



**КОМИТЕТ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КОНТРОЛЬНО-  
НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И УСТРАНЕНИЮ  
АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ**

# **ДОКЛАД**

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ  
КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И  
УСТРАНЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ  
В СФЕРЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ**

**город Москва, 2010 год**

## ОГЛАВЛЕНИЕ

- I. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ
  - II. ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ПОНЯТИЯ И ТЕРМИНЫ
  - III. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ/НАДЗОРА
  - IV. ПЕРЕЧЕНЬ ОРГАНОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ
  - V. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ОПТИМИЗАЦИЯ ПОРЯДКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ, ВИДОВ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ И РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ
  - VI. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПРИОРИТЕТНЫМ НАПРАВЛЕНИЯМ ИЗМЕНЕНИЙ В ДЕЙСТВУЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
  - VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ  
ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ
- ТАБЛИЦА-ПРИЛОЖЕНИЕ

## I. ВВОДНАЯ ЧАСТЬ

Настоящий доклад подготовлен Комитетом РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров (далее – Комитет) при непосредственном участии специалистов Института прикладного права и законодательных экспертиз.

Целью настоящего доклада является выявление (установление) влияния качества государственного управления на осуществление предпринимательской деятельности в сфере промышленного производства в Российской Федерации. В основе эффективности государственного регулирования, контроля (надзора) находятся положения нормативных правовых актов и, отчасти, индивидуальных правовых актов, издаваемых государственными органами, относимые непосредственно к сфере промышленного производства, а также к смежным областям. Анализ таких актов на предмет обоснованности и законности регулирования, баланса позитивных и негативных результатов регулирующих воздействий, излишней бюрократизированности, дублирования соответствующих функций различными государственными органами, порождающих затруднения в осуществлении деятельности в сфере промышленного производства позволит промышленному предпринимательскому корпусу сформулировать, и при необходимости вносить в установленном порядке предложения по соответствующему изменению и дополнению действующего законодательства Российской Федерации.

Учитывая острую необходимость повышения роли российской промышленности в международном производстве продукции, ее конкурентоспособность на внутренних и внешних рынках может быть повышена эффективной законодательной базой и эффективной исполнительской (правоприменительной) деятельностью государственных органов в сфере промышленности.

В настоящем докладе также затрагиваются вопросы эффективности действующего законодательства в сфере промышленности как в отношении круга участвующих в нем лиц, так и регулирования соответствующего правоотношения.

По мнению авторов настоящего доклада, государственным органам необходим систематизированный подход, позволяющий обеспечить высокое качество нормотворческой деятельности, поскольку неэффективное регулирование обходится обществу достаточно дорого. Низкое качество регулирования влечет более высокие издержки соблюдения регулятивных норм для бизнеса и других заинтересованных кругов, вносит элемент неопределенности в отношении соответствующих обязательств и, в конечном счете, сокращает возможности государства по достижению поставленных

целей в сфере регулирования, не обеспечивая вместе с тем соблюдение интересов общества.

Введение излишних регулятивных норм приводит к повышению, в том числе неоправданному, издержек в промышленном производстве. Оценивая такие издержки, связанные с регулированием, авторами доклада учитываются как «прямые», так и «косвенные» издержки. Под прямыми понимаются те издержки, которые предприятия несут в связи с необходимостью соблюдения регулятивных норм, а также издержки, которые несет государство в связи с введением и применением этих норм. А именно следующие виды издержек:

затраты на покупку нового оборудования, необходимого для соблюдения норм регулирования;

затраты по найму дополнительного персонала, который должен заниматься вопросами соблюдения норм регулирования;

затраты по найму консультантов или использованию других источников, которые оказывают помощь в соблюдении норм регулирования;

затраты, связанные с внесением необходимых изменений в производственные процессы;

другие затраты, влекущие удорожание продукции;

затраты по сбору и хранению информации, которая, в соответствии с нормами регулирования, необходима для отчетности.

Под косвенными издержками понимаются накладные расходы промышленных предприятий, связанных с дополнительными затратами.

Некоторые регулятивные меры могут привести к сокращению конкуренции на соответствующем рынке. С точки зрения авторов доклада это особенно важно.

К типичным издержкам, связанным с государственным регулированием относятся:

### **Кто несет издержки**

### **Примеры издержек**

#### **БИЗНЕС:**

Издержки, связанные с ознакомлением с нормами регулирования и с планированием способов их соблюдения (могут включать издержки на получение консультаций из внешних источников).

Более высокие издержки производства, обусловленные повышением стоимости материалов в связи с введением регулирующих мер.

Более высокие издержки производства, обусловленные изменениями производственных, транспортных и маркетинговых процессов в связи с введением регулирующих мер.

Издержки, связанные с потерянными сбытом, из-за ограничений, налагаемых регулированием.

Лицензионные платежи и другие сборы, возникающие в связи с введением регулирующих мер.

Издержки, связанные с соблюдением требований отчетности или хранения информации, налагаемых регулированием.

Затраты на проведение внутренних проверок, выплату гонораров аудиторам и другие расходы, связанные с соблюдением требований, налагаемых регулированием.

#### ПОТРЕБИТЕЛИ:

Повышение цен на промышленные товары.

Сокращение ассортимента доступных товаров.

Задержки появления на рынке новых промышленных товаров (связанные, например, с тем, что из-за введения регулирующих мер производители обязаны проводить испытания продукта).

