

Заключение
по проекту постановления Правительства Российской Федерации
«О режиме постоянного государственного контроля (надзора)»

Настоящее заключение подготовлено с целью оценки регулирующего воздействия проекта постановления Правительства Российской Федерации «О режиме постоянного государственного контроля (надзора)» (далее – Проект постановления), которым предполагается утвердить Перечень эксплуатируемых опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений, в отношении которых устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора) (далее – Перечень объектов) и Положение об осуществлении государственного контроля (надзора) на опасных производственных объектов, гидротехнических сооружений, в отношении которых устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора) (далее – Положение).

Необходимо подчеркнуть, что сама идея «постоянного государственного контроля (надзора)» чётко не сформулирована, нигде и никем ранее не обсуждалась и не предлагалась к обсуждению, а была введена поправками ФЗ от 18.07.2011 № 242-ФЗ в ФЗ № 294 «О защите прав...», а также в федеральный законы №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений».

При подготовке настоящего заключения учитывалось Заключение об оценке регулирующего воздействия проекта распоряжения Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня объектов повышенной опасности (опасные производственные объекты, гидротехнические сооружения), в отношении которых вводится режим постоянного государственного контроля (надзора)» (далее – Заключение ОРВ к предыдущей редакции).

По существу рассмотренного Проекта постановления необходимо отметить следующее:

1. Представленный в проекте Постановления Перечень объектов не соответствует требованиям статьи 16 федерального закона №116-ФЗ «О промыш-

ленной безопасности опасных производственных объектов», поскольку содержит не «перечень эксплуатируемых опасных производственных объектов», а перечень критериев, на основании которых предполагается относить опасные производственные объекты к объектам, в отношении которых устанавливается режим постоянного государственного контроля (надзора).

Внимательное изучение п.11 ст.16 закона №116-ФЗ позволяет предположить, что законодатель говорит именно об «отдельных» опасных производственных объектах, которые сегодня являются «эксплуатируемыми». Т.е. перечень объектов, утверждаемый проектом Постановления должен содержать именно такой перечень конкретных объектов, с указанием их номеров в Реестре ОПО и Регистре ГТС.

Отсутствие такого конкретного перечня объектов приведёт к тому, что полномочие по определению объекта фактически будет передано от Правительства Российской Федерации к руководителям (заместителям руководителя) органов надзора на местах (в соответствии с п.10 Проекта Положения), что неприемлемо.

2. Приблизительная оценка количества опасных объектов, в отношении которых проектом Постановления предлагается ввести режим постоянного государственного надзора даёт цифру около 11 250 объектов, в т.ч.:

- более 4000 объектов, подлежащих декларированию (п.1 Перечня объектов);
- более 5 000 объектов ведения горных работ (п.2 Перечня объектов); показатель исходя из общей численности объектов горнорудной и угольной промышленности 11 000 и предположения, что чуть менее половины из них (45%) относятся к объектам подземной добычи и крупным карьерам;
- более 2 200 объектов металлургической промышленности (п.3 Перечня объектов);
- около 500 ГТС первого и второго классов (п.4 Перечня объектов).

Столь значительное количество объектов представляется избыточным и немотивированным. Основания формирования такого перечня, приведённые в пояснительной записке к проекту Постановления представляются формальными и неубедительными.

В частности в пояснительной записке, как и в предыдущей редакции, к вышеназванным объектам применяются такие неопределённые критерии, как: «объекты, характеристики, которых изменяются в сравнительно короткие промежутки времени в силу специфики производственного процесса», «внесение в перечень объектов металлургического производства, в связи многопрофильным характером рисков».

Такие критерии лишь упоминаются в пояснительной записке только для гидротехнических сооружений (число пострадавших – более 500 чел., число лиц с нарушением условий жизнедеятельности – более 2000 чел., ущерб третьим лицам более 10 млн.МРОТ). При этом не указано, требуется ли сочетание всех этих критериев, либо соответствие только одному из критериев.

Также неясно, почему в отношении объектов, перечисленных в п.1 Перечня объектов применяется критерий необходимости разработки декларации промышленной безопасности, а в отношении объектов, перечисленных в пп.2,3 такой критерий отсутствует, несмотря на то, что, например, получение расплавов цветных и чёрных металлов может осуществляться на малых предприятиях, не представляющих никакой угрозы для лиц вне производственных помещений.

Необходимо отметить, что в соответствии с ФЗ № 294-ФЗ (ст.13) «О защите прав...» к объектам повышенной опасности отнесены объекты «...использования атомной энергии, опасные производственные объекты, гидротехнические сооружения и осуществляющих на этих объектах и сооружениях технологические процессы, представляющие собой опасность причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и

техногенного характера...». Перечень объектов, представленный в проекте Постановления явно не совпадает с множеством объектов объектами, которые могут быть отнесены к объектам повышенной опасности в свете вышеназванной формулировки. Например, сам факт получения расплавов металлов (без указания масштабов такого производства) не говорит о возможности возникновения чрезвычайной ситуации.

