в результате нарушения санитарно-эпидемиологических требований и правил в сфере защиты прав потребителей (R) рассчитывается по формуле:

$$R_j^l = \sum (p_k^l \times u_k^l \times M_j)$$

, где

p_k^l — вероятность нарушения законодательства по k-ой статье Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федерального закона «О защите прав потребителей» и иного законодательства в области защиты прав потребителей на l-ом виде деятельности;

u_k^l — показатель, характеризующий вред здоровью j-му контингенту при нарушении k-ой статьи законодательства на l-ом виде деятельности;

M_j — показатель, характеризующий численность j-го контингента, находящегося под воздействием определенного вида деятельности организации (масштаб воздействия) при нарушении k-той статьи законодательства, млн чел.

1. Вероятность нарушения законодательства определяется через частоту нарушения каждой статьи санитарного законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителей по видам деятельности, подлежащим надзору.
2. Показатель, характеризующий вред здоровью человека, связанный с нарушением статей санитарного законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителей, определяется на основе системного, в том числе экспертного, анализа причинно-следственных связей между частотой нарушений законодательства (в разрезе отдельных статей) и распространенностью нарушений здоровья с учетом тяжести таких нарушений.

Нужно отметить, что данные показатели не подлежат расчету для конкретного субъекта (объекта). Сотрудники Роспотребнадзора при определении уровня риска конкретного субъекта должны использовать уже рассчитанные и зафиксированные в методических рекомендациях общие показатели.

Так, показатель «вероятность нарушения законодательства» основан на общероссийских статистических показателях частоты нарушений отдельных статей санитарного законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителей, установленной по результатам контрольных мероприятий за последние 3 года по всем субъектам РФ.

Показатели, характеризующие вред здоровью человека, также рассчитываются по данным статистических форм за 3-х летний период для всей Российской Федерации. Тяжесть возможных заболеваний оценена от 0 до 1, где 0 — полное здоровье, 1 — смерть.

3. Показатель, характеризующий масштабность воздействия объекта надзора, учитывает общее число лиц, которым может быть причинен вред в результате нарушения санитарных требований и требований в сфере защиты прав потребителей, и время контакта этих людей с опасностью, свойственной объекту.

Это единственный показатель из трех переменных, которые рассчитывается в индивидуальном порядке для каждого объекта. Расчет ведется по формуле:

$$M_j = N_j \times T_j$$

, где

N_j — численность j-ых контингентов населения (жителей, работников, потребителей товаров и услуг), находящихся под воздействием объекта надзора, млн чел. в сутки;

T_j — коэффициент, учитывающий среднегодовое время контакта человека j-го контингента с фактором опасности.

Для каждого юридического лица или индивидуального предпринимателя оценивается риск каждого объекта надзора и каждого вида деятельности, продукции. Риски, формируемые в результате однотипной деятельности разных объектов, принадлежащих одной организации, суммируются. Класс опасности организации характеризуется величиной (R^s), которая определяется

наиболее опасным видом деятельности по риску причинения вреда здоровью.

Данная статическая модель оценки риска дополнена элементами динамической системы. На уровне субъекта РФ выполняется ранжирование хозяйствующих субъектов внутри каждого класса опасности по интегральному показателю приоритетности (I), который вычисляется по формуле:

$$I = \text{Ранг}(R) + \text{Ранг}(S) + \text{Ранг}(L)$$

, где

R^s — потенциальный риск причинения вреда здоровью, формируемый организацией, в результате нарушений законодательства;

S — степень «законопослушания», которая характеризуется соотношением количества выявленных нарушений санитарного законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителей у данной организации за последние 5 лет к количеству проведенных за 5 лет проверок;

L — доля нестандартных проб, полученных в ходе лабораторных исследований на объекте надзора за последние 5 лет.

После расчета объекты выстраиваются в порядке уменьшения интегрального показателя. В верхней части списка располагаются объекты, подлежащие первоочередному внесению в план надзорных мероприятий. Также в перечень приоритетных объектов должны войти новые объекты надзора, в отношении которых ранее не проводились проверки.

Изложенная выше классификация хозяйствующих субъектов дополняется двумя системами классификации обрабатываемой на рынке пищевой продукции: по риску причинения вреда здоровью потребителей и по риску имущественных потерь потребителей.

Риск причинения вреда здоровью потребителей рассчитывается на основании 3 показателей:

- а) вероятность нарушения требований безопасности к продукции (на основании общероссийских статистических данных);
- б) относительный вред здоровью, формируемый нарушением санитарно-эпидемиологических требований;
- в) коэффициент, характеризующий региональные особенности потребления различной продукции.

бителем небезопасной продукции (данный показатель оценивается по доле продукции, изъятой в результате осуществления контрольно-надзорной деятельности); б) потенциальные имущественные потери от неиспользования единицы продукции; в) объем потребления пищевой продукции одним человеком в год.

На основании анализа данных видов риска каждой категории пищевой продукции присваивается класс опасности. Для классификации продукции используется 6-уровневая шкала, аналогичная шкале, применяемой для классификации хозяйствующих субъектов.

Риск имущественных потерь потребителей рассчитывается на основании также 3 показателей: а) вероятность приобретения потре-

ДИФФЕРЕНЦИАЦИЯ МЕР ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Исходя из класса опасности устанавливается дифференциация периодичности и вида плановых проверок, а также объема лаборатор-

но-инструментальных исследований, проводимых для обеспечения таких проверок.

Класс опасности	Периодичность плановых проверок	Форма мероприятия	Лабораторное обеспечение мероприятий
1 класс опасности	Постоянно (не реже 1 раза в полгода)	Режим постоянного государственного надзора	Расширенный объем лабораторно-инструментальных исследований
2 класс опасности	Не реже 1 раза в 2 года, не чаще 1 раза в год		Полный объем лабораторно-инструментальных исследований
3 класс опасности	Не реже 1 раза в 3 года, не чаще 1 раза в год	Выездная плановая проверка	
4 класс опасности	Не чаще 1 раза в 3 года		Минимально достаточный объем лабораторно-инструментальных исследований
5 класс опасности	Не чаще 1 раза в 5 лет	Выездная или документарная проверка	
6 класс опасности	Освобождаются от планового контроля	Не проводится	

Периодичность проведения плановых проверок субъектов 2 и 3 класса опасности может быть изменена следующим образом:

- если в результате проверок на объекте за последние 5 лет относительная частота нарушений законодательства меньше

среднероссийского показателя (за тот же период), то период между плановыми проверками принимается с максимальной частотой;

- если в результате проверок на объекте за последние 5 лет относительная частота нарушений законодательства больше среднероссийского показателя (за тот же период), то период между плановыми проверками принимается с минимальной частотой.

Периодичность плановых проверок субъектов 5 класса опасности может быть увеличена при одновременном соблюдении условий:

- отсутствия нарушений законодательства в ходе последней плановой проверки;
- отсутствия обоснованных жалоб на деятельность объекта.

Указанные дифференцированные меры государственного регулирования (периодичность и вид плановых проверок, объем лабораторно-инструментальных исследований) дополнены мерами по управлению рисками, связанными с продукцией. Отнесение пищевой продукции к конкретному классу опасности является основанием для определения содержания плановых проверок.

Класс опасности	Содержание плановых проверок	
	Вид контроля	Степень выборочности контроля
1 класс опасности	Документарный и лабораторный контроль по максимально полному перечню факторов риска	
2 класс опасности	Документарный и лабораторный контроль по перечню факторов, определяемых по результатам предыдущих проверок хозяйствующего субъекта	100% плановых проверок хозяйствующих субъектов, осуществляющих обращение данной продукции на рынке
3 класс опасности	Документарный и лабораторный контроль по минимально-достаточному перечню факторов риска	
4 класс опасности	Документарный и лабораторный контроль	50% плановых проверок хозяйствующих субъектов, осуществляющих обращение данной продукции на рынке
5 класс опасности	Документарный и лабораторный контроль	10% плановых проверок хозяйствующих субъектов, осуществляющих обращение данной продукции на рынке
6 класс опасности	Документарный контроль	Проверка по остаточному принципу (после обеспечения документарного и лабораторного контроля пищевой продукции более высокого класса по риску причинения вреда здоровью)

ОСНОВНЫЕ НЕДОСТАТКИ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Бесспорными плюсами системы управления рисками в сфере санитарно-эпидемиологического надзора являются научно обоснованный подход к оценке риска, учет

уровня добросовестности проверяемых лиц, а также дифференцированный подход к процедуре проведения надзора в зависимости от класса опасности. Однако при-

меняемый риск-ориентированный подход имеет и ряд недостатков, снижающих его эффективность.

1. Неоправданное упрощение системы оценки риска

Несмотря на использование качественного математического аппарата, существующая система оценки уровня риска **не позволяет точно определить индивидуальный уровень потенциальной опасности каждого поднадзорного объекта.**

Как отмечалось выше, для каждого объекта показатель риска рассчитывается с использованием показателя «вероятность нарушения законодательства», который определяется через частоту нарушения каждой статьи соответствующего законодательства по видам деятельности, подлежащим надзору. В свою очередь, данные о частоте нарушений основаны на общероссийских статистических показателях, установленных по результатам контрольных мероприятий за последние 3 года по всем субъектам РФ.

Это означает, что **для всех предприятий определенной отрасли используются одинаковые показатели вероятности нарушения законодательства.** При этом группировка по отраслям **может иметь довольно крупный характер.** Например, методические рекомендации Роспотребнадзора содержат единые показатели для всех организаций, осуществляющих производство пищевых продуктов (включая напитки) и производство табачных изделий.

Соответственно, при одинаковых показателях «вероятность нарушений законодательства» и «вред здоровья, связанный с нарушением законодательства», уровень риска каждого объекта будет зависеть от показателя «масштаб воздействия». Для производственных предприятий последний показатель фактически соответствует «объемам производства на предприятии».

В качестве условного примера может быть рассмотрена ситуация, при которой на территории одного субъекта Российской Федерации действует 3 предприятия, производящие молочную продукцию. Первое — принадлежащее индивидуальному предпринимателю микропредприятие с производительностью 1 тонна молока в сутки. Второе — предприятие, находящееся в собственности местного ООО, с про-

изводительностью 50 тонн молока в сутки. Третье — предприятие, находящееся в собственности транснациональной корпорации, с производительностью 1 000 тонн молока в сутки.

Исходя из существующей методики оценки риска уровень потенциальной опасности крупного предприятия превысит соответствующий показатель среднего предприятия в 20 раз, а микропредприятия — в тысячу раз. Соответственно, указанные предприятия могут быть отнесены к различным классам опасности: крупное предприятие будет проверяться чаще, чем микропредприятие. Из тех же предприятий, которые будут отнесены к одному классу, более крупное будет проверяться обязательно и в первую очередь, а менее крупное — по остаточному принципу при наличии свободных ресурсов.

При этом в реальности ситуация с уровнем риска может быть зеркально обратной. На предприятии транснациональной компании внедрены и выполняются высокие международные стандарты безопасности, а производственный процесс полностью автоматизирован. На микропредприятии такие стандарты не действуют, а производство является слабо механизированным.

Ярким примером является производство творога, для которого используется несколько технологий с разным уровнем обеспечения пищевой безопасности. Исторически и в настоящее время (на небольших предприятиях) применяется открытый способ, при котором сквашивание происходит в открытой ванне вместимостью 2,5 тонны, а сыворотка отделяется методом самопрессования с использованием лавсановых мешков. Все процессы открыты и осуществляются вручную. Риски такого производства с точки зрения микробиологических показателей и вероятности попадания инородных тел крайне высоки. Особенно, если такая линия установлена в цехе, полы, потолки и стены которого имеют дефекты, отвод сыворотки не организован, а санитарная обработка мешков не достаточна.

При этом современное аппаратное обеспечение процесса производства творога включает в себя полностью закрытые и автоматизированные линии, исключающие вышеуказанные риски. Такое оборудование устанавливается только на крупных предприятиях, так как его производительность

значительна и оно требует высокой квалификации операторов и организации сервисного обслуживания.

Для устранения указанных недостатков оценки уровня риска необходимо **разукрупнить существующую сгруппированность предприятий** и использовать одинаковые показатели вероятности нарушения законодательства для предприятий, относящихся к узким отраслям и имеющим сходные характеристики.

Например, типовые показатели должны быть установлены отдельно для предприятий каждой отрасли пищевой промышленности: мясной, молочной, мукомольной, хлебобулочной, фрукто- и овощеперерабатывающей и т.д.

Помимо этого, уточнение показателей должно быть связано с размером предприятий: отдельно расчет должен производиться для микропредприятий и малых предприятий, отдельно — для средних и крупных.

Впоследствии должен быть произведен переход **на расчет индивидуального показателя «вероятности нарушения законодательства» для каждого поднадзорного лица.** Для этого необходимо вести учет нарушений, допущенных каждым поднадзорным субъектом на каждом проверяемом объекте. По истечении 3–5 лет будет собрано достаточно данных для расчета индивидуальной вероятности нарушения.

На переходный период при оценке потенциальной опасности необходимо учитывать иные параметры, свидетельствующие об уровне риска на проверяемом объекте. Основным из них может являться прохождение сертификации на соответствие международным стандартам ISO 22000 и HACCP (системы менеджмента безопасности продуктов питания). При наличии документов, подтверждающих внедрение таких стандартов на предприятии, класс опасности поднадзорного субъекта должен быть снижен на один класс.

Дополнительно при оценке уровня риска в отношении предприятий пищевой промышленности, организаций оптовой и розничной торговли также должны учитываться классы опасности, которые присвоены пищевой продукции, выпускаемой, хранимой и реализуемой данными хозяйствующими субъектами.

2. Отсутствие учета грубости нарушений при оценке уровня риска

Создаваемая Роспотребнадзором модель оценки риска дополнена элементами динамической системы, позволяющей оценить историю соблюдения поднадзорным лицом санитарного законодательства и законодательства о защите прав потребителей. Важным элементом данной системы является показатель «степени законопослушания», который определяется как соотношение количества выявленных за последние 5 лет нарушений законодательства у данного лица к количеству проведенных проверок за тот же период.

Методические рекомендации предусматривают **учет любых нарушений вне зависимости от их грубости. Однако это принципиально неверно.** Различные нарушения санитарного законодательства в разной степени увеличивают вероятность возникновения заболеваний, нанесения травм и соответственно вероятность причинения вреда жизни и здоровью. Большая часть нарушений законодательства о защите прав потребителей может причинить вред только имущественным правам потребителя (например, нарушение требований к маркировке, наносимой на упаковку продуктов питания или отказ продавца заменить товар ненадлежащего качества).

Более того, придание равного веса всем нарушениям соответствующих требований создает **опасность манипуляции со стороны государственных инспекторов:** соблюдая букву закона, они могут как уменьшать, так и увеличивать количество нарушений, выявленных в ходе одной проверки (например, фиксируя несколько однотипных нарушений либо как одно нарушение, либо каждое нарушение по отдельности).

Для решения данной проблемы необходимо **определить перечень грубых нарушений, способных повлечь вред жизни и здоровью человека, и учитывать при определении уровня риска только такие грубые нарушения, допущенные поднадзорным лицом на данном объекте.** Соответствующий перечень может быть в будущем использован для конкретизации составов административных правонарушений в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия, которые в настоящее время изложены в крайне общем виде.

ГРУБЫЕ НАРУШЕНИЯ САНИТАРНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА (НА ПРИМЕРЕ ПРЕДПРИЯТИЙ МОЛОЧНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ)

ПРОЕКТ

1. Отсутствуют правоустанавливающие документы, подтверждающие право осуществлять соответствующий вид хозяйственной деятельности (свидетельство о государственной регистрации юридического лица, физического лица в качестве индивидуального предпринимателя; уведомление о начале осуществления предпринимательской деятельности по производству молока и молочной продукции; свидетельство о регистрации продуктов детского питания и т.д.).
2. Допускаются нарушения требований личной гигиены персонала.
3. Не соблюдается поточность технологического процесса.
4. Отсутствуют документы, подтверждающие происхождение, безопасность и качество сырья и готовой продукции.
5. Отсутствует обоснование сроков годности продукции (отсутствует процедура подтверждения сроков годности, не сохраняются образцы от каждой партии для последующего анализа качества и безопасности и т.д.).
6. Отсутствует обоснование режимов санитарной обработки оборудования.
7. Процедуры HACCP не разработаны или не внедрены.
8. Не обеспечена прослеживаемость сырья и готовой продукции (согласно требованиям «ТР ТС 021/2011. Технический регламент Таможенного союза. О безопасности пищевой продукции»).
9. Отсутствуют или не эффективны программы по дезинсекции/дератизации.
10. Отсутствует или не выполняется программа производственного контроля, разработанная на основе оценки рисков.
11. Используются авансовые даты для маркировки даты изготовления на упаковке.
12. Отсутствует или не внедрена программа управления продукцией, не соответствующей требованиям безопасности и качества.

В случае внедрения подхода, предусматривающего учет только грубых нарушений обязательных требований, указанные выше нарушения должны быть детализированы.

Методические рекомендации предусматривают введение режима постоянного государственного надзора на субъектах I класса опасности. Данный режим означает возможность либо постоянного пребывания должностных лиц органов санитарного надзора на контролируемых объектах либо проведения плановых проверок не реже 1 раза в полгода. В отношении субъектов 2 класса плановые проверки должны осуществляться не реже раза в два года, в отношении субъектов 3 класса — не реже раза в три года.

Однако на санитарно-эпидемиологический надзор и надзор в сфере защиты прав потребителей в полной мере распространяются положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Данный закон предусматривает возможность установления постоянного государственного надзора только в отношении ОПО I класса опасности, гидротехнических сооружений I класса, отдельных объектов использования атомной энергии, а также отдельных органи-

заций, осуществляющих деятельность в сфере производства и обращения драгоценных металлов и камней. Периодичность проведения плановых проверок любых хозяйствующих субъектов, согласно данному закону, составляет не чаще одного раза в 3 года.

Таким образом, методические рекомендации Роспотребнадзора, закрепляющие меры по минимизации рисков, по некоторым вопросам прямо противоречат положениям федерального законодательства. Для решения указанной проблемы необходимо:

- в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» внести изменения, предусматривающие возможность использования режима постоянного государственного надзора в рамках санитарно-эпидемиологического надзора;
- закрепить параметры риск-ориентированного подхода в рамках санитарно-эпидемиологического надзора на уровне акта Правительства РФ.

Также недостатком существующей системы оценки риска является отсутствие учета случаев причинения вреда жизни и здоровью в результате нарушения поднадзорным лицом требований санитарного законодательства и законодательства о защите прав потребителей. Однако наличие таких фактов позволяет сделать вывод о повышенном уровне риска у предприятия, причинившего вред физическим лицам.

В связи с этим предлагается нормативно установить, что в случае совершения на поднадзорном предприятии нарушения санитарно-эпидемиологических правил, повлекшего за собой массовое заболевание или отравление

людей либо смерть человека (т. е. преступления, предусмотренного ст. 236 УК РФ), класс опасности данного хозяйствующего субъекта должен повышаться на один класс на срок в 3 года.

3. Несоответствие рекомендованных мер по минимизации рисков положениям законодательства

Серьезным недостатком является **закрепление положений, регламентирующих систему управления рисками**, в методических рекомендациях **вместо установления соответствующих правил на законодательном уровне**.



2. Обязательные требования к хозяйственной деятельности в Российской Федерации

- | | | |
|-----|--|-----|
| 2.1 | Постановка проблемы и поиск решений | 69 |
| 2.2 | Системы обязательных требований в отдельных сферах регулирования | 79 |
| 2.3 | Рейтинг органов контроля по открытости обязательных требований | 110 |

2. ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Для целей настоящего доклада используются следующие понятия:

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ —

требования к деятельности подконтрольных субъектов, используемым ими объектам, а также производимой и (или) реализуемой данными субъектами продукции (выполняемым работам, предоставляемым услугам), имеющие обязательный характер и установленные законодательством Российской Федерации, а также в отдельных случаях иными нормативными документами.

НОРМАТИВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ —

документы, принятые органами исполнительной власти в соответствии с ранее имеющимися у них полномочиями, не являющиеся нормативными правовыми актами и применяющиеся в качестве обязательных к деятельности хозяйствующих субъектов до момента урегулирования соответствующих отношений нормативными правовыми актами, принятыми в соответствии с актуальными положениями законодательства Российской Федерации (например, до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов — нормативные документы, устанавливающие требования к продукции и процессам (ГОСТы, СНИПы и т.д.).

ОБЯЗАТЕЛЬНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ТЕХНИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА —

обязательные требования, регламентирующие производственные процессы хозяйствующих субъектов, эксплуатацию их объектов, а также производимую и (или) реализуемую данными субъектами продукцию, в том числе обязательные требования в сфере технического регулирования и в иных системах нормирования, устанавливаемые в целях обеспечения безопасности указанных процессов, объектов и продукции.

АКТЫ НОРМИРОВАНИЯ (ТЕХНИЧЕСКИЕ НОРМЫ И ПРАВИЛА) —

нормативные правовые акты и нормативные документы, содержащие обязательные требования технического характера, утвержденные федеральными органами исполнительной власти.

НОРМИРОВАНИЕ —

процедуры разработки, принятия, актуализации, опубликования, регистрации и учета актов нормирования.

СИСТЕМА НОРМИРОВАНИЯ —

обособленная совокупность процедур нормирования в рамках определенной сферы регулирования, а также совокупность действующих обязательных требований технического характера в такой сфере.