#### ГОСУДАРСТВО:

Издержки регулирования: включают затраты на предоставление соответствующей информации деловым кругам, найм и обучение государственных служащих, работу по выдаче лицензий и согласований.

Издержки, связанные с проверкой соблюдения регулятивных норм: включают затраты на проведение проверок и аудита, мониторинг результатов (например, проверки качества воздуха).

Издержки правоприменения: включают затраты на проведение расследований случаев несоблюдения норм регулирования и судебных преследований в этой связи.

#### ДРУГИЕ:

Ограничения на инновации и возможность создания и продажи новых товаров.

Касаясь вопроса эффективности государственного регулирования следует учитывать, что многие регулирующие меры оказывают влияние на конкуренцию на соответствующем рынке. В большинстве случаев воздействие норм регулирования на конкуренцию является непреднамеренным «побочным продуктом» регулирования.

Авторы доклада исходят из того, что связанные с мерами государственного регулирования, в том числе с осуществлением контрольно-надзорных функций, обременения для бизнеса могут быть оправданы только реальной защитой в результате применения соответствующих мер общественных интересов в области:

- защиты и охраны жизни и здоровья людей;
- обеспечения конституционных прав и свобод;
- обеспечения общественной и государственной безопасности.

Дополнительным основанием для введения мер государственного регулирования может быть задача обеспечения равных правовых условий для всех субъектов предпринимательской деятельности, устранения или предотвращения монополистических тенденций на рынках.

Исходя из этого, авторы доклада применяют принцип «презумпции избыточности государственного регулирования», то есть считают необходимым применение соответствующих мер лишь в случае доказанных негативных последствий от их отсутствия. В ситуациях, когда реализация мер государственного регулирования, включая контрольно-надзорные функции, приводит или может привести к ограничению конституционных прав и свобод, соответствующие меры (функции) могут устанавливаться исключительно федеральными законами.

## II. ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ ПОНЯТИЯ И ТЕРМИНЫ

В виду отсутствия юридического закрепления некоторых понятий и терминов, в настоящем докладе предлагается использовать следующие определения:

Под *административными барьерами* понимается ситуация, когда общественные и частные издержки от применения мер государственного регулирования превышают получаемые общественные блага (выгоды).

Под *оптимизацией* выполнения функций по контролю и надзору понимается снижение издержек (ликвидация необоснованных издержек) для субъектов предпринимательства при сохранении или повышении общественных благ (выгод) от их реализации.

Под *контрольно-надзорной деятельностью* понимается специальный вид государственной деятельности, включающий предупреждение, выявление (установление) и пресечение нарушений законодательства Российской Федерации.

## III. ОСНОВНЫЕ ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ/НАДЗОРА В СФЕРЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

Необходимой предпосылкой государственного контроля и надзора является установление норм, соблюдение которых и является предметом

контрольно-надзорной деятельности. Можно провести аналогию с известным принципом уголовного права «*nullum crimen sine lege*» (не может быть преступления, не определенного в таком качестве законом) – не может быть контроля и надзора без установленной нормы, выполнение которой контролируется.

Авторы доклада отмечают, что основные обременения для хозяйствующих субъектов связаны не столько с осуществлением государственного контроля и надзора, сколько с теми законоположениями, выполнение которых является объектом контроля и надзора.

В этой связи приводится типология основных функций контрольно-надзорной деятельности с указанием предмета анализа:

<b>Функция</b>	<b>Цель осуществления функции</b>	<b>Метод получения информации</b>	<b>Ответственность</b>	<b>Вывод</b>
<i>Выдача лицензий</i>	Должное функционирование системы, безопасность	Дистанционно	Дисциплинарная	Контроль
<i>Соблюдение лицензионных условий</i>	Безопасность, должное функционирования системы	Инспекции, проверки	Административная, уголовная	Надзор
<i>Выдача разрешений</i>	Должное функционирование системы, безопасность	Дистанционно	Дисциплинарная	Контроль
<i>Соблюд. зак-ва в подвед. сфере</i>	Безопасность	Инспекции, проверки	Административная, уголовная	Надзор
<i>Ведение реестра</i>	Должное функционирование системы	Дистанционно	-	Контроль
<i>Выдача сведений из реестра</i>	Предоставление информации	Дистанционно/лично	-	Вспомогательная функция
<i>Регистрация</i>	Должное функционирование системы/ сохранение информации	Дистанционно	Административная	Контроль
<i>Аккредитация</i>	Должное функционирование системы	Дистанционно	Дисциплинарная	Контроль
<i>Аттестация</i>	Должное функционирование системы	Дистанционно	Дисциплинарная	Контроль



Как следует из приведенной выше таблицы необходимыми основаниями для осуществления деятельности по контролю и надзору являются ее законность и общественная целесообразность (направленность на предотвращение негативных последствий).

Выделение функций, направленных на обеспечение деятельности подконтрольных систем (аккредитация, аттестация, ведение реестров) дает основания предложить передачу соответствующих функций, исполнение которых возложено на государственные органы, саморегулируемым организациям.

Далее в настоящем разделе доклада предпринята попытка проанализировать основные виды государственного контроля/надзора в сфере промышленности с указанием контролируемых законоположений, а также государственного органа, осуществляющего соответствующий контроль/надзор.