Таким образом, фактически остался неучтённым п.2 Заключения ОРВ к предыдущей редакции, в котором предлагалось *«разработать и утвердить правила и методы идентификации объектов, в отношении которых должен быть введен режим постоянного государственного контроля (надзора) с учётом величины уровня риска в отношении жизни и здоровья людей и ущерба окружающей среде»*.

2.1. В качестве одного из возможных вариантов при оценке Перечня объектов может быть рассмотрена стилистическая ошибка, в результате которой слова «опасные производственные объекты, подлежащие декларированию промышленной безопасности», оказались отнесёнными только к п.1 Перечня объектов, в то время как авторы документа предполагали отнести их к пунктам 1-3.

Однако, такой вариант не меняет существенно замечаний, изложенных в настоящем заключении.

Дело в том, что множество объектов, подлежащих декларированию, перечисленных в пп.1-3 практически полностью совпадёт со всеми объектами, подлежащими декларированию. Т.е. для одного и того же множества объектов законом №116-ФЗ будет предлагаться два особых, усиленных режима:

- декларирование (ст.14);
- режим постоянного государственного надзора (п.10, ст.16).

Очевидно, что один из двух этих режимов будет избыточным. Декларация промышленной безопасности предусмотрена законом №116-ФЗ для выделения опасных объектов, авария на которых может привести к причинению

вреда за пределами опасного объекта (предприятия). В целом такой подход соответствует мировой практике.

Но, если все эти объекты будут подвергаться режиму постоянного государственного надзора (значительно более жёсткому типу государственного регулирования), то тогда декларация оказывается избыточной. Т.е. более логичным представляется внесение изменений в закон №116-ФЗ, заменяющих режим декларирования на государственный надзор.

Таким образом, получается, что либо законодатель допустил ошибку, не исключив декларирование промышленной безопасности при введении режима постоянного государственного надзора, либо, по мысли законодателя, режим постоянного государственного надзора должен охватывать значительно меньший круг предприятий, по сравнению с декларированием, т.е. получается, что предложенный Перечень объектов не соответствует смыслу закона №116-ФЗ.

Более того, необходимо отметить, что в соответствии со ст.11 федерального закона №116-ФЗ, перечень объектов, подлежащих декларированию, не закрыт, а может расширяться как Правительством России, так и Ростехнадзором.

3. Значительное количество объектов, в отношении которых предполагается ввести режим постоянного государственного надзора (см. п.2 настоящего заключения) свидетельствует о том, что разработчиками проекта постановления не учтён п.4 Заключения ОРВ к предыдущей редакции, в котором отмечались риски возникновения дополнительных расходов бюджетной системы и владельцев опасных объектов для обеспечения режима постоянного надзора.

Например, в Положении никак не прописаны условия «постоянного пребывания» на объекте постоянного надзора, например не установлено:

- в течение какого времени суток контролер имеет право беспрепятственно совершать «обход и осмотр»;
- обязанность юридического лица (или индивидуального предпринимателя) обеспечить лицо надзора рабочим местом, оргтехникой, средствами индивидуальной защиты и т.п.;

- где должно быть организовано рабочее место контролера – непосредственно на объекте или в управлении (что особенно актуально для линейных объектов);

- какие оперативные мероприятия может осуществлять контролер на объекте повышенной опасности, кто отвечает за безопасность этих мероприятий, контролера и самих объектов;

- с помощью каких средств/ресурсов осуществляет контролер проверку работоспособности приборов и систем контроля и за чей счет.

4. Пункты 5 и 6 Положения являются избыточными, так как они полностью дублируют содержание п.1 ст.16 закона №116-ФЗ, относящегося ко всем опасным производственным объектам, а не только к объектам с режимом постоянного государственного надзора.

5. Пункт 7 Положения определяет специфику режима постоянного государственного надзора – *постоянное пребывание* уполномоченных лиц на объектах повышенной опасности.

Пункт 8 Положения раскрывает понятие «постоянное пребывание» в подпунктах а) – р), включающих мероприятия, свойственные для обычной проверки, в том числе мероприятия, не предполагающие физического присутствия инспектора на объекте, такие как «и) запрос сведений» и «к) обмен сведениями». Таким образом, режим «постоянного пребывания» более правильно именовать режимом «постоянной проверки». Об этом свидетельствуют также пп.17,18 Положения, предписывающие ведение журнала посещений.

В связи с этим, неясен смысл п.9, устанавливающего возможность проведения в отношении объекта постоянного государственного надзора, который предполагается держать в режиме постоянно проверки, также внеплановых и плановых проверок.