2.1 ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ И ПОИСК РЕШЕНИЙ

Предметом государственного контроля (надзора) является проверка соблюдения установленных обязательных требований к хозяйствующим субъектам, к их деятельности, используемым ими объектам и ресурсам, а также к производимой ими продукции.

обычно устанавливаются на ведомственном уровне в целях обеспечения безопасности указанной деятельности (объектов и продукции).

Далее мы будем говорить о состоянии обязательных требований именно технического характера.

Обязательные требования, таким образом, не только определяют предмет взаимоотношений контролеров и предпринимателей, но и задают рамки для деятельности бизнеса. В этой связи важнейшую роль играет **качество проверяемых требований**.

В первую очередь, речь идет о сфере технического регулирования, включая не только требования к продукции, но и такие относительно обособленные системы технического регулирования, как требования к пожарной безопасности, безопасности транспорта и транспортной инфраструктуры, связи, безопасности строительства и эксплуатации зданий и сооружений. Реформа технического регулирования забуксовала, и имеется совсем немного случаев успешной разработки и применения технических регламентов, в рамках которых удалось выйти на качественно новый уровень нормирования.

Качество обязательных требований — это их:

- доступность и понятность для бизнеса;
- непротиворечивость между собой;
- соразмерность существующим рискам возникновения вреда;
- научно-техническая обоснованность;
- актуальность.

Весь массив действующих в России обязательных требований можно разделить на две группы:

- обязательные требования «верхнего уровня», касающиеся соблюдения различных правовых режимов в регулируемой сфере, установленные, как правило, законодательными актами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.
- обязательные требования технического характера, устанавливающие требования к производственной деятельности хозяйствующих субъектов (к безопасности эксплуатации объектов, выполнения работ, к безопасности продукции и т.д.), которые

Однако требования технического характера не исчерпываются только сферой технического регулирования. Такие требования устанавливаются также в отраслевых системах нормирования, например:

- в сфере охраны труда;
- в сфере ветеринарии;
- в сфере карантина растений;
- в сфере природопользования;
- в сфере промышленной безопасности;
- в области использования атомной энергии;
- в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия.

2.1.1 АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Базовыми проблемами указанных обязательных требований технического характера являются: **избыточность, устаревание обязательных требований, дублирование между системами нормирования и**

недоступность информации об обязательных требованиях. Степень критичности базовых проблем обязательных требований зависит от сферы регулирования и проистекает из следующих причин.

БАЗОВАЯ ПРОБЛЕМА № 1 — ИЗБИТОЧНОСТЬ

- Государство по инерции не только продолжает сохранять нормирование, направленное на исключение недопустимых рисков, связанных с причинением вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде, но также выпускает и контролирует обязательные технические требования, обеспечивающие сохранность имущества физических или юридических лиц.

В результате часто складывается парадоксальная ситуация, когда хозяйствующие субъекты вынуждены нести предписанные расходы, направленные на сохранение их же собственного имущества. При этом размер расходов может превышать потенциальный ущерб от потери соответствующего имущества.

Данный подход мог быть оправдан в период существования СССР, так как само государство выступало собственником производственных средств, которые оно защищало от причинения вреда, однако очевидно не соответствует текущим реалиям.

Например, в соответствии со ст. 29 Федерального закона «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», транспортировка драгоценных металлов и драгоценных камней, а также продукции из них осуществляется воздушным, водным, железнодорожным и специальным автомобильным транспортом, оборудованным соответствующими техническими средствами, в сопровождении вооруженной охраны. Только в 2015 г. данное требование упростили. Однако все равно участники ювелирного бизнеса могут не использовать специальные транспортные средства и вооруженную охрану только при условии принятия иных мер по обеспечению сохранности ювелирных изделий и исключению доступа к таким изделиям посторонних лиц.

Указанное требование является обременительным для ювелирного бизнеса. Требование о вооруженной охране при перевозке ювелирных изделий было установлено в СССР, когда драгоценные камни и металлы находились в государственной собственности. Теперь, когда риск потери имущества несут частные предприятия, бессмысленно нормировать такую функцию.

Именно по причине указанных ограничений в России не развивается интернет-торгов-

ля ювелирными изделиями. При этом аналогичные требования по обеспечению сохранности грузов в иных сферах, например, при перевозке не уступающих по стоимости других товаров (дорогостоящие мобильные устройства, ноутбуки, наручные часы и прочее) отсутствуют.

- С советского периода установление требований к безопасности в некоторых сферах до сих пор осуществляется по пути регламентации процессов производственной деятельности, а не фиксации параметров безопасного результата деятельности (процесса). Регламентация государством производственного процесса (технологии (цикла)) призвана исключить наступление негативных последствий за счет исключения предпосылок получения небезопасного результата деятельности. Однако такой подход имеет ряд недостатков:

- государственное нормирование производственных процессов не успевает за развитием науки и техники; внедрение в производственную деятельность новых технологий тормозится действующими актами нормирования, фиксирующими производственные процессы на одной точке развития;
- акты нормирования, использующие подход нормирования производственных процессов, а не их результатов, не могут быть гармонизированы с аналогичными зарубежными институтами, что создает дополнительные барьеры при осуществлении внешнеэкономической деятельности и внедрении импортных технологий и оборудования на отечественных предприятиях;
- нормирование процесса деятельности более, чем нормирование результата деятельности, предрасположено к избыточному регулированию.

Техническим регламентом Таможенного союза «О безопасности молока и молочной продукции» установлены различные показатели безопасности такой продукции, в том числе допустимые уровни содержания микроорганизмов в продуктах переработки молока при выпуске их в обращение (требования к результату). Технический регламент Таможенного союза «О безопасности пищевой продукции» предусматривает, что

используемое для изготовления пищевой продукции оборудование должно проходить мойку, периодичность и технология которой обеспечивает безопасность продукции (требования к результату).

Однако в нормативной базе имеются неотмененные акты, изданные до реформы технического регулирования, основанные на регулировании не требований к результату, а производственного процесса изготовления молочной продукции.

Так, в соответствии с Инструкцией по санитарной обработке оборудования, инвентаря и тары на предприятиях молочной промышленности, установлены детальные требования к эксплуатации оборудования на предприятиях молочной промышленности.

Например, п. 2.7 Инструкции предписывает проводить санитарную обработку и дезинфекцию трубопроводов для сырого и пастеризованного молока не менее одного раза в сутки. При этом мойка должна осуществляться механическим способом, после которой трубы должны разбираться и дополнительно мыться вручную. Ручная мойка предусматривает следующие действия:

- разобрать трубы с помощью специальных ключей, уложить на тележку, закрепить и доставить в моечное отделение;
- ополоснуть водой до полного отсутствия остатков продукта;
- промыть щелочным раствором при температуре 45 — 50 °С ериом вну-

треннюю поверхность, щетками — наружную поверхность трубы;

- ополоснуть водой до полного отсутствия остатков щелочного раствора;
- уложить трубы на тележку, закрепить, доставить в цех и собрать;
- и т.д.

Следует отметить, что указанная Инструкция полностью неприменима для нового импортного оборудования, цикл мойки которого осуществляется в полностью автоматизированном режиме. При этом все технологические действия и регламентные работы прописаны в документации завода-изготовителя, и они никак не соответствуют требованиям Инструкции.

Инструкция имеет явно избыточный характер. Ее требования могут быть применимы только на небольших неавтоматизированных предприятиях.

Указанная Инструкция утверждена актом Госстандарта РФ 10 февраля 1998 г. № 186. Инструкция официально не публиковалась, а была издана в сборнике Всероссийского научно-исследовательского института молочной промышленности, Москва, 1998.

Роспотребнадзор, осуществляющий надзор в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия, не может отменить данную Инструкцию, так как она была утверждена иным органом.

БАЗОВАЯ ПРОБЛЕМА № 2 — УСТАРЕВАНИЕ

- В России продолжает действовать значительный массив актов, содержащих обязательные требования технического характера советского периода. Некоторые из них никогда официально не публиковались, издавались в виде книг (а не нормативных правовых актов); приняты не органами государственной власти, а подведомственными научными организациями или структурными подразделениями. Всего в справочно-правовых системах значатся более 3 000 неотмененных нормативных технических документов, изданных до 1 января 1990 г. Многие требования к процессам производства, содержащиеся в таких

актах, устарели настолько, что сами инспекторы органов контроля применяют их выборочно.

- В России не созданы эффективные институты и механизмы разработки и актуализации технических норм и правил. Отсутствуют единые принципы и формы такой работы. Старые центры разработки систем нормирования (головные институты) утратили свое значение, а новые не сформировались. Работа по разработке технических норм и правил не во всех сферах имеет системный характер, а принятие новых актов происходит ситуативно.

По историческим причинам нормированием технического характера в России занималось государство. Для этого создавались специальные научные центры и институты, которые определялись распорядительными актами государственных органов в качестве головных учреждений в соответствующих сферах. На них возлагалась задача по разработке и изданию нормативных, руководящих и методических документов. Головными признавались учреждения, являющиеся наиболее авторитетными научными центрами в соответствующей отрасли. Легитимная сила технических норм и правил, разрабатываемых такими институтами, обеспечивалась или предварительным делегированием институтам права на издание соответствующих норм, или утверждением разработанных документов специальными актами органов исполнительной власти.

В странах с развитой рыночной экономикой стандартизация часто развивалась по иному принципу. Инициатором разработки стандартов становилось не государство, а ассоциации и союзы предпринимателей, саморегулируемые организации, страховые компании. Для этого они учреждали специальные учреждения (институты), которые разрабатывали соответствующие стандарты и проводили аудит предприятий на их соответствие. По прошествии периода добровольного применения стандартов государственные органы могли признавать их общеобязательными.

Европейские институты по стандартизации образовывались в основном как негосударственные организации в начале XX века и только впоследствии признавались национальными органами по стандартизации: во Франции — AFNOR (Association Francaise de Normalisation), в Великобритании — Британский институт стандартов (BSI) Britain Standardization Institute и т.д.

Не только стандартизация продукции развивалась по инициативе самого бизнеса, но и установление требований к безопасности работ и эксплуатации механизмов также в некоторых странах нормируется негосударственными организациями.

Так, в Германии возникли объединения технического надзора (Technischer ueberwachungsverein или TÜV), также при Генеральной ассоциации

страховщиков Германии (GDV) функционирует независимое учреждение VdS GmbH, занимающееся стандартизацией в сфере пожарной безопасности. В США действуют Общество инженеров автомобилестроителей (SAE), Общество инженеров механиков (ASME) и т.д. Некоторые из стандартов указанных организаций признаются государством в качестве обязательных, иные применяются добровольно.

Например, Общество инженеров механиков США (ASME) было основано в 1880 году как организация, осуществляющая разработку стандартов для паровых двигателей и методике оценки их соответствия. Стандарты применялись предприятиями на добровольной основе.

Впервые общеобязательные требования к паровым машинам были установлены в штате Массачусетс. Они были основаны на правилах ASME. Это произошло после серии крупных аварий и общественных протестов в штате. В частности, 20 марта 1905 г. в результате взрыва на местной обувной фабрике погибло 58 человек и были ранены 150. Впоследствии ASME разработала стандарт для котлов и сосудов, работающих под давлением Boiler & Pressure Vessel Code (BPVC). В настоящее время все провинции Канады и 49 (из 50) штатов США признали BPVC (или его отдельные разделы) на основании законов обязательными для применения¹.

В России старая модель нормирования «по заказу» государства уже с трудом применяется в современных экономических условиях.

Выпускаемые технические нормы и правила часто критикуются за избыточность регулирования, формальную новацию норм (старые технические нормы и правила переутверждаются с минимальной актуализацией). При этом из сферы регулирования могут выпадать отдельные производственные процессы, из-за чего бизнес несет издержки: не может получить разрешения на использования соответствующих технологий, имеет проблемы при прохождении проверок.

Например, в 2013 г. были приняты новые Правила безопасности при получении, транспортировании, использовании расплавленных черных и цветных металлов и сплавов на основе этих

расплавов (федеральные нормы и правила утверждены приказом Ростехнадзора от 30 декабря 2013 г. № 656). Указанные Правила безопасности заменили собой 21 акт нормирования, которые были признаны далее не подлежащими применению.

Однако новые Правила недостаточно регламентируют необходимые производственные процессы на предприятиях, вследствие чего образовались пробелы регулирования.

В результате некоторые акты, отмененные в связи с принятием новых федеральных норм и правил, продолжают применяться на практике.

В частности, Ростехнадзор применяет при проведении проверок отмененные ПБ 11-551-03 «Правила безопасности в литейном производстве». О продолжающемся применении указанных Правил, несмотря на их отмену, свидетельствует судебная практика (например, см. постановление Седьмого арбитражного апелляционного суда от 05 октября 2015 г. № 07АП-8422/2015, постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 24 декабря 2014 г. по делу № А05-9020/2014), а также информация официального сайта Ростехнадзора (http://www.gosnadzor.ru/news/64/361/?sphrase_id=647735). Кроме того, ПБ 11-551-03 до сих пор включены в Перечень нормативных правовых актов и нормативных документов, относящихся к сфере деятельности федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденный приказом Ростехнадзора от 13 января 2015 г. № 5).

Также после принятия Правил безопасности при получении, транспортировании, использовании расплавленных черных и цветных металлов и сплавов на основе этих расплавленных металлов были отменены ПБ 11-544-03 «Правила безопасности при производстве и потреблении продуктов разделения воздуха». Однако при этом регулятор не учел, что необходимость потребления продуктов разделения воздуха присутствует не только в металлургических производствах. Кислород и аргон применяется,

например, в машиностроении, в стекольной промышленности. В итоге указанные отрасли вынуждены применять правила безопасности, разработанные для металлургов.

Утрата компетенций (прекращение деятельности бывших головных институтов, вымывание и старение кадров) с одной стороны, и отсутствие государственных программ и финансирования новаций технических норм и правил — с другой, приводят к тому, что задача по актуализации обязательных требований сейчас не может быть решена эффективно.

Разработка технических норм и правил на практике обычно заказывается в рамках осуществления государственных закупок. При этом сама модель закупок предполагает, что в них каждый раз может побеждать разная организация. В результате привлечения различных организаций к разработке технических норм и правил не происходит институализации центров нормирования (по аналогии со странами Европы), накопления компетенций, не осуществляется постоянный мониторинг применения разработанных правил и норм организацией-разработчиком в целях своевременного внесения в них изменений.

К работе по разработке технических норм и правил необходимо привлекать бизнес.

Уже сейчас предприниматели фактически участвуют в нормировании через разработку индивидуальных норм безопасности, в случае, если отсутствуют соответствующие нормативные общеобязательные требования (в сфере промышленной безопасности — обоснования безопасности опасного производственного объекта, в сфере пожарной безопасности — специальные технические условия).

Встречаются также случаи разработки за счет средств промышленных предприятий технических правил и норм с последующим утверждением таких правил уполномоченным органом.

Такую работу необходимо формализовать, придав ей надлежащие правовые формы.

БАЗОВАЯ ПРОБЛЕМА № 3 — ДУБЛИРОВАНИЕ МЕЖДУ СИСТЕМАМИ НОРМИРОВАНИЯ

- Дублирование регулирования возникает между смежными системами нормирования, воздействующими на различные параметры одного и того же объекта. В настоящее время дублирование по отдельным вопросам регулирования возникает между:

¹ The History of ASME's Boiler and Pressure Vessel Code. [Электронный ресурс]. <https://www.asme.org/engineering-topics/articles/boilers/the-history-of-asmes-boiler-and-pressure> (дата обращения 26 января 2016 г.).

² Дата обращения 26 января 2016 г.

- нормированием в сферах охраны труда и промышленной безопасности;
- нормированием в сферах охраны труда и гигиены труда;
- нормированием в сфере промышленной безопасности и техническим регулированием безопасности строительства и эксплуатации зданий и сооружений;
- нормированием в сфере обращения с отходами и санитарно-эпидемиологическим нормированием;
- нормированием в сфере ветеринарии и санитарно-эпидемиологическим нормированием.

Например, в отношении отходов производства и потребления установлена обязанность проводить их классификацию одновременно двумя системами регулирования: классификация на основании законодательства об охране окружающей среды и санитарно-эпидемиологическая классификация отходов.

Согласно ч. 4.1 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» отходы в зависимости от степени воздействия на окружающую среду подразделяются на пять классов опасности. Статья 14 данного закона обязывает индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, в процессе деятельности которых образуются отходы, осуществлять отнесение соответствующих отходов к конкретному классу опасности, ведя соответствующую отчетность.

Аналогичное требование установлено Санитарными правилами СП 2.1.7.1386-03 («Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления»). Данными правилами устанавливается четыре класса опасности отходов в зависимости от степени воздействия на среду обитания и здоровье человека. Требования правил осуществлять классификацию отходов также являются обязательными для всех юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, занимающихся обращением с отходами производства и потребления.

Параллельное существование двух несвязанных между собой систем классификации отходов порождает дополнительные не-

правданные издержки бизнеса, связанные с необходимостью дважды нести расходы на проведение исследований по определению класса опасности. В целях санитарно-эпидемиологической классификации отходов предприниматели вынуждены для проведения исследований отходов привлекать на возмездной основе только аккредитованные в рамках национальной системы аккредитации организации.

Фактически возникают ситуации проверки соблюдения одних и тех же актов нормирования различными органами контроля.

Например, на конкретном производстве санитарные правила могут контролироваться Роспотребнадзором (в рамках федерального государственного санитарно-эпидемиологического надзора), Рострудом (в рамках охраны труда), а также — в зависимости от специфики производства — Россельхознадзором (в рамках государственного ветеринарного надзора).

- В настоящее время отсутствует взаимодействие между системами нормирования. Фактически внятная стратегия развития технических норм и правил имеется только в сфере технического регулирования. Отраслевые системы нормирования развиваются автономно. Межотраслевое взаимодействие между регуляторами фактически отсутствует. При этом процесс нормотворчества в большинстве случаев нормативно никак не урегулирован. Регулирование процедуры принятия и разработки технических норм и правил в нормативной базе ограничивается только закреплением соответствующих полномочий в положениях о федеральных органах исполнительной власти (федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности (Ростехнадзор), государственные нормативные требования охраны труда (Минтруд России), ветеринарные правила (Минсельхоз России) и т.д.).

Относительно систематического регулирования разработки принятия обязательных требований технического характера, кроме сферы технического регулирования, имеется еще в отношении санитарно-эпидемиологического нормирования. В целом же полномочия компетентных органов исполнительной власти по принятию технических норм и правил практически ничем не ограничены. В отсутствие четких ориентиров

развития отраслевых систем нормирования количество случаев дублирования регулирования в будущем будет только нарастать.

Полномочия федеральных органов исполнительной власти по принятию технических

норм и правил нуждаются в систематизации. Смежные сферы нормирования должны быть или объединены, или между участниками нормирования должно быть налажено постоянное межведомственное взаимодействие на основе единой стратегии развития.

БАЗОВАЯ ПРОБЛЕМА № 4 — НЕДОСТУПНОСТЬ

В настоящем докладе проблема недоступности обязательных требований для бизнеса понимается комплексно: это не только случаи полного отсутствия доступа к тексту акта, установившего обязательные требования (что, к сожалению, продолжает встречаться на практике), но также ситуация непонимания хозяйствующими субъектами, какие именно требования распространяются на их деятельность и какие именно акты они должны соблюдать.

Проблема нехватки информации о действующих обязательных требованиях проистекает из следующих причин:

- Не все акты, устанавливающие обязательные требования, являющиеся предметом государственного или муниципального контроля, подлежали официальному опубликованию и государственной регистрации Минюстом России. Данная проблема касается ранее принятых актов, однако их накопленный массив создает в нормативной базе зоны непрозрачности. Например, не подлежат государственной регистрации ГОСТы и СНИПы. Это привело к тому, что ГОСТы распространяются за плату федеральным государственным унитарным предприятием «Стандартинформ» и федеральным бюджетным учреждением «Консультационно-внедренческая фирма в области международной стандартизации и сертификации — Фирма «ИНТЕРСТАНДАРТ»».

Не во всех случаях публиковались ранее и правила промышленной безопасности.

Как следует из постановления ФАС Уральского округа от 20 декабря 2012 г. № Ф09-11919/12 в отношении ОАО «ИНТЕР РАО-Электрогенерация», на общество был наложен административный штраф в размере 200 000 руб. за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ. Одним из нарушений общества явилось проведение

на опасном производственном объекте подрядной организацией ремонтных работ без оформления нарядов-допусков на проводимые работы.

Управление Ростехнадзора выявило, что на объекте проводились строительно-монтажные, огневые и земляные работы. Однако общество в ходе проверки представило только наряды-допуски на огневые и земляные работы, а на строительно-монтажные работы наряд-допуск отсутствовал.

Необходимость оформления наряда-допуска на каждый вид производимых работ следует из «Положения о порядке безопасности проведения ремонтных работ на химических, нефтехимических и нефтеперерабатывающих опасных производственных объектах», утвержденного Постановлением Госгортехнадзора России от 10 декабря 1998 г. № 74 (РД 09-250-98).

Заявитель ссылался на то, что РД 09-250-98 официально не опубликовано и не имеет юридической силы.

Суд согласился, с тем, что данное Положение действительно не было опубликовано. Однако суд счел возможным применить его в деле, так как документ не содержит новых норм по отношению к надлежаще опубликованным нормативным актам в сфере промышленной безопасности, а лишь разъясняет порядок проведения ремонта основных производственных фондов.

Таким образом, действия органа контроля по привлечению организации к административной ответственности за указанное нарушение были признаны законными.