№ п.п.	Вид государственного контроля/надзора	Контролируемые законоположения	Госорган, осуществляющий контроль/надзор
1.	<p>Государственный контроль за соблюдением правил, нормативов и стандартов при проектировании, строительстве, реконструкции, ремонте и содержании дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов, а также перевозкой крупногабаритных, тяжеловесных и опасных грузов автомобильным транспортом в части обеспечения безопасности дорожного движения, за исполнением владельцами транспортных средств, установленной федеральным законом обязанности по страхованию гражданской ответственности;</p> <p>Контроль мест хранения и использования оружия, боеприпасов к нему и взрывчатых материалов, а также объекты, где они обращаются; при выявлении нарушений установленных правил выдача обязательных предписаний должностным лицам об устранении этих нарушений, запрет деятельности объектов, аннулирование выданных разрешений, применение иных мер.</p>	<p>Соблюдение Федерального закона-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств»;</p> <p>Федерального закона «Об оружии»;</p> <p>«Единых правил безопасности при взрывных работах»</p>	<p>Органы внутренних дел (милиция)</p>

- |   |   |  |
|---|---|--|
| 2. Контроль за уплатой взносов на обязательное страхование от несчастных случаев на производстве и профзаболеваний и расходования денег фонда.  | Соблюдение Трудового Кодекса Российской Федерации в части обязательного страхования работников от несчастных случаев на производстве.   | Фонд социального страхования Российской Федерации                                  |
| 3. Государственный контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах.   | i) правильность исчисления налогов; ii) полнота уплаты налогов; iii) своевременность уплаты налогов.  | ФНС России   |
| 4. Государственный надзор в области таможенного дела.   | Прием нерастаможенных грузов и контроль таможенных операций.  | ФТС России   |
| 5. Государственный надзор за соблюдением законодательства и иных нормативных правовых актов по обеспечению мобилизационной подготовки и мобилизации.  | Содержание мобилизационной подготовки и мобилизации.  | Генеральный штаб Министерства обороны России (Областной военный комиссариат).      |
| 6. Государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, всеми работодателями на территории Российской Федерации осуществляет федеральная инспекция труда. | Федеральная инспекция труда осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, иными федеральными органами исполнительной власти, органами | Федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции труда. |

исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами прокуратуры, профессиональными союзами (их объединениями), объединениями работодателей, другими организациями.

7. Государственный санитарно-эпидемиологический надзор

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением работодателями санитарно-гигиенических и санитарно-противоэпидемиологических норм и правил осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия.

8. Государственный земельный контроль.

Обеспечение соблюдения организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями и должностными лицами земельного законодательства, требований охраны и использования земель

1. Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии;  
2. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования;  
3. Федеральная служба

- |  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | по ветеринарному и фитосанитарному надзору.                                     |
| 9. Государственный надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр.  | Обеспечение соблюдения пользования недрами, требований законодательства Российской Федерации и утвержденных в установленном порядке стандартов (норм, правил) и технических требований в области геологического изучения, использования и охраны недр, правил ведения государственного учета и отчетности.   | Органы, осуществляющие государственный геологический контроль (Росприроднадзор) |
| 10. Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов, обеспечение соблюдения:<br>а) требований к использованию и охране водных объектов;<br>б) особого правового режима использования земельных участков и иных объектов недвижимости, расположенных в границах водоохранных зон и зон специальной охраны источников питьевого водоснабжения;<br>в) иных требований водного законодательства. | Государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов осуществляются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных | Водное агентство Министерства природных ресурсов.                               |

объектов) и обеспечивает соблюдение юридическими лицами установленного законодательством порядка использования и охраны водных объектов; стандартов, нормативов и правил в области использования и охраны водных объектов; режима использования территорий водоохраных зон водных объектов и иных требований водного законодательства Российской Федерации.

11. Государственный контроль и надзор за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов.

Государственный лесной контроль и надзор осуществляются органами государственной власти в пределах их полномочий, Целью государственного лесного контроля и надзора является обеспечение соблюдения лесного законодательства за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводством лесов, обеспечение соблюдения всеми гражданами и юридическими лицами установленного порядка пользования лесным фондом, правил отпуска древесины на корню, рубок главного пользования, рубок промежуточного

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет государственный лесной контроль и надзор непосредственно и через свои территориальные органы в отношении лесничеств и лесопарков на территории субъектов Российской Федерации, указанных в части 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации.

пользования и прочих рубок, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, а также иных требований, установленных законодательством Российской Федерации.

Федерации. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют государственный лесной контроль и надзор в отношении лесничеств и лесопарков, находящихся на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

12. Государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий.

Государственный контроль в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения осуществляются Правительством Российской Федерации и специально уполномоченными на то государственными органами Российской Федерации в области охраны окружающей природной среды Государственный контроль за осуществлением охраны природных территорий в целях сохранения

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования Министерства природных ресурсов.

биологического разнообразия и поддержания в естественном состоянии охраняемых природных комплексов и объектов, экологического мониторинга в рамках общегосударственной системы мониторинга окружающей среды, экологическое просвещение, участие в государственной экологической экспертизе проектов и схем размещения хозяйственных и иных объектов. За сохранением природных комплексов, уникальных и эталонных природных участков и объектов, сохранение историко-культурных объектов, экологическим просвещением населения, созданием условий для регулируемого туризма и отдыха, разработкой и внедрением научных методов охраны природы и экологического просвещения, осуществлением экологического мониторинга, восстановлением нарушенных природных и историко-культурных комплексов и объектов.

13. Государственный контроль и надзор по охране, воспроизводству водных биологических ресурсов и среды их

Государственный контроль в сфере охраны морских биологических ресурсов осуществляется

Федеральное агентство по рыболовству.