6. Подпункт г) пункта 10 Положения должен быть исключён. Единственным правовым основанием осуществления постоянного государственного надзора на конкретном опасном объекте может быть включение такого объекта в Перечень, утверждаемый проектом Постановления.

Передача полномочий по определению конкретных объектов на уровень руководителей органов надзора, вытекающая из действующей редакции проекта Постановления, недопустима, в связи со значительными коррупционными рисками. Эти риски вытекают из того, что режим постоянной проверки будет весьма обременительным для предприятий, соответственно угроза произвольного введения/невведения такого режима в отношении конкретного объекта будет являться эффективным средством давления на предпринимателей и будет использоваться для злоупотреблений.

7. Пункт 11 Положения не имеет практического смысла – так как он перечисляет всех сотрудников органов надзора – от инспектора до руководителя.

8. Пункт 16 Положения содержит отсылочную норму на установление порядка информационного обмена. Данная норма является избыточной. Достаточно установить в Положении, что информация по запросу Ростехнадзора может передаваться любым путём, в том числе по электронной почте и через Интернет.

9. Лицо, осуществляющее постоянный государственный надзор наделяется обширнейшими полномочиями, которые фактически полностью дублируют полномочия лица, ответственного за обеспечения промышленной безопасности и лица собственного внутреннего технического надзора на предприятии. Для того чтобы осуществлять оперативные мероприятия по контролю за соблюдением обязательных требований к эксплуатации объекта повышенной опасности..... в том числе при обслуживании, текущем ремонте, диагностике, испытаниях, освидетельствовании сооружений, технических устройств, средств и

оборудования, применяемых на опасном производственном объекте, лицо надзора должно присутствовать на всех оперативных совещаниях, планерках, иметь доступ ко всем технической и коммерческой документации, что потребует его круглосуточного присутствия и для большинства действительно опасных объектов невыполнимо для одного человека (в связи с этим. см. снова п.5 выше).

Но при всё при этом проект Постановления не предусматривает персональную ответственность сотрудников надзора, осуществляющих режим постоянного надзора, а также ответственность самого Ростехнадзора за совершаемые ими действия, особенно в случаях аварий на объектах постоянного государственного надзора:

- в случае присутствия/отсутствия инспектора на объекте в момент аварии;

- в случае, если авария произошла на объекте, в надзорном деле которого нарушений не зафиксировано

и т.п.

Если такая ответственность не будет установлена, то сама идея режима постоянного государственного надзора окажется пустым обременением для владельца опасного объекта, который по-прежнему будет нести всю полноту ответственности.

9.1 Пункт 19 Положения предусматривает ведение надзорного дела объекта повышенной опасности.

Однако в соответствии с Положением о Ростехнадзоре (постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 401) и «Административного регламента по исполнению Ростехнадзором государственной функции по осуществлению контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации ОПО, изготовлении, монтаже, наладке, обслуживании и ремонте технических устройств, применяемых на ОПО, транспортировании опасных веществ на

ОПО» (Приказ Минприроды России от 30 октября 2008 г. N 280) на каждое юридическое лицо, эксплуатирующее ОПО, Ростехнадзор оформляет контрольно-наблюдательное дело, содержание которого определяется сами Ростехнадзором.

То есть, при принятии проекта Постановления формально возникнет необходимость ведения двух дел – контрольно-наблюдательного и надзорного. Положение не предусматривает, каким образом будет решаться эта коллизия; фактически предлагается ввести дублирование документации.

9.2 Расширение полномочий Ростехнадзора в виде постоянного пребывания методами, предлагаемыми в проекте Постановления, плановой и внеплановой проверок юридического лица без определения ответственности Ростехнадзора и контроля за деятельностью лиц контроля не может решить проблему обеспечения промышленной безопасности и нарушает права юридического лица при осуществлении государственного контроля (надзора), а также противоречит принципу недопустимости проводимых в отношении одного юридического лица или одного индивидуального предпринимателя несколькими органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами.

10. На основании вышеизложенного, обоснован вывод о том, что проект Постановления содержит положения, вводящие избыточные административные и иные ограничения и обязанности для субъектов предпринимательской и иной деятельности или способствуют их введению, способствует возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и иной деятельности, способствуют возникновению необоснованных расходов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

11. Для устранения замечаний документ должен быть переработан. В первую очередь необходимо:

- сделать перечень объектов конкретным, перечислив в нём конкретные, эксплуатируемые объекты с указанием регистрационных номеров объектов в реестре ОПО и регистре ГТС; число объектов должно соответствовать реальным возможностям Ростехнадзора по осуществлению контроля;

- чётко определить смысл и суть режима постоянного надзора, установив персональную ответственность инспектора и солидарную ответственность Ростехнадзора за безопасность объекта (в том числе субсидиарную материальную – за ущерб, причинённый в случае аварии).

19.12.2011