Определением Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 27 февраля 2013 г. № ВАС-1788/13 было отказано в передаче данного дела для пересмотра в порядке надзора.

- Нормативно-технические документы, изданные до вступления в силу Федерально-

го закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании», подлежат обязательному исполнению только в части, соответствующей целям:

- защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества;
- охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений;
- предупреждения действий, вводящих в заблуждение приобретателей, в том числе потребителей;
- обеспечения энергетической эффективности и ресурсосбережения.

То есть такие акты применяются частично. На практике предпринимателям невозможно разобраться, в какой части акты применяются, а в какой нет.

В некоторых сферах данная проблема решена посредством принятия специального нормативного правового акта, кодифицирующего массив сохраняющих актуальность обязательных требований с указанием точных ссылок на внутренние структурные единицы соответствующих актов.

Например, постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1521 утвержден Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений».

Однако во многих случаях обязательность применения той или иной нормы технических правил не является однозначной.

- В нормативной базе имеется значительное количество технических норм и правил с непонятным статусом. Имеются в виду акты, информация об отмене или прекращении действия которых отсутствует, но на практике они или вовсе не применяются, или применяются не систематически и выборочно.

Наличие таких актов является коррупциогенным фактором, так как целесообразность их применения или неприменения в кон-

кретном случае зависит от субъективного подхода должностного лица органа контроля. Это приводит к избирательности правоприменения и дискретности полномочий.

Для предпринимателей в таких случаях объем нормативных требований, который будет предъявлен к их деятельности, остается неизвестным, и они вынуждены полагаться на здравый смысл инспекторского состава. В противном случае возникающие проблемы, связанные с вменением в обязанность исполнять тот или иной акт с нечетким правовым статусом, приходится решать неформально.

Например, таким актом является Инструкция по санитарной обработке технологического оборудования и производственных помещений на предприятиях мясной промышленности, которая утверждена актом Ростехрегулирования от 14 января 2003 г. № 26. Данный документ опубликован не был, официальную регистрацию не проходил.

Указанная инструкция применяется на практике органами контроля, о чем свидетельствует судебная практика. Отдельные суды признают ее неприменимой и отменяют соответствующие предписания органа контроля и постановления по делам об административных правонарушениях по заявлениям хозяйствующих субъектов (постановление Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 20 октября 2014 г. по делу № А03-1231/2014). Иные суды считают нарушение положений данного документа надлежащим основанием для наступления административной ответственности и выдачи предписаний, то есть признают за ней юридическую силу (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 22 октября 2013 г. по делу № А32-33112/2012).

- Не всеми регуляторами ведется разъяснительная работа о существе применяемых обязательных требований в отношении бизнеса: не доводится до сведения общественности правоприменительная практика актов нормирования, статистика их нарушений; отсутствуют специализированные информационные ресурсы, посвященные разъяснению существа предъявляемых требований к бизнесу; не издается информационная продукция об объеме обязательных требований для массовых (типовых) случаев ведения бизнеса (открытие кафе, магазина, мастерской и т.д.).

2.1.2 ЦЕЛЕВОЕ СОСТОЯНИЕ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Основываясь на анализе проблем установления и применения обязательных требований в России и их причин, необходимо сформулировать следующие **принципы оптимального состояния системы обязательных требований** к хозяйственной деятельности:

1. соразмерность жесткости предъявляемых требований степени риска причинения вреда и его потенциальному размеру;
2. техническая и экономическая обоснованность обязательных требований;
3. актуальность обязательных требований технического характера доступным современным технологиям;
4. конкурентоспособность национальных систем обязательных требований технического характера с аналогичными зарубежными системами, системами стран единого экономического пространства (сопоставимость расходов российских предприятий на мероприятия, связанные с соблюдением предъявляемых к ним требований, с аналогичными расходами их конкурентов в иных странах);
5. непротиворечивость обязательных требований между собой;
6. доступность и понятность предъявляемых требований для бизнеса.

Соответствие данным принципам должно обеспечиваться следующими мерами.

В части содержания регулирования:

1. В приоритетном порядке нормироваться должен результат деятельности (параметры безопасного результата), а не производственные процессы, необходимые для достижения результата.

Требования к производственным процессам должны носить рекомендательный характер и могут применяться к деятельности хозяйствующих субъектов, не обеспечивающих достижение безопасного результата иными доступными и задекларированными способами организации производства

(в том числе посредством принятия стандартов организации и технических условий или использования в работе иных добровольных стандартов, обеспечивающих достижение безопасного результата деятельности).

2. Государство как регулятор должно устанавливать обязательные для исполнения требования только для защиты общественных благ (жизни и здоровья граждан, окружающей среды, имущества третьих лиц). Собственное имущество хозяйствующих субъектов не должно быть предметом защиты, достигаемой за счет установления обязательных для исполнения требований.
3. В ходе разработки технических норм и правил следует активнее проводить работу по их гармонизации с аналогичными требованиями Республики Казахстан и Республики Беларусь, возможно, стран дальнего зарубежья, включая случаи прямого заимствования соответствующих актов, если соответствующее регулирование отсутствует в России, или оно существенно устарело.
4. Необходимо расширять возможности легального выхода из-под действия государственных актов нормирования за счет разработки и регистрации локальных (индивидуальных) документов, обосновывающих возможность обеспечения безопасного результата деятельности иными доступными способами и технологиями.

В настоящее время такие инструменты доступны в сфере промышленной безопасности (обоснования безопасности опасного производственного объекта), а также в сфере пожарной безопасности (специальные технические условия)¹.

Аналогичные инструменты должны быть установлены в иных системах нормирования. При этом возможность разработки таких документов должна иметься не только в случае отсутствия нормативных требований, но и при их наличии, если на основании доказательств, полученных с участием доверенной (аккредитованной) испытательной лаборатории обосновано достижение безопасного резуль-

¹ В сфере пожарной безопасности специальные технические условия могут применяться только в случае отсутствия нормативных требований пожарной безопасности, что ограничивает возможность использования такого инструмента.

тата деятельности иными доступными способами и технологиями.

Более того, возможность разработки таких локальных документов, обосновывающих обеспечение безопасности деятельности, следует распространить не только в отношении конкретных объектов регулирования, но и в отношении всех аналогичных объектов.

К соответствующим обосновывающим документам должен быть обеспечен открытый доступ в целях создания возможности их бесплатного использования иными участниками рынка.

5. Государственная политика должна быть направлена на выстраивание новых или реставрацию старых научных центров разработки технических норм и правил, которые имели бы необходимые ресурсы для ведения систематической деятельности по нормированию (стандартизации) в соответствующих отраслях регулирования. Такие центры не должны находиться под прямым контролем государства, и в их работе должны принимать участие объединения предпринимателей, в том числе, в качестве учредителей таких центров.

В части институализации отраслевых систем нормирования и регламентации полномочий по разработке и принятию технических норм и правил:

1. На государственном уровне должны быть выстроены единые подходы и регламенты работ по разработке и принятию технических норм и правил. В настоящее время независимо друг от друга развиваются:

- сфера технического регулирования;
- различные отраслевые системы нормирования;
- создается национальная система стандартизации.

Необходимо синхронизировать развитие данных систем нормирования, а в идеале объединить их. Нормотворческие функции федеральных органов исполнительной власти по установлению обязательных требований технического характера в различных отраслях должны быть систематизированы.

2. Обязательные требования должны устанавливаться только нормативными правовыми актами. Случаи применения в качестве обязательных положений так называемых нормативных документов должны быть постепенно ликвидированы. Все положения таких документов должны носить только добровольный характер и применяться наравне с документами в области стандартизации.

3. В отношении отраслевых систем нормирования должен быть установлен предельный срок действия технических норм и правил в целях обеспечения систематической работы по актуализации обязательных требований.

4. В отношении всех технических норм и правил должна быть установлена отраслевая регистрация (помимо государственной регистрации Министерством юстиции Российской Федерации). Отраслевой реестр зарегистрированных технических норм и правил должен быть доступен в сети Интернет на официальных сайтах органов контроля.

5. Должен быть выстроен механизм контроля качества обязательных требований. Органами контроля должен вестись мониторинг применения ими обязательных требований, а для бизнеса должны быть предусмотрены механизмы обратной связи в целях инициирования разработки новых и внесения изменения в действующие обязательные требования, а также отмены устаревших обязательных требований технического характера.

В части упорядочивания действующих технических норм и правил:

1. Накопленный массив обязательных требований технического характера должен пройти инвентаризацию.

В ходе инвентаризации должны быть выявлены акты нормирования, которые формально продолжают действовать, но на практике не применяются. Такие акты должны быть признаны утратившими силу.

2. Действующие акты нормирования должны быть размещены в структурированном виде в открытом доступе в сети Интернет на специальном ресурсе или на официальных сайтах органов контроля. Размещенные в открытом доступе обяза-

тельные требования должны носить исчерпывающий характер. При этом должен применяться принцип, что неразмещенные обязательные требования не могут быть предметом проверки.

3. Волевым решением необходимо наложить мораторий на применение с определенной даты технических норм и правил, принятых органами и организациями СССР и РСФСР. Требования, содержащиеся в таких актах, морально устарели, и их юридическая сила уже сейчас у многих органов контроля и судов вызывает сомнения. В результате складывается противоречивая практика, создающая возможности избирательного правоприменения таких актов, что в итоге может приводить к коррупционным проявлениям.

В части создания инструментов открытости информации об обязательных требованиях для общества и бизнеса

1. Для хозяйствующих субъектов должен быть понятен объем распространяемых на них требований. Данная задача должна решаться за счет ведения регуляторами постоянной разъяснительной работы и издания информационной продукции. Должна регулярно обобщаться и доводиться до сведения общественности практика применения обязательных требований.
2. Необходимо создание специального портала раскрытия информации о действующих обязательных требованиях в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей. Орган контроля не

должен иметь права проверять какие-либо требования, не размещенные на едином портале или на сайте ведомства.

3. Органам контроля должно быть вменено в обязанность по запросу предпринимателей выдавать исчерпывающий перечень актов, устанавливающих обязательные требования. Причем орган контроля должен проводить выборку документов, распространяющихся на деятельность обратившегося лица (на момент обращения). Также орган контроля должен давать по запросам заинтересованных хозяйствующих субъектов письменные разъяснения, касающиеся содержания проверяемых обязательных требований или процедуры проведения проверок.

Такие письменные разъяснения должны размещаться в сети Интернет (без указания данных лица, по запросу которого они подготовлены). Хозяйствующие субъекты должны освобождаться от административной ответственности в случае, если правонарушение было совершено такими лицами в результате выполнения ими письменного разъяснения уполномоченного органа. При этом не должно иметь значение, дано ли такое разъяснение непосредственно проверяемому лицу или неопределенному кругу лиц.

Органы контроля должны иметь право отступить от данных разъяснений только в случае изменения нормативных правовых актов или в случае, если письменные разъяснения были основаны на неполной или недостоверной информации, представленной заинтересованным хозяйствующим субъектом.

2.2 СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ В ОТДЕЛЬНЫХ СФЕРАХ РЕГУЛИРОВАНИЯ: ОЦЕНКИ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

Состояние систем нормирования и острота проблем, обозначенных в предыдущем разделе, зависит от отрасли регулирования: в отдельных сферах актуальными являются вопросы избыточности требований, в других — доступности, в третьих — инвентари-

зации. В данном разделе мы сформировали характеристики для оценки системы нормирования и провели оценку на соответствие «идеалу» 5 массовых сфер регулирования:

1. пожарной безопасности (МЧС России);

2. санитарно-эпидемиологического благополучия (Роспотребнадзор);
3. охраны труда (Минтруд России, Роструд);
4. промышленной безопасности (Ростехнадзор);
5. охраны окружающей среды (Росприроднадзор).

В текущих условиях государственного управления мы выбрали для оценки следующие показатели системы нормирования:

1) Нормативное правовое регулирование системы нормирования (наличие положений о системе нормирования)

Нормативное закрепление порядка разработки, согласования и принятия актов нормирования придает нормированию системный характер, создает надлежащее правовое поле исполнения нормотворческой функции, позволяет предупредить возникновение случаев дублирования с иными сферами.

2) Четкое определение объема, содержания обязательных требований и видов актов, в которых такие обязательные требования содержатся

В некоторых сферах регулирования отсутствуют четкие основания для квалификации отдельных актов нормирования в качестве обязательных или добровольных. Например, документы в области стандартизации, согласно общему принципу, принимаются на добровольной основе. Однако на практике в рамках некоторых видов государственного контроля такие документы (ГОСТы, СНИПы и своды правил) применяются в качестве обязательных. Таким образом, для бизнеса отсутствует правовая определенность об объеме распространяемых на них требований. Целевым состоянием развития систем нормирования является однозначное закрепление статуса применяемых в рамках таких систем актов.

3) Четкое определение полномочий государственных органов по принятию обязательных требований

Однозначность определения уполномоченных на разработку и принятие обязательных требований государственных органов (регуляторов) и закрепление их полномочий и компетенции важно для исключения

случаев ситуативного регулирования и случаев установления дублирующих и противоречивых требований. Идеальным состоянием систем нормирования является наличие одного определенного федерального органа исполнительной власти, полностью ответственного за указанную сферу и ее развитие.

4) Государственная регистрация актов нормирования Минюстом России

Государственная регистрация актов нормирования Минюстом России свидетельствует о том, что государство признает тот или иной акт нормирования в качестве нормативного правового акта, затрагивающего права и обязанности человека, гражданина и организаций. Проекты таких актов размещаются на сайте regulation.gov.ru для обеспечения проведения публичного обсуждения и оценки регулирующего воздействия. Такие механизмы создают дополнительные инструменты предупреждения принятия избыточных требований. Кроме того, такие акты могут быть оспорены в суде в соответствии со специальным порядком.

5) Отраслевая регистрация и ведение банка данных актов нормирования

Механизм отраслевой регистрации актов нормирования позволяет вести постоянный учет таких актов и исключать случаи накопления в нормативной правовой базе актов с неясным статусом. Такой механизм создает дополнительные инструменты управления массивом обязательных требований (в том числе для раскрытия к ним доступа в сети Интернет, для составления реестра обязательных требований, для ведения мониторинга правоприменения).

6) Обязательное опубликование и размещение в сети Интернет всех актов нормирования для всеобщего и неограниченного доступа

Наличие требования об обязательном опубликовании и обеспечении всеобщего и неограниченного доступа к актам нормирования в сети Интернет гарантирует достижение необходимой степени доступности обязательных требований для подконтрольных субъектов. К сожалению, в отдельных сферах регулирования предусматривается размещение актов нормирования для всеобщего доступа в сети Интернет только на ограниченный срок и с дальнейшим предоставлением доступа к ним на платной основе.

7) Предельный срок действия актов нормирования

Наличие нормативно закрепленного предельного срока действия актов нормирования обеспечивает проведение систематической актуализации обязательных требований и обуславливает необходимость планирования работ по разработке актов нормирования.

8) Механизм отраслевого обсуждения актов нормирования при их разработке с предпринимательским сообществом

Требование об обязательном отраслевом обсуждении актов нормирования позволяет учитывать мнение хозяйствующих субъектов и экспертных организаций, что в целом должно приводить к улучшению качества нормирования.

9) Механизм обеспечения научно-технической обоснованности обязательных требований

К механизмам обеспечения научно-технической обоснованности актов нормирования относятся: обязательность прохождения проектов актов нормирования через экспертные площадки (например, научно-технический совет при уполномоченном органе); необходимость проведения научно-исследовательских работ или иного обоснования предлагаемых подходов и решений, а также необходимость проведения экспертизы разработанных проектов актов нормирования, апробации актов перед их внедрением и т.д.

Применение таких механизмов может предупредить установление избыточных требований, несоизмерных риску наступления вреда. Также такие механизмы позволят обеспечить соответствие устанавливаемых требований современным технологиям.

10) Мониторинг применения обязательных требований и обобщение правоприменительной практики

Внесение в обязанность проведения мониторинга правоприменения актов нормирования может способствовать выявлению случаев избыточного или, наоборот, недостаточного регулирования, своевременной актуализации и корректировке обязательных требований, даче разъяснений о порядке применения актов.

11) Размещение на официальном сайте органа контроля перечня обязательных требований (перечня актов нормирования), подлежащих проверке

Размещение на сайте регулятора перечня обязательных требований является одним из наиболее удобных способов обеспечения доступности информации о предъявляемых требованиях к деятельности хозяйствующих субъектов. Размещение на официальном сайте такого перечня позволяет привести к единообразию практику территориальных органов органа контроля по проверке обязательных требований, исключить случаи применения сомнительных нормативных документов, в том числе советского периода.

12) Возможность разработки индивидуальных актов нормирования (обеспечивающих достижение безопасного результата без соблюдения общих технических норм и правил)

Гибкое регулирование, то есть возможность достижения безопасного результата деятельности не только посредством следования одному-единственному нормативно установленному способу организации производства, а через применение альтернативных способов и средств, позволяет обойти несовершенства действующих технических норм и правил. В этом случае «слабые места» регулирования могут быть нивелированы внедрением индивидуальных актов нормирования (технических условий, обоснований безопасности).

13) Наличие на официальном сайте органа контроля разъяснительных материалов о применении обязательных требований

Размещение на сайте разъяснительных материалов (например, обзор практики применения, комментарии к актам, содержащим обязательные требования, наличие на сайте рубрики «Наиболее часто задаваемые вопросы об обязательных требованиях», памятки предпринимателям, статистика применения обязательных требований и т.д.) позволяет предпринимателям уяснить объем предъявляемых к ним требований, решать для себя спорные вопросы регулирования.

14) Относительная актуальность актов нормирования

Формат настоящего доклада не позволяет содержательно оценить степень актуальности существующих требований в различных системах нормирования. Поэтому актуальность актов нормирования оценивается по формальным показателям, исходя из которых чем меньше актов нормирования, принятых до 2000-х годов, тем лучше. Сведения о таких актах приводятся в процентном соотношении по сравнению с общим количеством актов нормирования, действующих в регулируемой сфере. Данный показатель в силу своего формального характера приводится только для справки. Результаты оцен-

ки и предметное описание проблем системы обязательных требований в указанных сферах приводятся далее.

В начале каждого раздела проводится оценка анализируемой системы нормирования на предмет соответствия вышеописанным критериям. Отметка «НЕТ» означает, что по соответствующему вопросу в системе нормирования имеются недостатки или пробелы регулирования. В этом случае внимание регулятора рекомендуется направить на достижения соответствия указанным критериям.

2.2.1. ОПИСАНИЕ И ОЦЕНКА СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ В СФЕРЕ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

№	Критерии оценки качества системы нормирования	Отметка
1.	Регулирование системы нормирования	✘
2.	Четкое определение объема, содержания обязательных требований и видов актов, в которых такие обязательные требования содержатся	✔
3.	Четкое определение полномочий государственных органов по принятию обязательных требований	✔
4.	Государственная регистрация актов нормирования Минюстом России	✔
5.	Отраслевая регистрация и ведение банка данных актов нормирования	✘
6.	Наличие требования об обязательном опубликовании и размещении в сети Интернет актов нормирования	✔
7.	Наличие предельного срока действия актов нормирования	✘
8.	Наличие механизма отраслевого обсуждения актов нормирования при их разработке с предпринимательским сообществом	✘
9.	Наличие механизма обеспечения научно-технической обоснованности обязательных требований	✘
10.	Наличие обязанности органа контроля по проведению мониторинга применения обязательных требований	✘
11.	Размещение на официальном сайте специального перечня обязательных требований (перечня актов нормирования), подлежащих проверке	✔
12.	Возможность разработки индивидуальных актов нормирования, обеспечивающих достижение безопасного результата без соблюдения общих технических норм и правил	✔
13.	Наличие на сайте разъяснительных материалов о применении обязательных требований	✔
14.	Актуальность: доля применяемых актов нормирования, принятых до 01 января 1992 года (до 01 января 2000 г.) из общего количества актов нормирования	17,5 % (20 %)

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Основы установления обязательных требований в области промышленной безопасности закреплены в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Согласно ст.3 указанного закона, требования промышленной безопасности содержатся в Федеральном законе № 116-ФЗ, 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 правил в области промышленной безопасности.

При этом законодательные акты, акты Правительства Российской Федерации устанавливают в основном требования к правовым режимам проектирования, строительства, реконструкции, капитального ремонта, ввода в эксплуатацию, эксплуатации, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта (требования о наличии лицензий, аттестации, иных разрешений, ведении учета и т.д.).

Непосредственно технические нормы к таким процессам устанавливаются федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности.

К нормативным правовым актам, устанавливающим требования к разработке и принятию таких правил и норм, относится Постановление Правительства РФ от 1 декабря 1997 г. № 1511 «Об утверждении Положения о разработке и утверждении федеральных норм и правил в области использования атомной энергии».

Аналогичное положение о порядке разработки и утверждения федеральных норм и правил в области промышленной безопасности пока не принято.

2. ВИДЫ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ И СРОКИ ИХ ДЕЙСТВИЯ

С 21 октября 2011 г. требования промышленной безопасности на ведомственном уровне должны приниматься в форме федеральных норм и правил в области промышленной безопасности (далее — ФНП). ФНП разрабатываются в виде положений, инструкций, правил, а в отдельных случаях — в виде требований

На ведомственном уровне принят приказ Ростехнадзора от 14 апреля 2005 г. № 219 «Об утверждении и введении в действие Положения о порядке разработки руководящих документов Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (РД-03-12-2005)». Однако данное положение регулирует сугубо внутриведомственные процедуры согласования и прохождения документов в Ростехнадзоре.