обитания, а также по регулированию рыболовства.

подразделениями ФСБ России, территориальными органами безопасности, пограничными органами в пределах полномочий Государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства в области рыболовства, проведением мероприятий по воспроизводству и акклиматизации водных биологических ресурсов, соблюдением российскими и иностранными юридическими лицами и гражданами, осуществляющими промысел водных биологических ресурсов во внутренних морских водах и территориальном море, соблюдением пользователями водных биологических ресурсов условий разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, соблюдением юридическими лицами и гражданами требований законодательства по сохранению водных биологических ресурсов и среды их обитания при планировании размещения хозяйственных и иных объектов, внедрении новых технологических процессов.

14. Государственный надзор за проведением

Федеральная служба по

Федеральная служба по

работ по акцизному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации.

гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды России (Росгидромет) Министерства природных ресурсов.

15. Государственный экологический контроль на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от формы собственности.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет государственный экологический контроль в целях обеспечения органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими и физическими лицами исполнения законодательства в области охраны окружающей среды,

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования Министерства природных ресурсов.

соблюдения требований в области охраны окружающей среды, а также обеспечения экологической безопасности.

- |   |   |  |
|---|---|--|
| 16. Государственный энергетический надзор.                                | Государственный надзор за проведением мероприятий, обеспечивающих безопасное обслуживание электрических и теплоиспользующих установок, осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасности электрических и тепловых установок и сетей.                                    | Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. |
| 17. Государственный надзор за безопасным ведением работ в промышленности. | Государственный надзор за соблюдением правил по безопасному ведению работ в отдельных отраслях промышленности и на некоторых объектах осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере промышленной безопасности, который вправе следить за соблюдением государственных нормативных | Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. |

требований охраны труда на объектах угольной, горнорудной, горнохимической, нерудной, нефтедобывающей и газодобывающей, химической, металлургической и нефтегазоперерабатывающей промышленности, в геологоразведочных экспедициях и партиях, а также при устройстве и эксплуатации Подъемных сооружений, котельных установок и сосудов, работающих под давлением, трубопроводов для пара и горячей воды, объектов, связанных с добычей, транспортировкой, хранением и использованием газа, при ведении взрывных работ в промышленности.

18. Государственный контроль и надзор за объектами хранения, применения, транспортирования взрывчатых материалов промышленного назначения, производства взрывчатых веществ в местах их применения.

Осуществление государственного контроля и надзора за соблюдением требований промышленной безопасности при создании, эксплуатации и ликвидации опасных производственных объектов, включая: объекты хранения, применения, транспортирования взрывчатых материалов промышленного

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.

назначения, производства взрывчатых веществ в местах их применения.

- |   |   |   |
|---|---|---|
| 19. Государственный надзор за ядерной и радиационной безопасностью.   | Государственный надзор за соблюдением правил ядерной и радиационной безопасности осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере безопасности при использовании атомной энергии.               | Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору<br>Центральное межрегиональное управление по надзору за ядерной и радиационной безопасностью. |
| 20. Государственный пожарный надзор.  | Надзор за соблюдением требований пожарной безопасности федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами. | Служба государственного пожарного надзора МЧС России.   |
| 21. Государственный надзор за обеспечением безопасности дорожного движения самоходных машин и других видов техники. | Эксплуатация, ремонт, техническое обслуживание, безопасность дорожного движения, порядок выпуска на линию тракторов, бульдозеров, погрузчиков, строительно-дорожных машин, а также задачи и основные требования по  | Государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники.   |

обеспечению безопасности дорожного движения.

- |  |   |  |
|--|---|--|
| 22. Государственный надзор за обеспечением безопасности дорожного движения транспортных средств.                     | Эксплуатация, ремонт, техническое обслуживание, безопасность дорожного движения транспортных средств, порядок выпуска на линию автотранспортных средств, их техническое обслуживание и ремонт, а также задачи и основные требования по обеспечению безопасности дорожного движения.   | Управление государственного автодорожного надзора. |
| 23. Государственный надзор за обеспечением безопасного и качественного функционирования железнодорожного транспорта. | Исполнение установленных правил технической эксплуатации железнодорожного транспорта, правил безопасности при транспортировании опасных веществ железнодорожным транспортом, наличия лицензий на осуществление определенного вида деятельности (лицензия на осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности применительно к опасным грузам на ж/д транспорте). | Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.  |
| 24. Надзор в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций.   | Государственный контроль и надзор в сфере средств массовой информации, в  | Федеральная служба по надзору в сфере связи,       |

	том числе электронных, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, контроль и надзор за соответствием обработки персональных данных требованиям законодательства Российской Федерации в области персональных данных, а также организация деятельности радиочастотной службы.	информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор).
25. Государственный надзор за обеспечением защиты сведений, составляющих государственную тайну.	Соблюдение требований законодательных и иных нормативных актов Российской Федерации по обеспечению защиты сведений, составляющих государственную тайну.	ФСБ России.
26. Государственный контроль в области обращения и защиты информации.	Соблюдение Трудового Кодекса Российской Федерации в части обработки персональных данных работников.	Генеральная прокуратура России; Федеральная инспекция труда и подведомственные ей государственные инспекции труда.
27. Государственный контроль в области отношений, возникающих при эмиссии и обращении эмиссионных ценных бумаг, в том числе отношений, возникающих при	Соблюдение требований законодательства Российской Федерации о ценных бумагах и нормативных правовых актов	Федеральный орган исполнительной власти по рынку ценных бумаг (ФСФР России).