Следует отметить, что с 2013 г. регулирование промышленной безопасности допускает применение гибкого нормирования. В случае, если требуется отступление от нормативных требований промышленной безопасности, таких требований недостаточно, и (или) они не установлены, хозяйствующий субъект может самостоятельно установить требования промышленной безопасности в обоснование безопасности опасного производственного объекта. Соответствующие обоснования должны пройти экспертизу промышленной безопасности и быть зарегистрированы в реестре опасных производственных объектов Ростехнадзора.

Прогрессивным является возможность отступления от нормативных требований посредством установления локальных требований к эксплуатации, капитальному ремонту, консервации и ликвидации опасного производственного объекта. Такой подход реализует базовый принцип технического регулирования о добровольности применения документов в области стандартизации. Обязательным для хозяйствующих субъектов должно быть только соблюдение параметров безопасного результата. Средства достижения такого результата должны быть вариативными.

Данный подход гибкого регулирования следует поддержать и развивать его применение в будущем в иных отраслях.

и порядков. С указанной даты Ростехнадзор утвердил более 50 ФНП в области промышленной безопасности.

Требования промышленной безопасности, установленные нормативными документами федеральных органов исполни-

тельной власти, принятыми до 21 октября 2011 г., подлежат обязательному исполнению до дня вступления в силу соответствующих федеральных норм и правил в области промышленной безопасности. Нормативные документы, в отличие от ФНП, не являются нормативными правовыми актами.

Приказом от 13 января 2015 г. № 5 утвержден «Перечень нормативных правовых актов и нормативных документов, относящихся к сфере деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору». Помимо прочего, данным приказом систематизированы все сохраняющие свою актуальность федеральные нормы и правила и нормативные документы, содержащие требования промышленной безопасности.

Указанный Перечень в отдельных случаях содержит указание на акты, признанные утратившими силу (например, ПБ 11-551-03 «Правила безопасности в литейном производстве»). Но, как показывает практика, подобные документы в отдельных случаях продолжают применяться и в настоящее время.

3. УПОЛНОМОЧЕННЫЕ НА РАЗРАБОТКУ И ПРИНЯТИЕ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

В настоящее время только в «Положении о Ростехнадзоре» указано полномочие на принятие федеральных норм и правил в области промышленной безопасности. Предполагается, что такими полномочиями должны быть также наделены федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие управление отдельными подве-

4. МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ОБОСНОВАННОСТИ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ И ИХ ОТРАСЛЕВОГО ОБСУЖДЕНИЯ

В настоящее время нормативные механизмы обеспечения научно-технической обоснованности ФНП в области промышленной безопасности и их отраслевого обсуждения не установлены. Между тем, на практике все проекты ФНП рассылаются заинтересованным организациям, после чего готовится свод замечаний и внесение изменений в проект ФНП.

Кроме того, федеральные нормы и правила в общем порядке, установленном для проектов нормативных правовых актов, должны размещаться на сайте regulation.gov.ru (п.4.1

По отзывам практикующих работников в сфере промышленной безопасности, данный Перечень действительно имеет определяющее значение при решении вопроса о возможности применения в надзорной деятельности тех или иных нормативных документов в области промышленной безопасности.

В указанный Перечень включено более 400 нормативных правовых актов и нормативных документов, устанавливающих обязательные требования в области промышленной безопасности и энергонадзора. Из них более 70 нормативных документов приняты до 01 января 1992 г. органами СССР (Госгортехнадзор СССР, Минуглепром СССР, Минтопэнерго СССР, Минчермет СССР и т.д.).

Более 80 актов и документов приняты в период с 01 января 1992 г. по 31 декабря 2000 г. Около 250 актов были приняты после 01 января 2000 г.

Нормативные правовые акты не содержат каких-либо требований о предельном сроке действия федеральных норм и правил и нормативных документов в области промышленной безопасности.

домственными объектами (Минобороны России, ФСБ России, ФСИН России, ФСО России и т.д.).

Однако до принятия «Положения о порядке разработки и принятия федеральных норм и правил в области промышленной безопасности» данный вопрос остается открытым.

«Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации»).

Также все ФНП рассматриваются на секциях научно-технического совета Ростехнадзора. Состав совета утвержден приказом Ростехнадзора от 5 июня 2015 г. № 215. В рамках совета функционирует 7 секций:

- секция № 1. «Вопросы совершенствования государственного регулирования безопасности, надзорной и разрешительной деятельности»;

- секция № 2. «Безопасность опасных производственных объектов»;
- секция № 3. «Безопасность объектов использования атомной энергии»;
- секция № 4. «Безопасность объектов строительства»;

- секция № 5. «Безопасность процессов добычи полезных ископаемых, ведения горных и взрывных работ»;
- секция № 6. «Безопасность в нефтегазовом комплексе»;
- секция № 7. «Развитие технологий государственного энергетического надзора».

5. ТРЕБОВАНИЯ К ОТРАСЛЕВОЙ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ

Описание порядка регистрации и ведения какого-либо банка данных требований промышленной безопасности в нормативных правовых актах не установлено.

6. МЕХАНИЗМЫ РАСКРЫТИЯ ИНФОРМАЦИИ И ХАРАКТЕРИСТИКА ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИИ ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЯХ

Федеральные нормы и правила в области промышленной безопасности подлежат официальному опубликованию в соответствии с общим порядком, установленным «Правилами подготовки нормативных правовых актов

федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009).

7. ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

1. Регулирование в области промышленной безопасности пересекается с иными системами нормирования в сферах охраны труда, природопользования, а также по вопросам архитектурно-строительного проектирования и строительства. Так, в «Перечне нормативных правовых актов и нормативных документов, относящихся к сфере деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору» содержатся указания на более чем 60 СНиП.

а не параллельном прохождении указанных экспертиз приводят к крайне длительному общему сроку получения необходимых разрешений на строительство производственных объектов.

Пересечение систем нормирования может быть проиллюстрировано на примере прохождения промышленных объектов через государственную экологическую экспертизу, государственную экспертизу проектной документации и инженерных изысканий и экспертизу промышленной безопасности. К сожалению, предметы таких экспертиз могут пересекаться в отношении опасных производственных объектов, одновременно являющихся объектами капитального строительства и объектами, оказывающими негативное воздействие на окружающую среду.

В частности, при строительстве производственных объектов, используемых для размещения отходов (требуется для размещения отвалов вскрышных пород, образующихся при ведении горных работ), необходимо провести государственную экологическую экспертизу в отношении проектной документации (105 дней) и государственную экспертизу проектной документации в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса Российской Федерации в ФАУ «Главгосэкспертиза России» (72 дня). При этом в обоих случаях предметом экспертизы являются вопросы соблюдения требований в области охраны окружающей среды (при проведении градостроительной экспертизы соблюдение этих требований оценивается до 01 января 2018 г.). Более того, подать проектную документацию на градостроительную экспертизу можно только с приложением заключения государственной экологической экспертизы. То есть допускается только последовательное прохождение данных

процедур.

В то же время положительное прохождение государственной экологической экспертизы, организованной Росприроднадзором, не исключает возможности предъявления новых и (или) дополнительных требований к мероприятиям по охране окружающей среды на этапе проведения градостроительной экспертизы проектной документации.¹ Это объясняется разностью трактовок и понимания существа обязательных требований в области охраны окружающей среды экспертами Росприроднадзора и в ФАУ «Главгосэкспертиза России».

2. Следует рекомендовать скорейшее принятие Правительством Российской Федерации положения о порядке разработки и утверждения федеральных норм и правил в области промышленной безопасности. В таком акте необходимо предусмотреть принципы, участников, процедуры разработки ФНП, их виды, механизмы отраслевого обсуждения и обеспечения научно-технической обоснованности обязательных требований. В настоящее время данные вопросы не урегулированы нормативными правовыми актами, что потенциально может приводить к бессистемному характеру регулирования, когда ФНП будут устанавливаться фрагментарно и ситуативно.

3. В общей части доклада уже указывалось на то, что местами Ростехнадзор допускает формальную новацию норм при принятии новых ФНП. При этом из сферы регулирования выпадают отдельные производственные процессы. Приводился пример с принятием «Правил безопасности при получении, транспортировании, использовании расплавов черных и цветных металлов и сплавов на основе этих расплавов» (федеральные нормы и правила утверждены приказом Ростехнадзора от 30 декабря 2013 г. № 656).

В отдельных случаях допускается **ничем не обоснованное избыточное установление требований**.

Негативно бизнес-сообщество оценивает произошедшие преобразования разрешительных процедур в сфере экспертизы промышленной безопасности. В итоге деятельность

экспертных организаций стала чрезмерно зарегулированной (лицензирование деятельности, аттестация экспертов, ведение реестра заключений экспертизы промышленной безопасности). Чрезмерное регулирование в указанном вопросе приведет к снижению конкуренции между экспертными организациями и, как следствие, к росту цен на их услуги.

В истекшем году на рынок экспертизы промышленной безопасности негативно повлияли следующие непродуманные меры регулятора:

- необходимость переформлирования ранее выданных «бессрочных» лицензий по формальным основаниям из-за изменения нормативного наименования вида лицензируемых работ;
- необходимость обязательной переаттестации уже действующих экспертов в области промышленной безопасности;
- установление ничем не мотивированного и избыточного требования к экспертам о наличии у них не менее 5 публикаций в области промышленной безопасности в периодических изданиях (наличие публикаций является показателем результативности научных работников, которыми эксперты в области промышленной безопасности не являются);
- возможность прохождения аттестации только в городе Москве в Аттестационной комиссии Ростехнадзора (по состоянию на 01 января 2016 г. осуществляют деятельность 7,5 тысяч экспертов в области промышленной безопасности, при этом на начало февраля 2016 г. в реестре экспертов в области промышленной безопасности числилось всего 60 человек, прошедших переаттестацию; учитывая возможности Аттестационной комиссии Ростехнадзора, потребуется более полутора лет для восстановления численности экспертов в области промышленной безопасности);
- чрезмерно жесткие условия к тестированию экспертов (необходимо ответить на 200 вопросов по заявленной области аттестации за 120 минут (36 сек. на вопрос)).

Совокупность указанных мер приводит к резкому сжатию рынка экспертных услуг в об-

ласти промышленной безопасности, к невозможности своевременного переоформления лицензии и получения аттестата эксперта.

Неготовность рынка к данным преобразованиям привела к тому, что многие органи-

зации вынуждены приостановить свою деятельность, что приводит к существенным убыткам, связанным с нарушением действующих договорных обязательств перед их заказчиками.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ НОРМИРОВАНИЯ

1. Рекомендуется провести инвентаризацию действующих обязательных требований в сфере промышленной безопасности и составить исчерпывающий перечень актов нормирования, подлежащих проверке органами Ростехнадзора.
2. Необходимо исключить дублирование оценки соответствия проектной документации производственных объектов экологическим требованиям дважды в рамках государственной экологической экспертизы и градостроительной экспертизы проектной документации. Кроме того, необходимо пересмотреть перечень объектов, подлежащих экспертизе в рамках законодательства о градостроительной деятельности, в целях выведения объектов ведения горных работ из-под действия Градостроительного кодекса Российской Федерации. Проекты освоения месторождений, которыми предус-

матривается выполнение или ведение определенных работ по добыче полезных ископаемых, не должны проходить «строительные» экспертизы. Данные объекты, для которых не требуется получения разрешения на строительство, должны подлежать только экологической экспертизе и экспертизе промышленной безопасности.

3. Рекомендуется обеспечить соответствие системы обязательных требований в сфере промышленной безопасности указанным в начале настоящего раздела критериям оценки качества системы нормирования. В частности, следует принять положение о порядке разработки и утверждения федеральных норм и правил в области промышленной безопасности.

2.2.2 ОПИСАНИЕ И ОЦЕНКА СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Оценка системы требований технического характера в области охраны окружающей среды не проводится в связи с отсутствием в рамках данной сферы самостоятельной системы технических норм и правил.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Особенностью регулирования в сфере природопользования является то, что в данной сфере практически отсутствуют какие-либо универсальные нормативно-обязательные требования технического характера к производственным процессам, направленным именно на охрану окружающей среды. В указанной сфере нормирование осуществляется не в отношении производственных

процессов, оборудования или персонала, а в отношении установления предельного уровня воздействия на окружающую среду конкретных предприятий. Такое нормирование отталкивается от «справочных» нормативов качества окружающей среды (ПДК), а в будущем, с 01 января 2019 г., также от технологических показателей наилучших доступных технологий на основе информации

¹ С. И. Кудинкин. О новом порядке согласования горных проектов в связи с изменениями экологического законодательства РФ // Рациональное освоение недр. № 2. 2015. С.33.

онно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям.

Таким образом, универсальных обязательных требований технического характера, одинаково распространяемых на всех хозяйствующих субъектов, в области охраны окружающей среды нет.

Имеющиеся же обязательные требования являются требованиями правового характера и касаются соблюдения различных разрешительных режимов природопользования (включая соблюдение «индивидуальных» нормативов допустимого воздействия на окружающую среду), учета и отчетности, в том числе по следующим вопросам:

- получение разрешения на выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, утверждение нормативов допустимых выбросов, сбросов, установления лимитов на размещение отходов производства и потребления;
- учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду;
- плата за негативное воздействие на окружающую среду;
- проведение государственной экологической экспертизы;
- осуществление производственного контроля.

В будущем круг требований будет расширен требованиями о получении комплексного экологического разрешения, о подаче декларации о воздействии на окружающую среду и т.д.

2. ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Нормирование в области охраны окружающей среды направлено или на установление общих «справочных» показателей надлежащего состояния окружающей среды, не предназначенных для прямого регулирования деятельности какого-либо отдельного хозяйствующего объекта (нормативы качества окружающей среды), или на установление «индивидуальных» нормативов допустимого воздействия на окружающую среду для конкретного объекта.

Статья 29 Федерального закона «Об охране окружающей среды» допускает принятие нормативных документов, устанавливающих обязательные требования в области охраны окружающей среды к работам и услугам. Однако на практике такие нормативные документы не принимаются.¹

Статьи 34-53 Федерального закона «Об охране окружающей среды» предусматривают в отношении различных видов хозяйственной деятельности требования в области охраны окружающей среды только самого общего характера.

На практике, когда в результате производственной деятельности причиняется вред окружающей среде и требуется обосновать, что причинение такого вреда обусловлено нарушением какого-либо обязательного требования, природоохранные органы вынуждены обращаться к положениям смежных систем нормирования. Наиболее близкой сферой к охране окружающей среды является система нормирования среды обитания человека (санитарно-эпидемиологическое благополучие). Также заимствуются отдельные нормы из системы регулирования безопасности технологических процессов (промышленная безопасность).

Например, природоохранными органами проводятся проверки на предмет соблюдения требований «Правил по эксплуатации, ревизии, ремонту и отбраковке нефтепромысловых трубопроводов» (РД 39-132-94), утвержденные Минтопэнерго РФ 30 декабря 1993 г., а также положений «Гигиенических требований к устройству и содержанию полигонов для твердых бытовых отходов» (СанПиН 2.1.7.1038—01).

При утверждении нормативов для конкретных предприятий регулирующим орган должен исходить из нормативов качества окружающей среды. Однако по факту нормирование все равно осуществляется по принципу «от потребности». То есть и нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов, и нормативы образования отходов производства и потребления, и лимиты на их размещение утверждаются

для конкретных хозяйствующих субъектов посредством прогнозирования ожидаемых количеств загрязняющих веществ в выбросах, сбросах, образующихся отходов с учетом планируемых объемов производства и применяемых технологий. При невозможности соблюдения нормативов допустимого воздействия для предприятий могут устанавливаться лимиты на выбросы и сбросы на основе специальных разрешений (временные разрешенные сбросы (выбросы)).

В результате вся система нормирования в области охраны окружающей среды только фиксирует текущее и прогнозируемое воздействие на окружающую среду и заключается в санкционировании загрязнения окружающей среды или изъятия природных ресурсов и во взимании платы за это.

При этом нормативы качества окружающей среды во многих случаях для предприятий являются недостижимыми. Такие нормативы не учитывают условия местности, реальную экологическую ситуацию, фоновое загрязнение. В результате предприятиям в любом случае придется обращаться за согласованием временно разрешенных сбросов (выбросов), превышающих пороговые значения. В итоге никакого стимулирования снижения воздействия на окружающую среду действующая система нормирования не осуществляет.

Проблема низкой эффективности действующей системы нормирования негативного воздействия на окружающую среду, в том числе создающей возможность для неограниченного загрязнения окружающей среды, прямо признается Правительством Российской Федерации. В рамках «Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации до 2018 года» в качестве приоритета экологической политики выделено в том числе создание современной системы экологического нормирования, стимулирующей снижение удельных показателей выбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, образования отходов.

Наиболее запутанная ситуация сложилась в сфере нормирования сброса загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в водные объекты.

Пока водное законодательство не предусматривает даже в отдаленной перспективе (как в других сферах) установление нормативов допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов исходя из технологических нормативов (то есть доступной технической возможности обеспечить требуемый уровень очистки). Ст. 60 Водного кодекса Российской Федерации запрещает осуществлять сбросы сточных вод в водные объекты, превышающие нормативы предельно допустимых концентраций вредных веществ в водных объектах.

Установление нормативов осуществляется для условий питьевого, хозяйственно-бытового и рыбохозяйственного водопользования. При этом наиболее часто используются именно нормативы водных объектов рыбохозяйственного значения.

В настоящее время качество воды в таких водных объектах нормируется Минсельхозом России (ранее Росрыболовством). При этом отнесение объектов к рыбохозяйственным трактуется очень широко, так как законодательство относит к ним любые водные объекты, которые используются или могут быть использованы для добычи (вылова) водных биоресурсов.

На практике к ним относят даже загрязненные участки водных объектов, расположенные в черте городов и городских поселений.

Нормативы водных объектов рыбохозяйственного значения являются наиболее строгими. По некоторым показателям они даже превышают санитарно-гигиенические требования к питьевой воде.

В итоге на практике достижение такой степени очистки сточных вод не может быть обеспечено существующими технологиями, и предприятия в любом случае вынуждены обращаться за получением временных разрешений на превышение установленных нормативов, компенсировать вред окружающей среде и вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду.

Таким образом, такое нормирование никак не влияет на улучшение состояния окружающей среды. Предприниматели направля-

¹ Планируется, что такими актами будут устанавливаться технологические показатели наилучших доступных технологий (НДТ). Однако НДТ не являются обязательными требованиями, а служат отправной точкой для установления технологических нормативов воздействия на окружающую среду конкретного объекта. Также нормативные документы в области охраны окружающей среды утверждаются

Росгидрометом (руководящие документы) — в настоящее время принято не менее 330. Однако они также не являются обязательными для хозяйствующих субъектов. Такими документами определены методики выполнения различных измерений и определения загрязняющих веществ в различных средах, а также регламентированы процедуры государственного мониторинга состояния и загрязнения окружающей среды.

ют свои усилия не на снижение негативно-го воздействия на окружающую среду, а на преодоление административных барьеров в указанной сфере.

Если сбросы осуществляются не напрямую в водные объекты, а в централизованные системы водоотведения, указанные проблемы нормирования сохраняются. При сбросах сточных вод в канализационные сети они должны соответствовать тем же нормативам, что и при их сбросе напрямую в водные объекты.

При этом появляются и дополнительные проблемы, связанные с тем, что требования наравне предъявляются как к абонентам таких систем, так и к организациям водопроводно-канализационного хозяйства (организация ВКХ).

В такой ситуации абонент одновременно соблюдает как требования показателей, установленных в договоре, заключенном с организацией ВКХ, осуществляя очистку сточных вод самостоятельно либо платя за услуги по очистке организации ВКХ, так и требования природоохранного законодательства, разрабатывая нормативы допустимого воздействия и внося плату за негативное воздействие на окружающую среду. Таким образом, абонент два раза оплачивает очистку — фактическую и потенциальную.

3. РЕФОРМА НОРМИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

Для решения описанных выше проблем нормирования в области охраны окружающей среды принят Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ.

В целях создания альтернативы не всегда достижимым нормативам качества окружающей среды закон с 01 января 2019 г. для предприятий предусматривает возможность разрабатывать технологические нормативы. Для объектов I категории, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, будет устанавливаться технологический норматив, параметры которого будут соответствовать достижимым технологическим показателям наилучших доступных технологий (НДТ) в соответствующих областях применения.

НДТ — это технология производства продукции (товаров), выполнения работ, оказания услуг, определяемая на основе современных достижений науки и техники и наилучшего

Бизнес-сообщество на протяжении последних лет добивается принятия мер, направленных на совершенствование регулирования сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты. Такая позиция находит понимание у отдельных федеральных органов исполнительной власти (включая Минприроды России, Минэкономразвития России), а также в Правительстве Российской Федерации, которое неоднократно давало поручения с указанием конкретных мер, которые необходимо осуществить (протоколы совещания у заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.Н. Козака от 10 июня 2013 г. № ДК-П9-128пр и от 26 октября 2015 г. № ДК-П9-185пр).

Однако решение указанных проблем затрудняется пересечением по вопросу сбросов веществ и микроорганизмов в водные объекты компетенций различных ведомств (Минприроды России как ведомства общей компетенции по указанному вопросу; Минсельхоза России как регулятора водных биологических ресурсов; Минстроя России как уполномоченного органа в сфере коммунального хозяйства, в том числе функционирования централизованных систем водоотведения). При этом некоторые решения по оптимизации указанной сферы не могут быть реализованы из-за позиции Минсельхоза России.

сочетания критериев достижения целей охраны окружающей среды при условии наличия технической возможности ее применения.