- |  |   |  |
|--|---|--|
| ведении реестра владельцев ценных бумаг.   | федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг.  |  |
| 28. Государственный метрологический надзор.  | Соблюдением обязательных требований в сфере государственного регулирования обеспечения единства измерений к измерениям, единицам величин, а также к эталонам единиц величин, стандартным образцам, наличием и соблюдением аттестованных методик измерений.                      | Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии.  |
| 29. Государственный контроль соответствия параметров производства проектным показателям. | Соблюдение проектных показателей производственной деятельности предприятия, обеспечение своевременного оформления ввода в эксплуатацию вновь построенных объектов.  | Федеральной службы государственной статистики;<br>Министерство промышленности и торговли России.   |
| 30. Федеральный пробирный надзор.  | Осуществление в пределах своей компетенции государственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в области производства, извлечения, переработки, использования, обращения, учета и хранения драгоценных металлов, драгоценных камней и изделий из них | Государственная инспекция пробирного надзора Российской государственной пробирной палаты при Министерстве финансов Российской Федерации. |



всеми юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

- |  |   |  |
|--|---|--|
| 31. Государственный строительный надзор.   | Проверка соответствия выполнения работ и применяемых строительных материалов в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства, а также результатов таких работ требованиям технических регламентов, проектной документации. | Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. |
| 32. Проверка действительности поданных заявителем документов и наличия соответствующих прав у подготовившего документ лица или органа власти; проверка наличия ранее зарегистрированных и ранее заявленных прав. | Соблюдение ФЗ - «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним».  | Министерство юстиции Российской Федерации.                                 |

#### IV. ПЕРЕЧЕНЬ ОРГАНОВ И ОРГАНИЗАЦИЙ, ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ В СФЕРЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

В настоящем разделе доклада авторами проведен аудит лицензионной и разрешительной функции государства в сфере промышленности.

№ п.п.	Виды получаемой лицензии/разрешения/заключения	Ответственный госорган или организации
1.	Лицензия по эксплуатации химически опасных производственных объектов	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
2.	Лицензия на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
3.	Лицензия на осуществление эксплуатации пожароопасных производственных объектов	Министерство Российской Федерации по делам ГО, ЧС и ликвидации стихийных бедствий
4.	Разрешение на сброс загрязняющих веществ в окружающую среду со сточными водами/Разрешение на осуществление сброса загрязняющих веществ в составе сточных и (или) дренажных вод	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
5.	Лицензия по применению взрывчатых материалов промышленного назначения	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
6.	Лицензия по хранению взрывчатых материалов промышленного назначения	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
7.	Лицензия по производству взрывчатых материалов промышленного назначения/Лицензия на применение взрывчатых материалов промышленного назначения (в подземных выработках)	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
8.	Лицензия на осуществление погрузочно-разгрузочной деятельности на железнодорожном транспорте	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта
9.	Разрешение на водопользование	Министерство природных ресурсов РФ Федеральное Агентство Водных ресурсов (Росводресурсы)
10.	Лицензия на деятельность по обращению с опасными отходами I-IV класса опасности	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору
11.	Лицензия на деятельность в области гидрометеорологии и в	Федеральная служба по

смежных с ней областях

- |   |  |
|---|--|
| <p>12. Лимит на размещение отходов</p> <p>13. Разрешение на выброс вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух</p> <p>14. Лицензия на осуществление геодезической деятельности</p> <p>15. Лицензия на осуществление картографической деятельности</p> <p>16. Лицензия на осуществление деятельности в области использования источников ионизирующего излучения (ионизирующих)</p> <p>17. Лицензия на производство работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений</p> <p>18. Лицензия на деятельность по тушению пожаров</p> <p>19. Лицензия на предоставление услуг по эфирной трансляции телевизионных программ</p> <p>20. Лицензия на предоставление услуг местной телефонной связи</p> <p>21. Лицензия на эфирное радиовещание</p> | <p>гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды<br/>Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору</p> <p>Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору</p> <p>Федеральное агентство геодезии и картографии</p> <p>Федеральное агентство геодезии и картографии</p> <p>Федеральное агентство по надзору в сфере защиты прав потребителя и благополучия человека</p> <p>Министерство Российской Федерации по делам ГО, ЧС и ликвидации стихийных бедствий</p> <p>Министерство Российской Федерации по делам ГО, ЧС и ликвидации стихийных бедствий</p> <p>Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия</p> <p>Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия</p> <p>Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия</p> |
|---|--|

- |  |  |
|--|--|
| 22. Лицензия на эксплуатацию радиационных источников (изделий, в которых содержатся радиоактивные вещества)  | Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору                        |
| 23. Лицензия на осуществление телевизионного вещания   | Федеральная служба по надзору в сфере массовых коммуникаций, связи и охраны культурного наследия |
| 24. Лицензия по производству маркшейдерских работ  | Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору                        |
| 25. Лицензия на соблюдение требований законодательных и иных нормативных актов Российской Федерации по обеспечению защиты сведений, составляющих государственную тайну | Управление ФСБ России по субъекту Российской Федерации   |
| 26. Лицензии на услуги для целей эфирного вещания  | Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций   |
| 27. Лицензия на услуги местной телефонной связи, за исключением услуг местной телефонной связи с использованием таксофонов и средств коллективного доступа             | Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций   |
| 28. Лицензия на телематические услуги связи  | Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций   |
| 29. Разрешения на использование радиочастот  | Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций   |
| 30. Свидетельства о регистрации радиоэлектронных средств   | Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций   |
| 31. Разрешения на эксплуатацию сооружений связи  | Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций   |