Определение технологических процессов, оборудования, технических способов, методов в качестве наилучшей доступной технологии для конкретной области применения будет осуществляться уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Для этого разрабатываются информационно-технические справочники по наилучшим доступным технологиям, в которых в том числе приводятся:

- описание наилучшей доступной технологии для конкретного вида хозяйственной и (или) иной деятельности, в том числе перечень основного технологического оборудования;

- технологические показатели наилучших доступных технологий;
- методы, применяемые при осуществлении технологических процессов для снижения их негативного воздействия на окружающую среду и не требующие технического переоснащения, реконструкции объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду.

Меры по стимулированию государством перехода предприятий на современные технологии очистки выбросов (сбросов) путем установления достижимых требований по предельному воздействию на окружающую среду, снижения фискальной нагрузки и обеспечения методической помощи (разработка

в рамках справочников НДТ методик перехода) способны реально привести к достижению целей государственного регулирования по охране окружающей среды.

Следует отметить также, что Федеральный закон от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ уточнил порядок установления нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов (если предприятие не использует технологических нормативов на основе НДТ). С 01 января 2019 г. такие нормативы должны устанавливаться с учетом фонового состояния компонентов природной среды. При этом для объектов III и IV категорий нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов не рассчитываются.

4. ВЫВОДЫ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ

1. Следует положительно оценить изменения нормативного правового регулирования нормирования в области охраны окружающей среды Федеральным законом от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ. При этом успешность реформы зависит от своевременности разработки всех необходимых подзаконных нормативных правовых актов, а также информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям.
2. Требуется дополнительное урегулирование вопросов нормирования сброса загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в водные объекты. В законодательстве Российской Федерации в сфере водоснабжения и водоотведения необходимо закрепить особенности установления нормативов допустимых сбросов, а также технологических нормативов на основе НДТ для организаций, осуществляющих водоотведение, и их абонентов. Новеллы Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 219-ФЗ должны быть имплементированы в отраслевом законодательстве.

Необходимо четко разделить ответственность между организациями водопроводно-канализационного хозяйства и их абонентами за очистку сточных вод, применение НДТ, разработку нормативов и их утверждение, получение разрешений и подачи деклараций, за внесение платы за негативное воздействие на окружающую среду и за компенсацию вреда окружающей среде. Должны быть исключены

случаи дублирования данных функций и процедур, в том числе в вопросах государственного экологического надзора и отчетности.

3. Нормативы качества окружающей среды должны быть дифференцированы в зависимости от конкретных местностей и зон. Использование единых общероссийских нормативов нецелесообразно.

Основой нового подхода должна стать дифференциация нормативов качества окружающей среды для каждого из видов территориальных зон с учетом регламентов разрешенного использования территорий. Указанные нормативы должны определять предельные объемы использования компонентов окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности.

По вопросу сбросов загрязняющих веществ, иных веществ и микроорганизмов в водные объекты также необходимо дифференцированно подходить к определению рыбохозяйственной ценности (не для всего водного объекта, как это происходит в настоящее время, а для его отдельных участков при условии сохранения водных биоресурсов). Для этого следует провести зонирование водных объектов, разработать критерии отнесения водного объекта или его участка к высшей, первой или второй категории с учетом возможностей промышленной добычи (вылова) биоресурсов.

В любом случае нормативы водных объектов рыбохозяйственного значения нецелесообразно применять для загрязненных участков водных объектов, расположенных в черте городов и городских поселений.

4. Необходимо упростить требования к отчетности в сфере природопользования. Объем отчетности в отдельных случаях является избыточным.

Например, законодательство Российской Федерации об отходах производства и потребления освобождает индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, относящихся к субъектам малого и среднего предпринимательства, от разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение.

Однако такие лица, если в результате их деятельности образуются отходы, обязаны представлять в органы Росприроднадзора отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов.

Такая отчетность представляется только для информационных целей, и факт ее

представления никак не влияет на объем образования отходов и их надлежащее размещение. То есть нарушение требований к представлению отчетности не может повлечь причинения вреда окружающей среде.

Однако в случае, если отчетность все-таки не будет представлена, или она будет представлена с нарушением установленных сроков, или в ней будут содержаться недостоверные сведения, или к отчетности не будут приложены необходимые документы, хозяйствующий субъект будет привлечен к административной ответственности по ст. 8.2 КоАП РФ.

Санкция данной статьи предусматривает назначение административного штрафа для юридических лиц от ста тысяч до двухсот пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

В результате формальные нарушения, не связанные с причинением какого-либо вреда окружающей среде, могут повлечь прекращение деятельности предприятия.

2.2.3 ОПИСАНИЕ И ОЦЕНКА СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ТРУДА

№	Критерии оценки качества системы нормирования	Оценка
1.	Регулирование системы нормирования	✓*
2.	Четкое определение объема, содержания обязательных требований и видов актов, в которых такие обязательные требования содержатся	✗
3.	Четкое определение полномочий государственных органов по принятию обязательных требований	✗
4.	Государственная регистрация актов нормирования Минюстом России	✓*
5.	Отраслевая регистрация и ведение банка данных актов нормирования	✗
6.	Наличие требования об обязательном опубликовании и размещении в сети Интернет актов нормирования	✓*
7.	Наличие предельного срока действия актов нормирования	✗
8.	Наличие механизма отраслевого обсуждения актов нормирования при их разработке с предпринимательским сообществом	✓
9.	Наличие механизма обеспечения научно-технической обоснованности обязательных требований	✓

10.	Наличие обязанности органа контроля по проведению мониторинга применения обязательных требований	✗
11.	Размещение на официальном сайте специального перечня обязательных требований (перечня актов нормирования), подлежащих проверке	✗
12.	Возможность разработки индивидуальных актов нормирования, обеспечивающих достижение безопасного результата без соблюдения общих технических норм и правил	✗
13.	Наличие на сайте разъяснительных материалов о применении обязательных требований	✓**
14.	Актуальность: доля применяемых актов нормирования, принятых до 01 января 1992 г. (до 01 января 2000 г.) из общего количества актов нормирования	17,5 % (20 %)

* кроме ГОСТов системы стандартов безопасности труда;

** на сайте Единой общероссийской справочно-информационной системы по охране труда.

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Перечень нормативных требований, контролируемых в рамках надзора в сфере труда, подразделяются на две самостоятельные группы: *требования правового характера*, регулирующие трудовые отношения между работником и работодателем, и требования в сфере охраны труда (*государственные нормативные требования охраны труда*).

Требования правового характера в основном установлены Трудовым кодексом Российской Федерации и принятыми в его исполнение подзаконными нормативными правовыми актами.

Содержание требований правового характера в сфере трудовых отношений часто подвергается критике за избыточность установленных процедур в рамках кадрового делопроизводства. Особенности сложности в связи с этим испытывают микропредприятия, обороты которых не позволяют содержать специального работника, ответственного за надлежащее и своевременное оформление всех кадровых документов.

Государственные нормативные требования охраны труда (правила, процедуры, критерии и нормативы, направленные на сохранение жизни и здоровья работников в процессе трудовой деятельности) содержатся в разрозненных нормативных правовых актах Российской Федерации.

В соответствии со ст. 211 Трудового кодекса Российской Федерации, государственные нормативные требования охраны труда обязательны для исполнения юридическими и физическими лицами при осуществлении ими любых видов деятельности, в том числе при проектировании, строительстве (реконструкции) и эксплуатации объектов, конструировании машин, механизмов и другого оборудования, разработке технологических процессов, организации производства и труда.

Ниже будут рассмотрены именно государственные нормативные требования охраны труда, образующих в нормативной правовой базе по факту самостоятельную систему нормирования.

2. ВИДЫ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ И СРОКИ ИХ ДЕЙСТВИЯ

В таблице № 2.1 указаны виды нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, а также примерные сведения об их количестве на основе данных справочно-правовых систем.

«Положение о разработке, утверждении и изменении нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные

требования охраны труда» (утверждено постановлением Правительства РФ от 27 декабря 2010 г. № 1160) относит к нормативным правовым актам, содержащим государственные нормативные требования охраны труда, также государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы, устанавливающие требования к факторам производственной среды и трудового процесса.

ТАБЛИЦА № 2.1
Государственные нормативные требования охраны труда

Вида акта	Всего	Из них принятые до 01.01.1992	Принятые с 01.01.1992 до 31.12.1999	Принятые после 01.01.2000
Стандарты безопасности труда, утвержденные НПА	1	0	0	1
Стандарты безопасности труда (ГОСТ, ГОСТ Р)	375	230	30	115
Межотраслевые правила по охране труда (ПОТ Р и ПОТ РМ)	17	0	10	7
Отраслевые правила по охране труда (ПОТ РО)	34	0	24	10
Типовые инструкции по охране труда (ТОИ Р)*	465	0	425	40
ИТОГО:	892	230	489	173

Сведения об актах приводятся, если в отношении них отсутствует информация об их отмене или прекращении действия.
* разрабатываются в отношении конкретных должностей, профессий или вида выполняемой работы.

«Методические рекомендации по разработке государственных нормативных требований охраны труда» (утверждены постановлением Минтруда РФ от 17 декабря 2002 г. № 80) рекомендуют принимать акты, содержащие го-

сударственные нормативные требования охраны труда, сроком на 5 лет с возможностью продления не более чем на два срока. Между тем данная рекомендация не применяется.

3. УПОЛНОМОЧЕННЫЕ НА РАЗРАБОТКУ И ПРИНЯТИЕ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

Положение о разработке, утверждении и изменении нормативных правовых актов, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, наделяет правом принятия таких актов федеральные органы исполнительной власти. При этом конкретные органы не определены. Указано только, что при отсутствии отраслевого органа принятие акта осуществляется Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации.

исполнительной власти по согласованию с Минтрудом России. Следует отметить, что отраслевые правила по охране труда могут вступать в противоречие с межотраслевыми. Например, указанные правила по охране труда Минсельхоза России будут конкурировать с «Правилами по охране труда при производстве отдельных видов пищевой продукции» (утверждены приказом Минтруда России от 17 августа 2015 г. № 550н).

Таким образом, компетенция на разработку актов нормирования в сфере охраны труда четко не разграничена. На практике правила по охране труда принимались Минтрудом России, Минтранс России, Минкомсвязью России и даже Минсельхозом России. Последний орган в 2003 г. утвердил 19 правил по охране труда, в частности, в следующих сферах: в растениеводстве, в масло-жировой промышленности, при производстве хлебопекарных дрожжей, при хранении плодоовощной продукции, при производстве кондитерских изделий и т.д. Отраслевые правила по охране труда утверждаются указанными федеральными органами

Правовая неопределенность существует и по вопросу принятия стандартов безопасности труда. Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 1160, такие акты должны приниматься в форме нормативных правовых актов. Между тем на практике Росстандартом продолжают утверждаться национальные стандарты и межгосударственные стандарты системы безопасности труда в рамках сферы технического регулирования.

При этом ГОСТы принимаются не только для нормирования продукции в сфере охраны труда (например, требований к производству

средств индивидуальной защиты, спецодежды), но и для регулирования процессов, не связанных с производством какой-либо продукции.

Например, ГОСТ 12.1.003-2014 «Система стандартов безопасности труда. Шум. Общие требования безопасности» устанавливает принципы обеспечения безопасности и сохранения здоровья работников при воздействии на них шума в нормальных условиях рабочего процесса. Настоящий стандарт распространяется на все рабочие места и все условия шумового воздействия (на производстве, транспорте, в строительстве, горных и других работах и пр.).

Правовые основания утверждения Росстандартом подобных документов являются неопределенными. В соответствии с ч.4

ст.1 Федерального закона «О техническом регулировании» данный закон не регулирует отношения, связанные с разработкой, принятием, применением и исполнением требований в области охраны труда. Кроме того, принципом стандартизации в системе технического регулирования является добровольность применения документов в области стандартизации, в то время как государственные нормативные требования охраны труда (в том числе стандарты безопасности труда) должны носить обязательный характер.

Также национальные стандарты не являются нормативными правовыми актами, а государственные нормативные требования охраны труда, согласно Трудовому кодексу Российской Федерации, должны утверждаться нормативными правовыми актами.

4. МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ОБОСНОВАННОСТИ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ И ИХ ОТРАСЛЕВОГО ОБСУЖДЕНИЯ

Проекты актов, содержащих требования охраны труда, могут разрабатываться любыми организациями, учреждениями, ассоциациями, объединениями, государственными внебюджетными фондами. Если разработка акта осуществляется федеральными органами исполнительной власти, к работе привлекаются представители отраслевых объединений профсоюзов и отраслевых объединений работодателей.

зывать проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ.

Разработчикам актов рекомендуется осуществлять рассылку проектов актов на отзыв заинтересованным организациям. По итогам рассылки составляется сводка отзывов и справки о разногласиях (при необходимости).

Для разработки государственных нормативных требований охраны труда федеральные органы исполнительной власти могут зака-

Проекты актов рассматриваются на заседании Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений.

5. ТРЕБОВАНИЯ К ОТРАСЛЕВОЙ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ

Требования к отраслевой регистрации актов нормирования, содержащих государственные нормативные требования охраны труда, не выявлены.

6. МЕХАНИЗМЫ РАСКРЫТИЯ ИНФОРМАЦИИ И ХАРАКТЕРИСТИКА ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИИ ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЯХ

Нормативные правовые акты, содержащие государственные нормативные требования охраны труда, подлежат официальному опубликованию в соответствии с общим порядком, установленным «Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009).

В части стандартов безопасности труда (ГОСТ и ГОСТ Р) информация раскрывается в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, проблемы которого описаны в разделе, посвященном описанию системы обязательных требований в сфере пожарной безопасности.

7. ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

К проблемам системы обязательных требований в сфере охраны труда относятся:

1. Предъявление избыточных требований в сфере охраны труда (в том числе в части установления обязанности по проведению специальной оценки условий труда) к заведомо неопасным профессиям (с точки зрения риска наступления несчастного случая на производстве или профессионального заболевания).

Осуществление надзора за соблюдением требований в сфере охраны труда является крайне важным, так как нарушение правил охраны труда способно привести к смерти работника или причинению вреда его здоровью. Вместе с тем очевидно, что такая опасность существует далеко не во всех сферах экономики и не для всех профессий. Например, риск гибели или получения травм на производстве довольно высок для представителей рабочих профессий в сфере строительства, промышленности, сельского хозяйства, транспорта, связи. Для управленческих работников в тех же самых отраслях экономики, а также для всех работников в сфере финансовой деятельности, торговли, оказания услуг населению, образования такой риск несравненно ниже, а в отдельных случаях ничтожно мал.

Поэтому логично, что требования об охране труда **должны предъявляться только к ограниченной категории профессий в отдельных сферах экономики.**

2. Также в сфере охраны труда имеется проблема дублирования системы нормирования с требованиями промышленной безопасности. В рамках двух систем предусматриваются пересекающиеся требования в сфере безопасной эксплуатации механизмов.

Например, Ростехнадзор применяет при проведении проверок ПБ 11-551-03 «Правила безопасности в литейном производстве». Параллельно действуют ПОТ РМ-002-97 «Межотраслевые правила по охране труда в литейном производстве», которые проверяются Рострудом.

В дальнейшем такие требования подлежат проверке двумя различными ведомствами в рамках их надзорной деятельности. И хотя прямых противоречий между различными требованиями практически нет, для бизнеса возрастают издержки, связанные с необходимостью соответствия двум параллельным системам (например, в части учебы и проверки знаний работников).

3. Государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы фактически являются общими актами нормирования для сферы санитарно-эпидемиологического благополучия и сферы охраны труда.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 27 декабря 2010 г. № 1160, государственные нормативные требования охраны труда могут содержаться в санитарно-эпидемиологических правилах и нормах. Следствием этого является возможность проверки таких актов в рамках двух различных видов государственного контроля (надзора) двумя органами контроля.

4. Проблемой нормирования в сфере охраны труда является также множественность актов, в которых содержатся государственные нормативные требования охраны труда, и, соответственно, множественность органов, уполномоченных на их принятие. В частности, правила охраны труда могут быть как межотраслевые, так и отраслевые. Между тем не всегда понятно, какая именно специфика производства должна обуславливать возможность издания специальных отраслевых актов (как например, издание отдельных правил Минсельхозом России по охране труда при производстве кондитерских изделий) и как решать возможные противоречия, которые могут возникнуть между межотраслевыми и отраслевыми правилами.

Отдельную озабоченность вызывает неясность правового статуса принятия Росстандартом стандартов безопасности труда, на что указывалось выше.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ НОРМИРОВАНИЯ

1. Рекомендуется свести к минимуму действующие требования в сфере охраны в отношении «неопасных» профессий. Необходимо разработать и утвердить список «неопасных» профессий, в отношении которых установление требований в сфере охраны труда не производится или производится только по ограниченному кругу вопросов. Для этого требуется внести изменения в законодательство Российской Федерации.
2. Рекомендуется наделить компетенцией по утверждению государственных нормативных требований по охране труда исключительно Минтруд России.
3. Рекомендуется уточнить правовой статус стандартов безопасности труда, отнеся их исключительно к сфере технического регулирования, что должно подразумевать, в частности, их исключительно добровольное применение. При этом все обязательные требования охраны труда должны устанавливаться правилами по охране труда.
4. Рекомендуется провести инвентаризацию действующих обязательных требований по охране труда и составить исчерпывающий перечень актов нормирования, подлежащих проверке инспекциями труда.
5. Рекомендуется обеспечить соответствие системы обязательных требований в сфере охраны труда указанным в начале настоящего раздела критериям оценки качества системы нормирования.

2.2.4 ОПИСАНИЕ И ОЦЕНКА СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ В СФЕРЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

№	Критерии оценки качества системы нормирования	Оценка
1.	Регулирование системы нормирования	✓
2.	Четкое определение объема, содержания обязательных требований и видов актов, в которых такие обязательные требования содержатся	✗
3.	Четкое определение полномочий государственных органов по принятию обязательных требований	✗
4.	Государственная регистрация актов нормирования Минюстом России	✗
5.	Отраслевая регистрация и ведение банка данных актов нормирования	✓
6.	Наличие требования об обязательном опубликовании и размещении в сети Интернет актов нормирования	✗
7.	Наличие предельного срока действия актов нормирования	✗
8.	Наличие механизма отраслевого обсуждения актов нормирования при их разработке с предпринимательским сообществом	✓
9.	Наличие механизма обеспечения научно-технической обоснованности обязательных требований	✓
10.	Наличие обязанности органа контроля по проведению мониторинга применения обязательных требований	✗

№	Критерии оценки качества системы нормирования	Оценка
11.	Размещение на официальном сайте органа контроля перечня обязательных требований (перечня актов нормирования), подлежащих проверке	✓
12.	Возможность разработки индивидуальных актов нормирования, обеспечивающих достижение безопасного результата без соблюдения общих технических норм и правил	✓*
13.	Наличие на сайте разъяснительных материалов о применении обязательных требований	✓
14.	Актуальность: доля применяемых актов нормирования, принятых до 01 января 1992 г. (до 01 января 2000 г.) из общего количества актов нормирования	17,5 % (20 %)

* только для зданий, сооружений, для которых отсутствуют нормативные требования пожарной безопасности

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Нормативное обеспечение системы обязательных требований в сфере пожарной безопасности имеет достаточно сложный и запутанный характер.

В Российской Федерации накопилось значительное количество актов, устанавливающих требования пожарной безопасности. К таким актам в основном относятся документы в сфере технического регулирования и стандартизации: технические регламенты, национальные стандарты (ГОСТы, СНИПы), своды правил.

Также продолжают действовать некоторые ведомственные (отраслевые) правила (нормы) пожарной безопасности, в том числе советского периода. Кроме того, требования пожарной безопасности содержатся в нормативных правовых актах, принятых во исполнение Федерального закона «О пожарной безопасности».

Такие акты можно разделить на акты, являющиеся нормативными правовыми актами (требования которых всегда обязательны для бизнеса), и акты, относящиеся к нормативным документам по пожарной безопасности (требования которых могут быть как обязательными, так и добровольными). Виды таких актов перечислены в п. 2 настоящего раздела.

Наибольшее количество проблем на практике возникает при применении нормативных документов по пожарной безопасности. Их принадлежность к различным системам нормирования и периодам регулирования приводит к тому, что добровольность или

обязательность применения таких актов зависит от нескольких причин.

На обязательность применения нормативных документов по пожарной безопасности в конкретной ситуации могут указывать следующие обстоятельства:

1. здание, сооружение введено в эксплуатацию до дня вступления в силу Технического регламента о требованиях пожарной безопасности;
2. на момент ввода в эксплуатацию здания (сооружения) нормативный документ по пожарной безопасности действовал и был обязательным;
3. применяемые положения нормативного документа устанавливают режимно-эксплуатационные требования;
4. нормативный документ включен в Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (утвержденный постановлением Правительства РФ от 26 декабря 2014 г. № 1521). В данном перечне содержится 76 документов.

На добровольность применения нормативных документов по пожарной безопасности, в свою очередь, могут указывать следующие обстоятельства:

1. здание, сооружение введено в эксплуатацию после дня вступления в силу Технического регламента о требованиях пожарной безопасности;
2. на момент ввода в эксплуатацию здания (сооружения) нормативный документ по пожарной безопасности не был принят;
3. применяемые положения нормативного документа устанавливают требования к конструктивным, объемно-планировочным и инженерно-техническим характеристикам зданий;
4. нормативный документ включен в Перечень документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» (утвержденный приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 16 апреля 2014 г. № 474). В данном перечне значится 226 документов.

Таким образом, отнесение нормативных документов по пожарной безопасности (или их отдельных частей) к обязательным или добровольным имеет достаточно сложное правовое обоснование. Данная неопределенность создает риски предъявления к бизнесу завышенных требований и избирательного правоприменения.

2. ВИДЫ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ И СРОКИ ИХ ДЕЙСТВИЯ

Требования пожарной безопасности содержатся в:

- нормативных правовых актах (федеральные законы, в том числе технические регламенты, постановления Правительства Российской Федерации и т.д.);
- нормативных документах по пожарной безопасности (национальные стандарты, своды правил, нормы и правила пожарной безопасности, инструкции и иные документы, содержащие требования пожарной безопасности, в том числе действовавшие до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов).

В «Перечне нормативных документов по пожарной безопасности, подлежащих приме-

В помощь хозяйствующим субъектам МЧС России разместило на своем сайте «Перечень нормативных документов по пожарной безопасности, подлежащих применению при проведении проверок надзорными органами МЧС России» (перечень не имеет нормативного характера и публикуется в порядке информации на официальном сайте МЧС России).

Характеризуя систему обязательных требований в сфере пожарной безопасности, следует указать также на то, что для объектов защиты, в отношении которых отсутствуют нормативные требования пожарной безопасности, хозяйствующими субъектами могут быть разработаны специальные технические условия.

Данные документы отражают специфику обеспечения соответствующих объектов пожарной безопасности и содержат комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению их пожарной безопасности. Специальные технические условия согласуются с МЧС России.

Таким образом, в сфере пожарной безопасности развиваются механизмы гибкого нормирования с использованием оценки пожарного риска. Однако пока специальные технические условия могут быть разработаны, только если в отношении объектов защиты не установлены нормативные требования, что сдерживает развитие данного института.

нению при проведении проверок надзорными органами МЧС России» содержится:

- в части обязательных требований, установленных для объектов защиты, которые были введены в эксплуатацию до дня вступления в силу Технического регламента о требованиях пожарной безопасности (всего 135 документов):
 - 44 акта, принятых до 01 января 1992 г.;
 - 33 акта, принятых с 01 января 1992 г. по 31 декабря 1999 г.;
 - 58 актов, принятых после 01 января 2000 г.

— в части обязательных требований, установленных для объектов защиты, которые запро-

ектированы и построены, а равно на которых были произведены капитальный ремонт, реконструкция или техническое перевооружение, после вступления в силу Технического регламента о требованиях пожарной безопасности (всего 70 документов):

- 8 актов, принятых до 01 января 1992 г.;

- 6 актов, принятых с 01 января 1992 г. по 31 декабря 1999 г.;
- 56 документов, принятых после 01 января 2000 г.

В сфере пожарной безопасности предельный срок действия нормативных документов по пожарной безопасности не установлен.

3. УПОЛНОМОЧЕННЫЕ НА РАЗРАБОТКУ И ПРИНЯТИЕ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

Требования пожарной безопасности, принятые во исполнение Федерального закона «О пожарной безопасности», в настоящее время утверждаются Правительством Российской Федерации.

В частности, Правительством Российской Федерации утверждены «Правила противопожарного режима в Российской Федерации».

В рамках системы технического регулирования требования пожарной безопасности устанавливаются органами, уполномоченными на принятие технических регламентов, а также следующими органами:

- Росстандарт (в части утверждения национальных стандартов (ГОСТ Р));

- МЧС России (в части утверждения сводов правил в сфере пожарной безопасности (СП));
- Минстрой России (в части утверждения сводов правил в сфере строительства (СП) и актуализации СНиП).

Компетенция по нормированию требований пожарной безопасности между указанными органами четко не разграничена.

Разработка нормативных документов по пожарной безопасности может осуществляться сторонними организациями по их инициативе. В соответствии с федеральным законом «О техническом регулировании», разработчиком национального стандарта может быть любое лицо.

4. МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЮ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ОБОСНОВАННОСТИ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ И ИХ ОТРАСЛЕВОГО ОБСУЖДЕНИЯ

Проекты нормативных документов по пожарной безопасности проходят процедуры обсуждения в соответствии с требованиями, установленными законодательством Российской Федерации о техническом регулировании. В частности, для обеспечения публичного обсуждения разработанного проекта свода правил в печатном издании Росстандарта и на его официальном сайте размещается уведомление.

Срок публичного обсуждения проекта свода правил с даты опубликования уведомления о его разработке должен составлять не менее 2 месяцев.

После завершения публичного обсуждения проект свода правил дорабатывается с учетом полученных в письменной форме замечаний заинтересованных лиц. К проекту готовится пояснительная записка, включающая в себя характеристику полученных отзывов заинтересованных лиц и сведения о результатах публичного обсуждения проекта.

Законодательство Российской Федерации о техническом регулировании предусматривает также проведение экспертизы в отношении национальных стандартов и сводов правил.

5. ТРЕБОВАНИЯ К РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ

Нормативные документы по пожарной безопасности не подлежат государственной регистрацией Минюстом России.

Между тем, национальные стандарты регистрируются в Федеральном информационном фонде технических регламентов

и стандартов. Своды правил, в том числе СНиПы, также регистрируются Росстандартом в соответствии с «Правилами разработ-

ки и утверждения сводов правил», утвержденными постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2008 г. № 858.

6. МЕХАНИЗМЫ РАСКРЫТИЯ ИНФОРМАЦИИ И ХАРАКТЕРИСТИКА ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИИ ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЯХ

Нормативные документы по пожарной безопасности не являются нормативными правовыми актами. Поэтому информация о таких документах раскрывается в соответствии с особенностями, установленными законодательством Российской Федерации о техническом регулировании. К сожалению, гарантии раскрытия информации в данной сфере не обеспечивают неограниченный доступ к документам в области стандартизации.

Например, в соответствии с п. 62 Административного регламента, утвержденного приказом Минпромторга России от 06 ноября 2008 г. № 266, свободный бесплатный доступ к официально опубликованным национальным стандартам на Интернет-портале Росстандарта в сети Интернет осуществляется только в отношении вновь утвержденных стандартов и только на один год.

Предоставление полного и неограниченного доступа к текстам национальных стандартов в том числе в сети Интернет, осуществляется на возмездной основе ФГУП «Стандартинформ».

Также специфические требования о порядке опубликования установлены в отношении сводов правил.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2008 г. № 858, право издания и распространения сводов правил принадлежит их разработчику. Опубликование сводов правил осуществляется разработчиком в его официальных печатных изданиях.

Разработчик вправе определять организации, осуществляющие изготовление тиража свода правил и его распространение и устанавливать правила распространения официально опубликованных сводов правил.

Несмотря на указанные ограничения раскрытия информации, на практике проблемы доступности актов нормирования в сфере пожарной безопасности отсутствуют. Все своды правил и применимые ГОСТы доступны на официальном сайте МЧС России, а также в распространенных справочно-правовых системах.

7. ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Проблемой системы обязательных требований в сфере пожарной безопасности является неопределенность статуса (обязательность применения) отдельных документов. На практике часто возникают споры о применимости или неприменимости тех или иных норм и правил для конкретных зданий и сооружений. Выше уже указывалось, что отнесение нормативных документов по пожарной безопасности (или их отдельных частей) к обязательным или добровольным имеет сложный и запутанный характер.

Базовым принципом законодательства о техническом регулировании является добровольность применения документов в области стандартизации. В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О техническом регулировании», федеральные органы исполнительной власти вправе издавать в сфере технического регулирования акты

только рекомендательного характера. Ведомственные акты могут иметь обязательный характер только в сфере технического регулирования продукции оборонного или иного специального назначения, а также в случаях принятия технического регламента федеральным органом исполнительной власти по поручению Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации. В иных случаях документы в области стандартизации применяются на добровольной основе.

Росстандарт формирует перечни документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе будет обеспечиваться соблюдение требований технических регламентов. При этом соблюдение соответствующих стандартов и сводов правил, включенных в указанные перечни Росстандарта, не является

обязательным, а лишь гарантирует, что при этом будут достигнуты показатели безопасного результата, установленные теми или иными техническими регламентами. Иными словами, в рамках государственного контроля (надзора) должно проверяться только фактическое достижение параметров безопасности, которые могут быть достигнуты как рекомендованными стандартами и сводами правил, так и иными способами.

Однако на практике следование данному принципу затруднено объективными обстоятельствами. Инспектор органа контроля в ходе проверки не может вменить в качестве нарушения требования технического регламента, например превышение нормативного значения пожарного риска для производственных объектов. Это требование не верифицируемо в рамках обычной проверки. Подтверждение превышения значения пожарного риска требует аудита пожарной безопасности с необходимыми обоснованиями и расчетами. Напротив, нарушение конкретных требований стандартов и сводов и правил с легкостью выявляется при проведении проверок.

Определение пределов применимости нормативных документов по пожарной безопасности на практике осложняется еще и тем, что объем требований к зданию или сооружению зависит от его года постройки или реконструкции. Требования пожарной безопасности со времени ввода в эксплуатацию здания могут ужесточаться или, наоборот, упрощаться. В итоге по результатам проверки может потребоваться внести существенные изменения в конструкцию здания (расширить пути эвакуации, устроить эвакуационный выход со второго этажа и т.д.). При этом такие требования органами контроля обосновываются ссылками на стандарты и своды правил формально добровольного применения.

Например, СНиП 21-01-97 «Пожарная безопасность зданий и сооружений» значится в перечне нормативных документов по пожарной безопасности, подлежащих применению при проведении проверок надзорными органами МЧС России. Однако, исходя из буквального толкования положения ст. 46 Федерального закона «О техническом регулировании», после вступления в силу Технического регламента о требованиях пожарной безопасности подобный акт должен применяться только добровольно.

О распространении споров применимости или неприменимости конкретных нормативных документов по пожарной безопасности свидетельствует обширная судебная практика.

Как следует из постановления Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 21 декабря 2015 г. № Ф01-5364/2015, в отношении ОАО «Лысковский электротехнический завод» с 22 сентября по 17 октября 2014 г. была проведена внеплановая проверка соблюдения требований пожарной безопасности.

Надзорный орган, в частности, выявил следующие нарушения. В нарушение СНиП 21-01-97 высота эвакуационных выходов менее 1,9 метра; коридоры длиной более 60 метров не разделены противопожарными перегородками; в противопожарных преградах, отделяющих помещения категорий А и Б от помещений других категорий, не предусмотрены тамбур-шлюзы с постоянным подпором воздуха.

Общество не согласилось с указанными нарушениями и обратилось в суд, указав следующее.

Содержащиеся в СНиП 21-01-97 «Пожарная безопасность зданий и сооружений» требования пожарной безопасности относятся не к противопожарному режиму и эксплуатации здания, а к его конструктивным, объемно-планировочным и инженерно-техническим характеристикам, соблюдение которых применительно к конкретному эксплуатируемому зданию (сооружению) требует их изменения. Подобные требования подлежат соблюдению только в случае реконструкции или капитального ремонта данного здания, а не в процессе его текущей эксплуатации. По мнению заявителя, неприменение сводов правил не может оцениваться как несоблюдение требований технических регламентов, так как своды правил являются нормативными документами в области стандартизации добровольного применения и носят рекомендательный характер.

Суд согласился с указанными доводами, добавив к ним то, что проверяемое здание введено в эксплуатацию до принятия СНиП 21-01-97. В результате отдельные пункты предписания надзорного органа в части изменения конструкции здания были судом отменены.

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ НОРМИРОВАНИЯ

1. Необходимо развивать гибкую систему нормирования в сфере пожарной безопасности путем создания возможности выбора различных способов обеспечения необходимого уровня пожарной безопасности, заданного Техническим регламентом. Для этого необходимо допустить возможность разрабатывать специальные технические условия даже в тех случаях, если соответствующие вопросы урегулированы нормативными документами по пожарной безопасности.
2. Рекомендуется провести полную инвентаризацию нормативных документов по пожарной безопасности, выделив среди них те, которые являются добровольными и обязательными. В случае, если в рамках одного нормативного документа содержатся как добровольные требования, так и обязательные, то должны быть указаны точные ссылки на внутренние структурные единицы нормативных документов, являющиеся обязательными.
3. Рекомендуется разработать и ввести в эксплуатацию информационную систему формирования перечня обязательных требований, предъявляемых к конкретному объекту защиты, в зависимости от года ввода его в эксплуатацию (года реконструкции).
4. Рекомендуется обеспечить соответствие системы обязательных требований в сфере пожарной безопасности указанным в начале настоящего раздела критериям оценки качества системы нормирования.

2.2.5 ОПИСАНИЕ И ОЦЕНКА СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ В СФЕРЕ САНИТАРНО-ЭПИДЕМИОЛОГИЧЕСКОГО БЛАГОПОЛУЧИЯ

№	Критерии оценки качества системы нормирования	Оценка
1.	Регулирование системы нормирования	✓
2.	Четкое определение объема, содержания обязательных требований и видов актов, в которых такие обязательные требования содержатся	✓
3.	Четкое определение полномочий государственных органов по принятию обязательных требований	✓
4.	Государственная регистрация актов нормирования Минюстом России	✓
5.	Отраслевая регистрация и ведение банка данных актов нормирования	✓
6.	Наличие требования об обязательном опубликовании и размещении в сети Интернет актов нормирования	✓
7.	Наличие предельного срока действия актов нормирования	✓
8.	Наличие механизма отраслевого обсуждения актов нормирования при их разработке с предпринимательским сообществом	✓
9.	Наличие механизма обеспечения научно-технической обоснованности обязательных требований	✓
10.	Наличие обязанности органа контроля по проведению мониторинга применения обязательных требований	✓

№	Критерии оценки качества системы нормирования	Оценка
11.	Размещение на официальном сайте специального перечня обязательных требований (перечня актов нормирования), подлежащих проверке	✘
12.	Возможность разработки индивидуальных актов нормирования, обеспечивающих достижение безопасного результата без соблюдения общих технических норм и правил	✘
13.	Наличие на сайте разъяснительных материалов о применении обязательных требований	✘
14.	Актуальность: доля применяемых актов нормирования, принятых до 01 января 1992 г. (до 01 января 2000 г.) из общего количества актов нормирования	18 % (27 %)

1. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Основы установления санитарно-эпидемиологических требований обеспечения безопасности среды обитания для здоровья человека и государственного санитарно-эпидемиологического нормирования заложены Федеральным законом от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (далее — Федеральный закон № 52-ФЗ).

Глава 3 указанного закона содержит семнадцать статей (ст.ст.12-28), устанавливающих санитарно-эпидемиологические требования общего характера к различным отраслям экономической деятельности и различным объектам среды обитания человека.

Например, частью 1 ст. 25 Федерального закона № 52-ФЗ установлено, что условия труда, рабочее место и трудовой процесс не должны оказывать вредное воздействие на человека.

Однако конкретные требования к обеспечению безопасности среды обитания для здоровья человека устанавливаются государственными санитарно-эпидемиологическими правилами (санитарными правилами, санитарными правилами и нормами, санитарными нормами, гигиеническими нормативами (далее — санитарные правила)).

К нормативным правовым актам и иным документам, устанавливающим требования к разработке и принятию таких правил и норм, относятся:

- Федеральный закон № 52-ФЗ (ст. 37-39);
- «Положение о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании», утвержденное постановлением

Правительства Российской Федерации от 24 июля 2000 г. № 554;

- Р 1.1.001-96. 1.1. Общие вопросы. Общие требования к организации разработки нормативных и методических документов системы государственного санитарно-эпидемиологического нормирования. Руководство (утверждено Госкомсанэпиднадзором Российской Федерации 14.05.1996);
- Р 1.1.002-96. Классификация нормативных и методических документов системы государственного санитарно-эпидемиологического нормирования. Руководство (утверждено Госкомсанэпиднадзором РФ 14.05.1996);
- Р.1.1.003-96. Общие требования к построению, изложению и оформлению нормативных и методических документов системы государственного санитарно-эпидемиологического нормирования (утверждено Госкомсанэпиднадзором РФ 14.05.1996);
- Р 1.1.004-96. Порядок проведения научной экспертизы нормативных и методических документов государственного санитарно-эпидемиологического нормирования (утверждено Госкомсанэпиднадзором РФ 14.05.1996);
- Р 1.1.005-96. Порядок утверждения, регистрации, издания и распространения нормативных и методических документов системы государственного санитарно-эпидемиологического нормирования (утверждено Госкомсанэпиднадзором РФ 14.05.1996).

2. ВИДЫ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ И СРОКИ ИХ ДЕЙСТВИЯ

Государственные санитарно-эпидемиологические правила (санитарные правила, санитарные правила и нормы, санитарные нормы, гигиенические нормативы) являются нормативными правовыми актами. На это прямо указывается в «Положении о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании». В соответствии с классификацией нормативных и методических документов системы государственного санитарно-эпидемиологического нормирования (Руководство Р 1.1.002-96), к актам нормирования, устанавливающим обязательные требования для хозяйствующих субъектов, относятся:

- санитарные правила (СП), устанавливающие гигиенические и противоэпидемические требования по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболеваний человека, благоприятных условий его проживания, труда, быта, отдыха, обучения и питания, а также сохранения и укрепления его здоровья;
- санитарные нормы (СН), устанавливающие оптимальные и предельно допу-

стимые уровни влияния комплекса факторов среды обитания человека на его организм;

- гигиенические нормативы (ГН), устанавливающие гигиенические и эпидемиологические критерии безопасности и безвредности отдельных факторов среды обитания человека для его здоровья;
- санитарные правила и нормы (СанПиН), объединяющие требования отдельных санитарных правил, норм и гигиенических нормативов.

Данные о количестве актов санитарно-эпидемиологического нормирования на основании сведений справочно-правовых систем представлены в таблице 2.2.

В соответствии с п.10 Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, срок действия санитарных правил устанавливается при их утверждении, но не более чем на 10 лет, с возможностью его продления не более чем на 5 лет. Однако, как следует из таблицы №2.2, данный срок не во всех случаях соблюдается.

3. УПОЛНОМОЧЕННЫЕ НА РАЗРАБОТКУ И ПРИНЯТИЕ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ОРГАНЫ

Разработка и принятие санитарных правил осуществляется Роспотребнадзором. Санитарные правила утверждаются постановлениями главного государственного санитарно-врача Российской Федерации. Федеральные

санитарные правила, устанавливающие санитарно-эпидемиологические требования к условиям воспитания и обучения, утверждаются по согласованию с Министерством образования и науки Российской Федерации.

ТАБЛИЦА № 2.2
Статистика актов санитарно-эпидемиологического нормирования

Вида акта	Всего	Из них принятые до 01.01.1992	Принятые с 01.01.1992 до 31.12.1999	Принятые после 01.01.2000
Санитарные правила (СП)	206	~ 70	9	127
Санитарные нормы (СН)	15	9	6	0
Гигиенические нормативы (ГН)	185	9	16	160
Санитарные правила и нормы (СанПиН)	211	~ 25	22	164
ИТОГО:	617	114	53	451

В таблице приводятся данные о действующих актах нормирования, в отношении которых отсутствует информация об их отмене (прекращении действия).

Руководство Р 1.1.001-96. 1.1 устанавливает требования к организации разработки нормативных и методических документов системы государственного санитарно-эпидемиологического нормирования.

Роспотребнадзор составляет «Программу развития государственного санитарно-эпидемиологического нормирования в Российской Федерации». Указанная программа составляется на пять лет и включает перечень нормативных и методических документов, подлежащих разработке и (или) требующих внесения изменений и дополнений, а также сроки их подготовки. Непосредственная разработка санитарных правил осуществляется организациями, определенными

в результате осуществления закупок соответствующих работ для обеспечения государственных нужд.

Разработка нормативных и методических документов может осуществляться только аккредитованными организациями.

Организации, претендующие на аккредитацию, представляют в Роспотребнадзор необходимые документы, которые подлежат экспертизе, проводимой Комиссией по государственному санитарно-эпидемиологическому нормированию.

При положительном решении выдается сертификат аккредитации.

4. МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАУЧНО-ТЕХНИЧЕСКОЙ ОБОСНОВАННОСТИ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ И ИХ ОТРАСЛЕВОГО ОБСУЖДЕНИЯ

Ст. 37 Федерального закона № 52-ФЗ предусматривает, что государственное санитарно-эпидемиологическое нормирование включает в себя публичное обсуждение санитарных правил и проведение научно-исследовательских работ по обоснованию санитарных правил. Разработка санитарных правил должна предусматривать проведение комплексных исследований по выявлению и оценке воздействия факторов среды обитания на здоровье населения и анализ международного опыта в области санитарно-эпидемиологического нормирования.

Проекты санитарных правил подлежат комплексной экспертизе в Комиссии по

государственному санитарно-эпидемиологическому нормированию, возглавляемой главным государственным санитарным врачом Российской Федерации.

Процедура отраслевого общественного обсуждения санитарных правил в нормативных правовых актах не определена. Однако санитарные правила в общем порядке, установленном для проектов нормативных правовых актов, должны размещаться на сайте regulation.gov.ru (п.4.1 Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации).

5. ТРЕБОВАНИЯ К ОТРАСЛЕВОЙ РЕГИСТРАЦИИ АКТОВ НОРМИРОВАНИЯ

Ст. 37 Федерального закона № 52-ФЗ устанавливается необходимость регистрации и систематизации санитарных правил, формирование и ведение единой федеральной базы данных в области государственного санитарно-эпидемиологического нормирования. Согласно приказу Минздрава России от 16 сентября 1999 г. № 343, полномо-

чия по формированию и ведению единой федеральной базы данных нормативных и методических документов системы государственного санитарно-эпидемиологического нормирования возложены на Федеральное бюджетное учреждение здравоохранения «Информационно-методический центр» Роспотребнадзора.