- |  |  |
|--|--|
| 32. Свидетельства об образовании позывного сигнала опознавания   | ФГУП «Радиочастотный центр ЦФО»  |
| 33. Экспертиза о возможности использования заявленных радиоэлектронных средств и об их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами | ФГУП «Главный радиочастотный центр»  |
| 34. Лицензия на эфирное радиовещание   | Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций |
| 35. Лицензия на осуществление телевизионного вещания   | Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций |
| 36. Лицензия на эксплуатацию радиационных источников (изделий, в которых содержатся радиоактивные вещества)  | Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору                      |

Контрольно-надзорные функции на федеральном уровне, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 года № 314 (с последующими изменениями и дополнениями) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» осуществляются главным образом федеральными службами.

В настоящее время таких служб (без т.н. «силовиков») насчитывается 26, лишь небольшая часть из них не осуществляет контрольно-надзорных функций по отношению к промышленным предприятиям. Кроме того, контрольно-надзорные функции (в том числе и в отношении промышленных предприятий) реализуются тремя федеральными агентствами (Ростехрегулирование, Федеральное медико-биологическое агентство, Федеральное агентство по недропользованию), а также рядом «силовых» структур, прежде всего МЧС России (гражданская оборона и пожарная безопасность), МВД России и подведомственная ему Федеральная миграционная служба, ФСБ России, ФСКН России, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю Министерства обороны Российской Федерации.

Большая часть указанных государственных органов имеет территориальные органы и подведомственные ГУП и учреждения, также участвующие в осуществлении контрольно-надзорных функций.

Общая численность сотрудников этих органов (без МВД России, МЧС России, ФСБ России) превышает 300 тысяч человек, то есть составляет большинство среди работников гражданских федеральных органов исполнительной власти.

Через указанные органы распределяется (2010 год) около 570 млрд. руб., или 6,5 % расходов федерального бюджета. При этом следует учитывать, что расходы данных органов как главных распорядителей бюджетных средств практически полностью направлены (прямо или косвенно) на обеспечение их деятельности.

По данным, представленным промышленными предприятиями, можно сделать оценку прямых и косвенных издержек для таких предприятий, связанных с обеспечением требований контрольно-надзорных органов (без учета выполнения контролируемых требований законодательства как таковых), которые доходят до 3% общего объема издержек предприятий. При этом издержки в относительном выражении крайне неравномерно распределяются между предприятиями разного размера, особенно тяжелы они для небольших промышленных предприятий.

С осуществлением контрольно-надзорных функций связана и значительная часть коррупционной нагрузки на бизнес. Она в значительной мере порождается неполнотой или противоречивостью регулирования, а также недостатками в регламентации деятельности контрольно-надзорных органов. Так, по данным исследования общественного фонда ИНДЕМ, почти 40 % случаев, когда представители хозяйствующих субъектов вступают в коррупционные взаимодействия с работниками государственных органов, связаны именно с контрольно-надзорными функциями нефинансового

характера, около 16% – с лицензированием, и около 12% – с фискальным и налоговым контролем. С учетом оценок объема коррупционного рынка можно оценить общий объем коррупционной нагрузки на бизнес, связанной с государственным контролем и надзором, минимум в 6,5 трлн. рублей, что сопоставимо с расходной частью федерального бюджета (около его 2/3).

## V. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ОПТИМИЗАЦИЯ ПОРЯДКА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ, ВИДОВ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ И РАЗРЕШИТЕЛЬНЫХ ФУНКЦИЙ

В настоящем разделе авторами предпринята попытка провести оценку действующих нормативных правовых актов в сфере промышленности для последующего анализа функций в области государственного регулирования с определением пересечений, излишних функций и их дублирования.

Наличие у органов исполнительной власти значительного числа избыточных функций и неэффективные механизмы их реализации являются серьезным препятствием интенсивному развитию промышленного производства, подрывают доверие бизнеса к государственной власти.

Авторы настоящего доклада считают, что решение этой проблемы предполагает ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования за счет оптимизации функций органов исполнительной власти, и формирование эффективных механизмов снижения административных барьеров.

В этой связи целью анализа в настоящем разделе является оценка законодательства для последующей выработки предложений по оптимизации функций органов исполнительной власти, включая функции по осуществлению контроля и надзора, и внедрение особых механизмов снижения административных барьеров в сфере промышленности.

В Российской Федерации в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года N 824 "О мерах по проведению административной реформы в 2003 - 2004 годах", а также в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 июля 2003 года № 451 для обеспечения реализации приоритетных направлений административной реформы создана Правительственная комиссия по проведению административной реформы.

Комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также с заинтересованными организациями и общественными объединениями при проведении административной реформы.



Основными задачами Комиссии является выработка решений по вопросам ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства и прекращения избыточного государственного регулирования, в том числе:

исключения избыточных и дублирующих функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;

развития системы саморегулируемых организаций в области экономики;

организационного разделения функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;

разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, а также их реорганизации или ликвидации;

оптимизации структуры и функций федеральных государственных учреждений и федеральных государственных унитарных предприятий, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, а также их реорганизации или ликвидации;

определения предельной численности работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных министерств, государственных комитетов, федеральных служб, федеральных агентств, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим федеральным министерствам, а также учреждений, находящихся в ведении названных федеральных органов исполнительной власти.