6. МЕХАНИЗМЫ РАСКРЫТИЯ ИНФОРМАЦИИ И ХАРАКТЕРИСТИКА ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИИ ОБ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЯХ

Санитарные правила подлежат официальному опубликованию в соответствии с общим порядком, установленным «Правилами подготовки нормативных правовых актов федераль-

ных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» (постановление Правительства РФ от 13 августа 1997 г. № 1009).

В соответствии с п.12 Положения о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, юридические лица и индивидуальные предприниматели обязаны иметь официально изданные санитарные правила и методики контроля факторов среды обитания в соответствии с осуществляемой ими деятельностью. Наличие таких изданий санитарных правил может проверяться при проведении проверок.

В соответствии с руководством Р 1.1.005-96, для наличия у издания санитарных правил официального статуса необходимо, чтобы издание актов нормирования осуществлялось с разрешения Госкомсанэпиднадзора России (Роспотребнадзора).

В целом в сфере санитарно-эпидемиологического нормирования отсутствует проблема фактического доступа к текстам санитарных правил.

Так как данные акты являются нормативными правовыми актами и регистрируются

Министерством юстиции Российской Федерации, все они размещены в справочно-правовых системах, в том числе на портале pravo.gov.ru.

Между тем выявлены отдельные случаи недоступности актов санитарно-эпидемиологического нормирования, принятые органами СССР.

Например, Санитарные правила для предприятий мясной промышленности (утверждены Минздравом СССР 227 марта 1986 г. № 3238-85, Минмясмомпромом СССР 05 августа 1986 г.) отсутствуют в открытом доступе. Между тем данные правила применяются при конкретных проверках, о чем свидетельствует судебная практика (решение Арбитражного суда Иркутской области от 24 апреля 2015 г. по делу № А19-2694/2015, решение Арбитражного суда Алтайского края от 07 августа 2013 г. по делу № А03-9143/2013, решение Арбитражного суда Московской области от 09 сентября 2014 г. по делу № А41-38269/14 и т.д.).

7. ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМЫ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

Система санитарно-эпидемиологического нормирования нормативно урегулирована. Процедуры принятия и разработки актов нормирования закреплены в нормативных правовых актах. Состояние доступности (открытости) актов нормирования в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия является удовлетворительным.

Между тем следует отметить, что государственные санитарно-эпидемиологические правила могут дублироваться (вступать в противоречие) со смежными системами нормирования:

- техническое регулирование в отношении продукции (технические регламенты, национальные стандарты ГОСТ Р) может пересекаться с санитарно-эпидемиологическими требованиями к продукции производственно-технического назначения, товарам для личных и бытовых нужд и технологиям их производства;
- техническое регулирование в отношении строительства и проектирования зданий и сооружений (технические регламенты, а также своды правил, актуализированные редакции СНиП) может пересекаться с санитарно-эпидемиологическими

требованиями к планировке и застройке городских и сельских поселений;

- ветеринарные правила (правила в области ветеринарии) могут пересекаться с санитарно-эпидемиологическими требованиями к пищевым продуктам, пищевым добавкам, продовольственному сырью, а также контактирующим с ними материалам и изделиям и технологиям их производства;
- нормирование в области охраны окружающей среды может пересекаться с санитарно-эпидемиологическими требованиями к водным объектам, к атмосферному воздуху, к почвам, а также к сбору, накоплению, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов производства и потребления;
- государственные нормативные требования охраны труда могут пересекаться с санитарно-эпидемиологическими требованиями к воздуху в рабочих зонах производственных помещений, с санитарно-эпидемиологическими требованиями к условиям труда, а также к условиям работы с источниками физических факторов воздействия на человека.

Такие пересечения предметов нормирования различных систем приводят к тому, что санитарные правила могут контролироваться различными органами в рамках различных видов государственного контроля (надзора).

Однако данная проблема скорее относится к иным сферам регулирования. Органы Роспотребнадзора не проводят проверку соблюдения требований «чужих» актов нормирования. При этом санитарные правила и нормы, наоборот, очень часто контролируются иными органами контроля, в том числе в рамках государственного экологического

надзора, государственного контроля за соблюдением трудового законодательства, жилищного надзора и т.д.

Это приводит к нарушению принципа недопустимости проводимых в отношении одного хозяйствующего субъекта несколькими органами контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований. Данный принцип закреплен в ст. 3 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ НОРМИРОВАНИЯ

1. Рекомендуется провести инвентаризацию действующих обязательных требований и составить исчерпывающий перечень актов нормирования, подлежащих проверке органами Роспотребнадзора.
2. Рекомендуется обеспечить соответствие системы обязательных требований в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия указанным в начале настоящего раздела критериям оценки качества системы нормирования.

2.3 РЕЙТИНГ ОРГАНОВ КОНТРОЛЯ ПО ОТКРЫТОСТИ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ

В настоящем разделе доклада приведены результаты оценки открытости информации о действующих обязательных требованиях, являющихся предметом проверки, на официальных сайтах органов контроля.

Такая оценка проводилась в соответствии с критериями, указанными в Таблице 2.3.

Соответствие всем указанным критериям является **целевым состоянием для органов контроля в части раскрытия ими информации о применяемых обязательных требованиях.**

В настоящее время нормативные правовые акты **не предусматривают никаких требований** о раскрытии информации о действующих обязательных требованиях на официальных сайтах федеральных органов контроля. Исключением являются требования о раскрытии информации в соответствии с Федеральным законом от 4 мая

2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», в соответствии с которым лицензирующие органы формируют открытый и общедоступный государственный информационный ресурс, содержащий в том числе сведения нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих обязательные требования к лицензируемым видам деятельности.

Базовое же постановление Правительства Российской Федерации по вопросу раскрытия информации федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет (от 24 ноября 2009 г. № 953 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти») никаких требований о необходимости размещения перечня актов, устанавливающих обязательные требования к деятельности хозяйствующих субъектов, которые подлежат проверке, не устанавливает.

ТАБЛИЦА 2.3
Критерии оценки сайтов органов контроля по раскрытию информации о действующих обязательных требованиях в поднадзорной сфере

№	Наименование критерия	Порядок оценки	Количество присуждаемых баллов
1.	Размещение на сайте специального перечня обязательных требований	Оценивается по наличию на официальном сайте органа контроля специального перечня обязательных требований (перечня актов, устанавливающих обязательные требования), подлежащих проверке. Данный параметр <i>считается отсутствующим</i> во всех случаях, если информация об обязательных требованиях фактически размещается в общем перечне документов, регламентирующих деятельность ведомства	При наличии такого перечня присваивается 40 баллов. При отсутствии — 0 баллов.
2.	Структуризация по видам надзора	Оценивается по факту дифференциации актов, содержащих обязательные требования, размещенных на официальном сайте органа контроля по видам надзоров, осуществляемых таким органом	Размещенные акты структурированы по видам надзоров — 20 баллов, не структурированы — 0 баллов
3.	Возможность доступа к полным текстам актов	Оценивается по возможности доступа к полным текстам актов, содержащих обязательные требования на сайте органа контроля	Доступ к текстам актов обеспечен — 10 баллов, не обеспечен — 0 баллов
4.	Возможность скачивания	Оценивается по возможности скачивания текстов актов, содержащих обязательные требования, на сайте органа контроля	Скачивание актов обеспечено — 10 баллов, не обеспечено — 0 баллов
5.	Редактируемый (распознаваемый) формат документа, доступного для скачивания	Оценивается по формату доступных для скачивания актов, содержащих обязательные требования	Формат редактируемый (распознаваемый) — 5 баллов, формат нередactable (нераспознаваемый) — 0 баллов
6.	Возможности поиска актов по различным атрибутам	Оценивается по возможности поиска актов на сайте по различным атрибутам (по реквизитам, названию и т.д.)	Поиск по различным атрибутам обеспечен — 5 баллов, не обеспечен — 0 баллов
7.	Наличие на сайте любых разъяснительных материалов	Оценивается по наличию на сайте любых разъяснительных материалов о применении обязательных требований (обзор практики применения, комментарии к актам, содержащим обязательные требования, рубрика «Наиболее часто задаваемые вопросы об обязательных требованиях», памятки предпринимателям, статистика применения обязательных требований и т.д.).	На сайте представлено значительное количество таких материалов — 10 баллов. Представлено незначительное количество материалов — 5 баллов. Материалы отсутствуют — 0 баллов.

Таким образом, высокий балл, присвоенный в результате оценки, означает, что **ведомство в инициативном порядке разместило информацию об обязательных требованиях.**

Используемые в настоящем докладе критерии оценки могут выступать **в качестве**

рекомендаций при раскрытии указанной информации органами контроля в будущем.

Также содержание таких критериев рекомендуется включить в «Перечень информации о деятельности Правительства Российской Федерации, размещаемой в сети Интернет», утвержденный постановле-

нием Правительства РФ от 24 ноября 2009 г. № 953.

Ниже приводятся отдельные выводы по результатам проведенной оценки открытости информации о действующих обязательных требованиях, являющихся предметом проверки, на официальных сайтах органов контроля.

1. Из 33 федеральных органов контроля **только 7 органов** разместило на своих официальных сайтах специальные перечни нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования к хозяйствующим субъектам, подлежащим проверке. На сайтах иных федеральных органов контроля можно было найти информацию о таких актах в рубриках «Документы». Однако в таких случаях информация об обязательных требованиях размещалась вместе с иными нормативными актами, регулирующими иные вопросы, в результате чего отобрать из массива всех опубликованных документов только акты, устанавливающие обязательные требования, подлежащие проверке, не представляется возможным.

2. Даже в тех случаях, когда ведомства размещают специальные перечни нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования к хозяйствующим субъектам, подлежащим проверке, такие перечни имеют сугубо информационное значение. То есть, если при проведении конкретной проверки инспектор органа контроля будет проверять иные требования, не указанные в перечне, размещенном на сайте, то хозяйствующий субъект не сможет на этом основании опротестовать такой предмет проверки.

Кроме того, ни в одном из рассмотренных случаев размещаемые перечни нормативных правовых актов, устанавливающие обязательные требования, не именовались как исчерпывающие и из них нельзя было сделать вывод о том, что они имеют закрытый характер.

3. Оценить исчерпывающий характер размещаемых на сайтах органов контроля перечней обязательных требований не представлялось возможным. Поэтому в ходе оценки балл присуждался только за формальное наличие релевантной

информации. Какова ценность размещаемого перечня и насколько им действительно руководствуются на практике, неизвестно. Данный недостаток исследования, к сожалению, является в настоящий момент непреодолимым.

4. Реальная ценность раскрытия информации об обязательных требованиях на сайтах органов контроля может быть разной даже при наличии одинакового количества баллов по рассматриваемым критериям органов контроля. Это следует из того, что у одних органов в такие перечни включаются сотни нормативных правовых актов и нормативных документов и для их инвентаризации действительно была проведена большая работа, у других органов в соответствующих перечнях содержатся информация только о нескольких актах (например, в перечне ФСКН России указано 4 нормативных правовых акта). Кроме того, в каких-то сферах раскрытие информации неважно и для самого бизнеса, так как в некоторых случаях к соответствующей деятельности предъявляется незначительное число требований правового характера. В других сферах раскрытие информации об обязательных требованиях является критически важным из-за непрозрачности правового регулирования.

Результаты оценки показывают, что наиболее полно, на наш взгляд, обязательные требования представлены на сайтах МЧС России, ФСТЭК России, Ростехнадзора и Росфиннадзора. Наименьшую открытость демонстрируют Росприроднадзор, Росстандарт, Росфинмониторинг и ФСБ России.

В заключение еще раз подчеркнем, что только 7 федеральных контрольных ведомств выполнили «минимум» работ, т.е. выделили обязательные требования в отдельный раздел на сайте, избежав смешения с иными нормативными документами.

Рейтинг официальных сайтов органов контроля по раскрытию информации о действующих обязательных требованиях в поднадзорной сфере

№	Орган контроля	Показатели оценки							Итоговый рейтинг
		Наличие на сайте специального перечня обязательных требований	Дифференциация по видам надзора	Возможность доступа к полным текстам актов	Возможность скачивания	Редактируемый (распознаваемый) формат документа, доступного для скачивания	Возможности поиска актов по различным атрибутам	Наличие на сайте любых разъяснительных материалов	
		40 / 0	20 / 0	10 / 0	10 / 0	5 / 0	5 / 0	10 / 5 / 0	
1.	МЧС России	40	20	10	10	5	0	5	90
2.	ФСТЭК России	40	20	10	10	5	5	0	90
3.	Ростехнадзор	40	20	10	10	5	0	5	90
4.	Росфиннадзор	40	20	10	10	5	0	0	85
5.	Роспатент	40	0	10	10	5	0	0	65
6.	Роскомнадзор	40	20	0	0	0	0	0	60
7.	ФСКН России	40	0	10	0	0	0	0	50
8.	Ространснадзор	0	20	10	10	5	0	0	45
9.	Росалкогольрегулирование	0	20	10	10	5	0	0	45
10.	ФНС России	0	0	10	10	5	5	10	40
11.	Минфин России	0	0	10	10	5	5	10	40
12.	Роспотребнадзор	0	0	10	10	5	5	0	30
13.	Роструд — Минтруд России*	0	0	10	10	5	0	5	30
14.	ФМС России	0	0	10	10	5	0	5	30
15.	Росздравнадзор	0	0	10	10	5	5	0	30
16.	ФТС России	0	0	10	10	5	5	0	30
17.	ФАС России	0	0	10	10	5	5	0	30
18.	ФМБА России	0	0	10	10	5	5	0	30
19.	Минкультуры России	0	0	10	10	5	0	5	30
20.	Минпромторг России	0	0	10	10	5	5	0	30
21.	Росгидромет	0	0	10	10	5	5	0	30
22.	МВД России	0	0	10	10	0	5	0	25
23.	Росреестр	0	0	10	10	5	0	0	25
24.	Минюст России	0	0	10	10	5	0	0	25
25.	Рослесхоз	0	0	10	10	5	0	0	25
26.	Росаккредитация	0	0	10	10	5	0	0	25
27.	Россельхознадзор	0	0	10	0	0	5	0	15
28.	Росрыболовство	0	0	10	0	0	5	0	15
29.	Росприроднадзор	0	0	0	0	0	0	0	0
30.	Росстандарт	0	0	0	0	0	0	0	0
31.	Рособрнадзор	0	0	0	0	0	0	0	0
32.	Росфинмониторинг	0	0	0	0	0	0	0	0
33.	ФСБ России	0	0	0	0	0	0	0	0

*специализированный ресурс «Единая общероссийская справочно-информационная система по охране труда»



3. Новое в регулировании
контрольно-надзорной
деятельности в 2015 г.

3. НОВОЕ В РЕГУЛИРОВАНИИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2015 Г.

СИСТЕМНЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

В базовый Федеральный закон № 294-ФЗ, в соответствии с федеральными законами от 06 апреля 2015 г. № 82-ФЗ, от 02 мая 2015 г. № 111-ФЗ, от 29 июня 2015 г. № 159-ФЗ, от 13 июля 2015 г. № 213-ФЗ, № 236-ФЗ, № 243-

ФЗ, № 246-ФЗ и 263-ФЗ, от 03 ноября 2015 г. № 306-ФЗ, а также от 28 ноября 2015 г. № 341, был внесен ряд существенных изменений системного характера.

1. ПОЭТАПНЫЙ ПЕРЕХОД К РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОМУ КОНТРОЛЮ

Новая статья 8.1, изменения статей 9, 12, 13 Федерального закона № 294-ФЗ, введенные в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ, предусматривают переход на риск-ориентированную модель организации государственного контроля (надзора), основанную на системе анализа и управления рисками причинения вреда в результате деятельности хозяйствующих субъектов.

документов, регламентирующих порядок риск-ориентированного контроля, а также осуществление соответствующих организационных мероприятий.

В плане мероприятий («дорожной карты») по опытному внедрению риск-ориентированного подхода, разработка которого в настоящее время завершается, намечается проведение в 2016–2017 гг. апробации в режиме пилотных проектов новых принципов работы на примере 5 федеральных контролирующих органов.

По итогам практической апробации и оценки эффективности новых методов контрольной деятельности предполагается принятие решения о дальнейшем расширении сферы их применения в конкретных сферах экономической деятельности.

Внедрение новой методологии контрольной деятельности, во-первых, позволит осуществить переход к контролю, направленному на предупреждение в первую очередь, на объектах повышенной опасности, риска причинения вреда, его сокращение или устранение; во-вторых, даст возможность существенно сократить масштабы контроля за хозяйствующими субъектами, деятельность которых не представляет реального риска причинения вреда.

Предусматривается:

- оценка состояния подконтрольных субъектов;
- классификация деятельности хозяйствующих субъектов по степени рисков (потенциальной опасности);
- организация дифференцированной (по формам, методам, продолжительности и периодичности проведения проверок и отдельных мероприятий по контролю) контрольной деятельности в зависимости от присвоенного класса (категории) опасности.

Однако указанные новые положения закона носят рамочный характер и вступают в силу только с 1 января 2018 г. Поэтому для их реализации требуется разработка и принятие в переходный период ряда нормативных, методических и инструктивных

2. ПРАВИЛО ОДНОКРАТНОГО ПРЕДСТАВЛЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ

Дополнения статей 7, 9 и 15 Федерального закона № 294-ФЗ, в соответствии с Федеральным законом от 03 ноября 2015 г. № 306-ФЗ предусматривают запрет органам государственного контроля (надзора) и му-

ниципального контроля требовать от проверяемого субъекта, во-первых, представления документов (информации), включая разрешительные документы (лицензии, свидетельства, разрешения), имеющиеся в распоряже-

нии иных государственных органов, органов местного самоуправления, которые могут быть получены органами государственного и муниципального контроля в рамках межведомственного взаимодействия; во-вторых, представления информации представления информации, которая была получена органами контроля ранее при проведении про-

верок. Правило однократного представления информации вступает в силу поэтапно: для органов, осуществляющих федеральный государственный надзор, — с 1 июля 2016 г.; региональный государственный надзор — с 1 января 2017 г., муниципальный контроль — с 1 июля 2017 г.

3. МОРАТОРИЙ ПЛАНОВЫХ ПРОВЕРОК МАЛЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ

Новая статья 26.1 Федерального закона № 294-ФЗ, введенная в соответствии с Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ, содержит положение о прекращении с 1 января 2016 г. по 31 января 2018 г. плановых проверок субъектов малого предпринимательства.

кона приведет к сокращению общего количества проводимых плановых проверок не менее чем на 30%.

Мораторий распространяется на всех субъектов малого предпринимательства за исключением хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в сферах, представляющих высокую опасность причинения вреда (в сфере промышленной, пожарной, радиационной, экологической безопасности, использования атомной энергии, защиты государственной тайны), аудиторской деятельности и деятельности по управлению многоквартирными жилыми домами, оказывающих медицинские, образовательные и социальные услуги, а также недобросовестных субъектов, допуская грубые нарушения обязательных требований, в течение предшествующих 3-х лет.

Правительством Российской Федерации также утверждены Правила подачи и рассмотрения заявления об исключении проверки в отношении юридического лица, индивидуального предпринимателя, подпадающих под действия моратория на проверки субъектов малого предпринимательства, из ежегодного плана проведения плановых проверок (постановление от 28 октября 2015 г. № 1149).

По предварительным оценкам, можно ожидать, что реализация указанных норм за-

Кроме того, Федеральным законом от 29 декабря 2015 г. № 408-ФЗ в Федеральный закон «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» внесены изменения, согласно которым предусматривается создание и ведение с 1 июля 2016 г. единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства на основе унифицированной системы их государственного учета, а также вводятся новые критерии определения таких субъектов.

4. СОЗДАНИЕ ЕДИНОГО РЕЕСТРА ПРОВЕРОК

С 1 июля 2015 г. для органов, осуществляющих федеральный государственный контроль (надзор), вступили в силу положения статьи 13.3 Федерального закона № 294-ФЗ о создании государственной информационной системы «Единый реестр проверок».

принятых мерах по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, а также о привлечении виновных в совершении таких нарушений к административной ответственности.

Согласно правилам формирования и ведения указанного реестра (постановление Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2015 г. № 415), предусматривается унифицированный порядок сбора информации о каждой проводимой в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ проверке (плановой, внеплановой, документарной, выездной), ее результатах,

Сведения единого реестра размещаются на официальном сайте Генеральной прокуратуры Российской Федерации (оператор системы) в сети Интернет в форме открытых данных и, таким образом, являются общедоступными для неограниченного круга заинтересованных лиц, за исключением информации, свободное распространение которой ограничено законом.

Создание государственного информационного ресурса, открывающего данные о результатах контрольной деятельности органов власти, является важным элементом в обеспечении прав хозяйствующих субъектов на информацию об осуществлении в отношении них государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

С 1 июля 2016 г. установленные нормы вступят в силу при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) органами исполнительной власти субъектов

Российской Федерации и регионального государственного контроля (надзора), а с 1 января 2017 года — при осуществлении муниципального контроля.

Вместе с тем остаются нерешенными вопросы включения в Единый реестр мероприятий по контролю, проводимых вне рамок проверок в соответствии с Федеральным законом № 294-ФЗ, как это предусмотрено поручением Президента Российской Федерации по данному вопросу, а сам ГИС «Единый реестр проверок» требует дальнейших доработок.

5. НАЧАЛО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ст. 8 Федерального закона № 294-ФЗ еще в 2008 г. был введен уведомительный порядок начала определенных видов предпринимательской деятельности, предусматривающий одновременный запрет применения в отношении начала такой деятельности каких-либо разрешений, согласований, заключений. Перечень «уведомительных» видов деятельности постепенно и неуклонно расширялся и сейчас включает 39 видов деятельности. Однако ни в 2015 г., ни в 2014 г. не было принято ни одного нормативного правового акта, направленного на расширение сферы применения уведомительного порядка, что представляется серьезным недостатком в системной работе органов государственной власти по созданию благоприятного предпринимательского климата в России.

Более того, продолжается практика расширения различных форм государственного регулирования в предпринимательской деятельности.

Так, несмотря на общепринятые выводы о недопустимости введения лицензирования при наличии государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере экономической деятельности, перечень видов деятельности, требующих получения специального разрешения (лицензии), дополнен деятельностью управляющих мно-

гоквартирными жилыми домами компаний при наличии системы государственного жилищного надзора.

Сфера лицензирования деятельности в области обращения с отходами производства и потребления дополнена услугами по сбору отходов при наличии государственного надзора в области обращения с отходами; сфера лицензирования деятельности на финансовых рынках — репозитарной деятельностью, составляющей деятельность на финансовых рынках, при наличии государственного контроля на финансовых рынках.

Изменениями законодательства о ветеринарии введена масштабная поголовная индивидуальная идентификация и учет животных (за исключением диких животных).

Поправками Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости» дополнены и ужесточены требования к деятельности кадастровых инженеров.

Вместо государственной аттестации, являющейся допуском к осуществлению их профессиональной деятельности, введена обязательность их членства в саморегулируемых организациях, объединение в которых кадастровых инженеров осуществлялось ранее на добровольных началах.

6. ДЕЛЕГИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНЫХ ПОЛНОМОЧИЙ НА РЕГИОНАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

В 2015 г. была продолжена дискуссия в отношении вопроса избыточной централизации контрольно-надзорных функций на федеральном уровне и целесообразности их перераспределения на уровень субъектов Российской Федерации.

В итоге был принят разработанный Правительством Российской Федерации Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 233-ФЗ, в соответствии с которым в 34 законодательных акта Российской Федерации были внесены изменения. Поправки предоставляют Прези-

денту Российской Федерации и Правительству Российской Федерации право передать полномочия федеральных органов органам субъектов Российской Федерации в случаях, когда указанные полномочия не переданы в соответствии с нормами прямого действия федеральными законами.

Наличие двух правовых оснований (федеральный закон, решение Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации) для делегирования контрольно-надзорных полномочий с федерального на региональный уровень неизбежно порождает правовые коллизии. Особенно в случае передачи подзаконными актами функций, выполнение которых отнесено Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации или совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Так, например, внесенными поправками не учтено, что в области охраны окружающей среды, ветеринарии, культуры, образования, здравоохранения, социального обеспечения, обращения лекарственных средств, регулирования устанавливаемых государством тарифов и других сферах деятельности по предметам совместного ведения соответствующими федеральными законами в настоящее время определена система двухуровневого (федерального и

регионального) государственного надзора, а также определены контрольно-надзорные полномочия федеральных и (как собственные, а не делегированные) региональных органов исполнительной власти.

Полномочия могут быть переданы как всем, так и отдельным субъектам Российской Федерации.

Помимо утраты целостности организационной структуры надзоров и единства управления деятельностью контрольных органов, по региональному признаку возникает риск повышения административного давления, «провала» исполнения контрольной функции в момент передачи, ошибок в расчете финансового обеспечения при делегировании полномочий.

В этой связи **особое значение приобретает законодательное закрепление исчерпывающего перечня видов государственного контроля (надзора) по уровням его осуществления** (федеральный, федеральный и региональный) и муниципального контроля, а также критериев, по которым полномочия Российской Федерации в сфере федерального государственного контроля (надзора) могут быть делегированы на региональный уровень решениями Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

7. ДАЛЬНЕЙШЕЕ СОКРАЩЕНИЕ УНИВЕРСАЛЬНОСТИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА № 294-ФЗ

Ст. 1 Федерального закона № 294-ФЗ установлены перечни видов контрольно-надзорной деятельности, в которых его положения не применяются к проверкам и отдельным мероприятиям по контролю (части 3 и 3.1), а также видов государственного контроля (надзора), в отношении которых другими федеральными законами могут быть установлены особенности организации и проведения проверок (части 4, 4.1 и 4.2).

Оба перечня на протяжении всего периода действия указанного закона постоянно расширяются, последовательно снижая уровень его универсальности.

Так, общее количество видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которых положения Федерального закона № 294-ФЗ не применяются, увели-

чилось с 11 в 2008 г. до 31 в 2015 г., а видов государственного контроля, при осуществлении которых в соответствии с федеральными законами могут устанавливаться особенности организации и проведения проверок, увеличилось с 25 до 39 видов (рисунок 3.1).

Таким образом, полностью или частично из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ выведено 70 видов государственного контроля (надзора).

За прошедший год перечень видов государственного контроля (надзора), на которые не распространяется установленный Федеральным законом № 294-ФЗ порядок организации и проведения проверок, был дополнен государственным контролем при ввозе в Российскую Федерацию и вывозе из Российской Федерации драгоценных метал-

РИС. 3.1
Количество видов контроля (надзора), полностью или частично изъятых из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ



лов, драгоценных камней и сырьевых товаров, содержащих драгоценные металлы (в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2015 г. N 111-ФЗ), процедуры осуществления которого урегулированы документами Евразийского экономического союза.

Перечень видов государственного контроля (надзора), при осуществлении которых особенности проведения проверок могут быть установлены федеральными законами, дополнен тремя видами:

- федеральным государственным пробирным надзором (п. 33 ч. 4 ст. 1 в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2015 г. № 111-ФЗ);
- государственным контролем (надзором) в сфере оборонного заказа (ч. 4.2 ст. 1 в соответствии с Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 159-ФЗ);

- государственным надзором за деятельностью религиозных организаций (пункт 36 части 4 статьи 1 в соответствии с Федеральным законом от 28 ноября 2015 г. № 341-ФЗ).

Постоянное расширение перечня исключений из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ, как это уже неоднократно отмечалось в ежегодных аналитических докладах о состоянии государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации, последовательно снижает уровень гарантий защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении в отношении них проверок или отдельных мероприятий по контролю, нарушая баланс мер по защите прав хозяйствующих субъектов и мер по предотвращению связанных с их деятельностью рисков причинения вреда гражданам, обществу и государству.

8. ИЗМЕНЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА ПРАВОНАРУШЕНИЯ В СФЕРЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

В 2015 г. в соответствии с 52 федеральными законами в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях было внесено значительное количество изменений, направленных на расширение составов административных правонарушений и ужесточение санкций.

Так, например, эти изменения касаются:

- **уточнения положений об административной ответственности** за нарушения в сфере лицензируемой деятельности (Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. № 408), землепользования (Федеральный

закон от 8 марта 2015 г. № 46-ФЗ), оборота наркотических средств (Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 7-ФЗ), долевого участия в строительстве жилых домов (Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 236-ФЗ), в сфере рыболовства и охраны водных биоресурсов (Федеральный закон от 2 мая 2015 г. № 120-ФЗ), безопасности дорожного движения (Федеральный закон от 8 июня 2015 г. № 143-ФЗ);

- **дополнения полномочий должностных лиц** таможенных органов (Федеральный закон от 6 апреля 2015 г. № 71-ФЗ) и органов государственного и муниципального контроля в финансово-бюджетной сфере (Федеральный закон от 27 октября 2015 г. № 291-ФЗ);
- **оснований для освобождения от ответственности** декларантов при таможенном оформлении товаров (Федеральный закон от 12 февраля 2015 г. № 17-ФЗ) и должностных лиц органов местного самоуправления за невыполнение своих функций (Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 288);
- **новыми положениями**, установившими административную ответственность, например, за нарушение установленных

требований распространения рекламы кредитными организациями — ст. 14.3 (Федеральный закон от 29.06.2015 № 175-ФЗ); за непредставление либо несвоевременное предоставление редакцией средства массовой информации, вещателем или издателем информации о получении денежных средств, предоставление которой предусмотрено законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации — ст. 13.15.1 (Федеральный закон от 30 декабря 2015 г. N 464-ФЗ) и ряд других.

Вместе с тем, как отмечалось ранее в Аналитических докладах за 2012–2014 гг., по-прежнему в Кодексе сохраняется большое число составов административных правонарушений, сформулированных исключительно или преимущественно в виде отсылочных норм. Это вкупе с довольно широкими рамками усмотрения должностных лиц в отношении размеров административного наказания (во многих случаях максимальные размеры штрафов превышают минимальные в 2-3 раза) создает условия для неоднородности административной практики и возможных злоупотреблений со стороны должностных лиц контрольных органов.

ОТРАСЛЕВЫЕ ИЗМЕНЕНИЯ

Принятыми в 2015 г. федеральными законами были внесены изменения в 57 законодательных актов, положения которых затрагивают вопросы организации контрольно-надзорной деятельности.

Внесенными изменениями законодательно урегулированы новые обязательные требования и дополнительно уточнены вопросы организации государственного контроля (надзора): в области ветеринарии; геодезии и картографии; добычи и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней; рыболовства и сохранения водных биоресурсов; перевозок тяжеловесных грузов и пассажиров автомобильным транспортом; деятельности удостоверяющих центров электронной цифровой подписи; кадастровой деятельности; деятельности средств массовой информации; на территориях опережающего социально-экономического развития; банковского надзора и контроля на финансовых рынках.

Во исполнение принятых законов Правительством Российской Федерации утверждены новые положения, устанавливающие порядок осуществления государственного земельного надзора (постановление от 2 января 2015 г. № 1), регионального государственного контроля за применением средств на лекарственные препараты (постановление от 6 мая 2015 г. № 434); осуществления таможенными органами контроля за вывозом из Российской Федерации подкарантинной продукции (постановление от 19 сентября 2015 г. № 995); проведения органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля совместных плановых проверок в отношении резидентов территорий опережающего социально-экономического развития (постановление от 22 октября 2015 г. № 1132); государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (постановление от 24 декабря 2015 г. № 1418); режима постоянного государственного над-

зора на предприятиях, осуществляющих переработку драгоценных металлов, сортировку, первичную классификацию и оценку драгоценных камней (постановление от 12 декабря 2015 г. № 1356), федерального государственного пробирного надзора (постановление от 12 декабря 2015 г. № 1355); а также осуществления контроля в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (постановление от 12 декабря 2015 г. № 1367).

Внесены изменения в положения о государственном контроле (надзоре) за осуществлением международных автомобильных перевозок (постановление от 12 ноября 2015 г. № 1224) и в области разработки, производства и поставок продукции военного назначения (постановление от 11 марта 2015 г. № 211) и ряд других.

Изменения в Закон Российской Федерации «О ветеринарии» (внесены Федеральным законом от 13 июля 2015 г. № 243-ФЗ): Со дня вступления в январе 2015 г. закона в силу оформления ветеринарных сопроводительных документов на переработанную пищевую продукцию животного происхождения может осуществляться ее производителями без участия органов ветеринарного надзора и в электронной форме, а с 1 января 2018 г. оформлению указанных документов должно осуществляться исключительно в электронной форме.

На упрощение системы контроля в сфере внешнеторговой деятельности направлены решения Правительства Российской Федерации (распоряжение от 12 декабря 2015 г. № 2571-р о внесении дополнений в план мероприятий («дорожную карту») «Совершенствование таможенного администрирования») о разработке и принятии в 2016 г. документов, направленных на уточнение компетенции органов по осуществлению различных видов государственного контроля в пунктах пропуска через государственную границу, введение электронного взаимодействия между ними, оформления документов по принципу «одного окна» и внедрения системы оценки рисков при осуществлении санитарно-карантинного, ветеринарного и фитосанитарного карантинного контроля в отношении пересекающих границу грузов, товаров, людей и животных.

Как уже отмечалось в аналитических докладах за 2013, 2014 гг. **остается незавершен-**

ной работа по принятию новых и приведению в соответствие с Федеральным законом № 294-ФЗ отраслевых законодательных актов и положений о конкретных видах государственного контроля (надзора).

Так, в частности, остается не урегулированным на уровне законодательных актов порядок осуществления валютного контроля; государственного семенного надзора; государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации об авторском праве и смежных правах; в области музейного, библиотечного и архивного дела; государственного контроля (надзора) в области защиты информации, персональных данных; за деятельностью по предоставлению социальных услуг, социального обслуживания, занятости населения; а также особенности осуществления государственного контроля в сфере обращения лекарственных средств. Требуют устранения противоречия с действующим законодательством положения Федерального закона «О техническом регулировании», регламентирующие порядок осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

Общее количество законодательных актов Российской Федерации, требующих приведения в соответствие с Федеральным законом № 294-ФЗ, превышает 30 законов.

Остаются неоткорректированными в соответствии с законодательством Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере миграции (постановление Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162); в частности, не регламентированы вопросы проверок соблюдения трудового законодательства в отношении иностранных работников и не определены полномочия Роструда и МИД России в этой сфере.

Органы государственного контроля (надзора) продолжают руководствоваться в своей деятельности рядом постановлений Правительства Российской Федерации, которые не соответствуют Федеральному закону № 294-ФЗ, в частности, постановлениями от 27 февраля 2010 г. № 103 «О мерах по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства» (проверка соблюдения

обязательных требований к охраняемым зонам объектов электросетевого хозяйства являются предметом федерального энергетического надзора); от 15 октября 1998 г. № 1200 «Об утверждении Положения о сортовом и семенном контроле сельскохозяйственных расте-

ний в Российской Федерации» и от 31 октября 1998 г. № 1269 «Об утверждении Положения о проведении семенного контроля семян лесных растений» (не соответствуют изменениям, внесенным в Федеральный закон «О семеноводстве»).

ПЛАНЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

В 2015 г. внимание Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, общественных объединений, представляющих интересы предпринимательского сообщества, и экспертных организаций было сосредоточено на разработке проекта базового федерального закона, определяющего систему государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации. Закон должен был предусматривать определение и законодательное закрепление основных принципов, структуры, видов, форм и методов контрольно-надзорной деятельности на федеральном, региональном и местном уровнях, внедрение риск-ориентированной модели организации и исполнения контрольных полномочий, дальнейшее сокращения вмешательства государства в деятельность хозяйствующих субъектов, не представляющих высокую опасность причинения вреда, повышение качества и эффективности контрольно-надзорной деятельности.

Однако работа над проектом указанного закона не была завершена, ее продолжение в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации планируется в 2016 г. На смену работе над законом пришла работа по «дорожной карте» реформирования контрольно-надзорной деятельности, предполагающая не только законодательные изменения, но и изменения в подзаконной базе, организационные решения.

Следует особо подчеркнуть важность правового обеспечения перехода на новую модель государственного контроля, в том числе при осуществлении разрешительных функций (лицензирования, регистрации, экспертизы, аккредитации и др.), обеспечивающую баланс интересов предпринимательского сообщества (в сокращении избыточного вмешательства государства в экономическую деятельность) и общества и государства (в обеспечении защиты прав и безопасности граждан и общества и государства в целом в условиях кризисных тенденций в эконо-

мике и неизбежного в этих условиях сокращения бюджетных расходов государства на исполнение своих функций).

При этом важно как последовательное исправления мелких недостатков, так и кардинальная переработка отдельных контрольно-надзорных инструментов: внедрение риск-ориентированного подхода, систематизация проверяемых требований, существенное повышение уровня открытости органов власти в данной сфере, изменение системы административной ответственности.

Важным направлением в сфере нормативного правового регулирования системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля является реализация следующих мероприятий:

- определение правовых основ системы государственного контроля, предусматривающих установление и разграничение целей, задач, принципов, предмета, содержания и порядка осуществления различных видов государственного контроля, надзора и разрешительных функций в рамках базового закона «О государственном и муниципальном контроле»;
- организация и осуществление в короткие сроки работы по приведению в соответствие с современным уровнем развития науки и техники и международным опытом национальной системы нормативно-правового обеспечения государственного контроля, государственного надзора и разрешительных функций, правил и норм, устанавливающих обязательные требования, подлежащие соблюдению органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами в процессе своей деятельности;
- устранение дублирования различных контрольно-надзорных и разрешитель-

ных функций в системе государственного контроля, исключение избыточных и неэффективных функций;

- внедрение методологии оценки и управления рисками причинения вреда, связанного с конкретными видами хозяйственной деятельности, в систему организации и осуществления государственного надзора;
- определение показателей (критериев) результативности и эффективности государственного и муниципального контроля, разработка и внедрение методики расчета таких показателей и мониторинга эффективности указанной деятельности;
- совершенствование нормативного правового регулирования вопросов административной ответственности за нарушения обязательных требований, выявленных при осуществлении государственного надзора;
- обеспечение открытости и доступности информации о контрольно-надзорной и разрешительной деятельности государственных органов исполнительной власти, формирование и ведение федеральных и региональных информационных ресурсов в сфере указанной деятельности;
- разработка и внедрение при формировании и принятии проектов бюджетов всех уровней методики ресурсного обеспечения контрольно-надзорных и разрешительных функций (кадрового, материально-технического, финансового).

В рамках внесения изменений и дополнений в Федеральный закон № 294-ФЗ представляется целесообразным урегулировать вопросы:

- организации мониторинга соблюдения законодательства как элемента государственного надзора;
- профилактической деятельности контролирующих органов по предупреждению нарушений обязательных требований;
- унификации прав и обязанностей должностных лиц контрольных органов;
- установления единых требований к разработке, содержанию, принятию, внедрению нормативно-правовых актов, положения которых подлежат проверкам;
- определения критериев возможного делегирования федерального надзора для исполнения органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- установления порядка осуществления контроля в формах дистанционных мероприятий по контролю;
- расширения перечня уведомительных видов деятельности.

В 2016 г. необходимо провести апробацию в пилотном режиме системы организации отдельных видов государственного контроля на основе внедрения риск-ориентированной методологии.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Цель данного доклада — начать дискуссию и высказать позицию бизнеса по ряду важнейших проблем реформирования контрольно-надзорной деятельности: практике перехода на риск-ориентированный подход в массовых видах государственного надзора и модернизации системы установления обязательных требований к хозяйственной деятельности — и предложить унифицированные принципы формирования законодательства о контрольно-надзорной деятельности на основе риск-ориентированного подхода на примере анализа пяти видов государственного надзора. Данные принципы предполагают прозрачность критериев оценки риска, понятность методики их расчета, открытость и доступность информации об обязательных требованиях к конкретной сфере хозяйственной деятельности, их посильность и адекватность.

Два указанных сюжета, на наш взгляд, являются ключевыми с точки зрения реформирования системы контрольно-надзорной деятельности. Причем это утверждение верно не только для малого и среднего бизнеса, традиционно крайне чувствительного к регулирующему воздействию государства, но и для крупных компаний, что важно для нашего комитета РСПП.

Риск-ориентированный подход — это больше чем обычные административные преобразования: это новая идеология и технология контрольной деятельности. Что сейчас проверяют на наших предприятиях государственные контролеры? Соответствие законодательству (понимая законодательство в широком смысле, включая в это понятие, например, техническое нормативы). Как это законодательство формировалось, насколько оно современно, соответствует ли оно современному уровню развития науки, какие применяются технологий контроля — все эти вопросы остаются «за кадром».

Новый риск-ориентированный подход предполагает переход от контроля за процессом к контролю за результатом. Можно сказать, что при таком подходе, по сути, не важно, какие технические решения реализует предприниматель для достижения заданного уровня безопасности: главное, чтобы достоверно и прозрачно оценивался уровень риска потенциального причинения вреда. Это открывает возможности для бизнеса к внедрению

инновационных технологий и удешевлению производства. Наибольший количественный и качественный эффект получит крупный бизнес, сейчас вынужденный реализовывать часто избыточные и дорогостоящие технологические решения.

Формальное внедрение риск-ориентированного подхода «в лоб», не основанное на достоверных и адресных критериях оценки риска, не даст положительного эффекта, и прежде всего, для крупных компаний. Значимые объекты автоматически будут записаны в наиболее опасные, и режим контроля за ними либо останется неизменным, либо даже ужесточится. Однако на самом деле крупные предприятия, во-первых, различаются по своему расположению, степени износа оборудования и другим факторам. Во-вторых, крупные предприятия имеют возможность инвестировать в дорогостоящие и обеспечивающие наибольшую безопасность технологии, повышать уровень компетентности своих работников и проводить их обучение работе с передовыми технологиями. Крупные предприятия часто встроены в между-

народные кооперационные цепочки и сами осуществляют более жесткий и квалифицированный контроль своей деятельности, чем сторонние контролеры. Потому вместо формального риск-ориентированного подхода по принципу «большой — значит опасный» крупный бизнес заинтересован в построении действительно «умного», прозрачного и адекватного контроля.

В докладе сформулированы 10 принципов внедрения риск-ориентированного подхода и 14 принципов организации систем обязательных требований в различных видах надзора, проверены на соответствие этим принципам 5 видов надзора: в сфере промышленной безопасности, экологический, условий труда, пожарный и санитарно-эпидемиологический.

Результаты оценки и предложения по совершенствованию сложившейся ситуации, изложенные в докладе, предлагается рассматривать как приглашение к дискуссии по проблемам реформирования контрольно-надзорной деятельности.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ПРЕДЫДУЩИЕ ИЗДАНИЯ