Комиссия имеет право:

а) заслушивать представителей федеральных органов исполнительной власти о выполнении возложенных на них задач по проведению административной реформы;

б) запрашивать в установленном порядке у федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций необходимые материалы по вопросам административной реформы;

в) организовывать и проводить в установленном порядке координационные совещания и рабочие встречи по вопросам проведения административной реформы;

г) привлекать в установленном порядке к работе Комиссии специалистов заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, научно-исследовательских и образовательных учреждений, организаций и общественных объединений;

д) вносить в Правительство Российской Федерации проекты актов по вопросам, отнесенным к ведению Комиссии.

При Комиссии создаются рабочие группы.

Состав рабочих групп утверждается Комиссией. В состав рабочих групп включаются представители соответствующих федеральных органов исполнительной власти, работники Аппарата Правительства Российской Федерации, представители предпринимательских структур, общественных и научных организаций, саморегулируемых организаций и профсоюзов.

Рабочие группы:

а) проводят анализ функций, нормативно закрепленных и фактически исполняемых федеральными органами исполнительной власти, федеральными государственными учреждениями, федеральными государственными унитарными предприятиями и федеральными казенными предприятиями, подведомственными федеральным органам исполнительной власти, по соответствующим направлениям деятельности, оценку их необходимости или избыточности;

б) осуществляют подготовку проектов актов и разработку организационных мероприятий по вопросам ограничения вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства и прекращения избыточного государственного регулирования;

в) подготавливают материалы по другим вопросам административной реформы с учетом развития форм саморегулирования, конкурентной среды и уровня участия хозяйствующих субъектов с государственным участием в соответствующих сферах деятельности и представляют их на рассмотрение Комиссии.

Решения Комиссии принимаются большинством голосов присутствующих на заседании членов Комиссии.

В случае равенства голосов решающим является голос председателя Комиссии.

Решения, принимаемые на заседаниях Комиссии, оформляются протоколами, которые подписывает председательствующий на заседании.

Подготовка проектов актов, необходимых для реализации решения Комиссии, осуществляется по решению Комиссии федеральным органом исполнительной власти или соответствующей рабочей группой.

Деятельность по выявлению административных барьеров и предоставлению предложений по оптимизации контрольно-надзорной деятельности осуществляет Рабочая группа по снижению административных барьеров в предпринимательстве, образованная при Минэкономразвития России.

Данная рабочая группа во взаимодействии с иными федеральными органами исполнительной власти (ФАС России, профильными министерствами и федеральными службами) готовит позицию Комиссии по устранению административных барьеров в различных сферах экономики.

По результатам рассмотрения вопроса об устранении административных барьеров и совершенствованию контрольно-надзорной деятельности в сфере ведения того или иного федерального органа исполнительной власти правительственная комиссия утверждает План мер по

устранению барьеров. На очередное заседание Комиссии федеральные органы, ответственные за принятие шагов по устранению административных барьеров обязаны предоставлять отчет о ходе утвержденного Комиссией Плана мер.

Как правило, Комиссия предписывает внести изменения в действующую нормативную документацию или выпустить соответствующие нормативные документы.

Авторами доклада также проведено исследование ряда наиболее актуальных нормативных актов, создающих контрольно-надзорно-лицензирующую систему и, тем самым, влияющих на развитие промышленного производства в Российской Федерации. Проанализирована правоприменительная практика данных нормативных актов и подготовлен ряд предложений по устранению устаревших, тормозящих эффективное развитие промышленности норм. В своем исследовании ключевым фактором для авторов было сохранение и повышение уровня экологической, промышленной безопасности, охраны труда, конкурентоспособности а также развитие модернизационных резервов предприятий.

При этом не исключается необходимость передачи отдельных функций, осуществляемых органами исполнительной власти и их подведомственными организациями, субъектам предпринимательства, которые могут сами эффективно осуществлять эти функции.

Для этого, авторами доклада предпринята попытка определения необходимых и устранения избыточных функций федеральных органов исполнительной власти.

При выработке соответствующих предложений следует исходить из законодательного закрепления упразднения функций, не имеющих под собой достаточных правовых оснований и возлагающих дополнительные обязанности на крупный бизнес. Это позволит сократить неэффективное вмешательство государства в экономику в целом и уменьшить издержки бизнеса на преодоление административных барьеров, а также сосредоточить работу государственных органов на решении необходимых обществу и государству задач.

Действующие в настоящее время методы государственного контроля и надзора в неполной мере соответствуют задачам обеспечения безопасности продукции, процессов производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации, утилизации и обременительны для бизнеса. Некоторые требования избыточны, не прозрачны и противоречивы – разрешительные и контрольные полномочия одних и тех же органов исполнительной власти (исследования, обследования, экспертиза, анализ первичной информации) соединены с надзорными полномочиями (проведение проверок, наложение взысканий, выдача разрешений, приостановление деятельности).

Например, для объектов и предметов контроля и надзора, подпадающих под действие Федерального закона "О техническом регулировании", необходимость, периодичность, виды и формы проведения контроля должны определяться соответствующими техническими

регламентами. До их принятия надзорные органы должны быть вправе проводить исключительно проверки действующих обязательных требований только в части безопасности, что, на наш взгляд, необходимо закрепить в соответствующих нормативных правовых актах. Все действующие обязательные требования должны, на постоянной основе публиковаться в информационных системах общего пользования, их получение должно быть доступным.

Количество лицензируемых видов деятельности должно быть сокращено до минимума, обеспечивающего безопасность товаров, работ и услуг, должен быть налажен мониторинг эффективности мер государственного надзора, включая лицензионный.

Авторы доклада признают необходимость разграничения функции по контролю и надзору и унификации в этой части терминологии законодательных и других нормативных актов, что позволит сосредоточить надзор в государственных органах, а контроль рассматривать в качестве функции по проведению испытаний, измерений, экспертиз, осуществляемых субъектами рынка, аккредитованными в органах исполнительной власти в установленном порядке. Для этого после принятия соответствующих нормативных правовых актов предстоит выделить из действующих надзорных органов лаборатории, исследовательские и испытательные центры, и таким образом, сократить численность государственных служащих.

В частности, предлагается четко разграничить предметы ведения и полномочия в сфере контроля и надзора федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В целях недопущения проведения государственного контроля и надзора в отношении одного объекта одновременно органами государственного контроля и надзора разных уровней власти.

В настоящем разделе доклада авторы доклада считают целесообразным отметить приоритетные направления работы по внесению изменений в действующие акты законодательства, способствующие устранению выявленных (установленных) недостатков.

## VI. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ПРИОРИТЕТНЫМ НАПРАВЛЕНИЯМ ИЗМЕНЕНИЙ В ДЕЙСТВУЮЩЕЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

Авторы доклада предлагают рассмотреть следующие приоритетные направления и нормативные акты, требующие корректировки с целью оптимизации контрольной, надзорной и лицензирующей деятельности органов государственной власти.

### **В области надзора за соблюдением законодательства в области промышленной безопасности:**

(1). В настоящее время, помимо Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», вопросы, относящиеся к данной сфере регулирования, затрагиваются и в других законодательных актах, постановлениях Правительства Российской Федерации. В связи с этим у представителей промышленности нередко возникают проблемы их практического применения, связанные с отсутствием единого для всех нормативно-правовых актов терминологического аппарата.

Один и тот же субъект регулирования в различных федеральных законах, постановлениях Правительства называется по-разному. В частности, происходит смешение понятий «объект» и «техническое устройство», что ведет к неправильной трактовке понятия «регистрация».

Отсутствие единообразного толкования смысла правовых норм нередко является причиной возникновения проблем при постановке технических устройств на балансый учет, непосредственно влияет на производственные показатели предприятий.

В этой связи, предлагается привести в соответствие терминологический аппарат, используемый в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», и других нормативно-правовых актах, действующих в сфере промышленной безопасности.

(2). В настоящее время у представителей промышленности возникает немало проблем, связанных с вопросами идентификации и регистрации опасных производственных объектов (ОПО). По мнению специалистов российских предприятий, велико количество объектов, необоснованно отнесенных к категории ОПО. В частности, опасными производственными объектами в соответствии с ФЗ № 116 являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в приложении 1 к данному закону. Однако, при этом любое количество опасного вещества или эксплуатация грузоподъемного крана на объекте предопределяет отнесение его к категории опасных.

Предлагаем инициировать в установленном порядке проведение актуализации приложений к закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», определяющих опасные производственные объекты и предельные количества опасных веществ.

Актуализация, детализация некоторых пунктов данных приложений позволит уменьшить количество объектов, необоснованно отнесенных к категории ОПО, снизить затраты на страхование ответственности при эксплуатации ОПО.

(3). Контрольно-надзорная деятельность Ростехнадзора на подконтрольных ему объектах в настоящее время ничем не ограничивается (за исключением, может, того обстоятельства, что соответствующие графики проверок в обязательном порядке направляются в органы прокуратуры). На практике это приводит к многочисленным проверкам соблюдения правил и большому количеству необоснованных предписаний.

Утративший силу Федеральный закон № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» на контрольно-надзорную деятельность Ростехнадзора не распространялся, т.к. данный закон не распространялся на контроль опасных объектов.

Вновь вступивший в силу Федеральный закон от 26.12.2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» в части 4 статьи 1 предусматривает возможность принятия отдельного закона, регулирующего контроль за промышленной безопасностью. Считаем нецелесообразным подготовку такого закона самим Ростехнадзором, т.к. презумируется, что будет узаконена уже применяемая им система контроля.

В связи с этим предлагается рассмотреть возможность организации контроля промышленной безопасности в соответствии с упомянутым законом № 294-ФЗ, при котором отсутствуют исключения для Ростехнадзора.

(4) В соответствии с Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», Правилами применения технических устройств на опасных производственных объектах, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.1998 года №.540, разрешение на применение и регистрацию большегрузной горной техники, используемой в зоне горного отвода, являющегося опасным производственным объектом, производится только органами Ростехнадзора.

В тоже время, согласно Положению о государственном надзоре за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации от 13.12.1993 года №1291, основной задачей государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации (Гостехнадзор) является осуществление надзора за техническим состоянием тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин в процессе использования, включая технику, которая используется в зоне горного отвода.

Органы Ростехнадзора должны осуществлять надзор за техническим состоянием тракторов, иных самоходных машин независимо от их принадлежности (кроме военных машин, а так же параметров машин подконтрольных Госгортехнадзору), регистрацию указанной техники, выдачу государственных регистрационных знаков, проведение государственных технических осмотров и регистрацию залога регистрируемых ими машин.

Считаем, что и контроль за применением, регистрацией горной техники и проведение технических осмотров должно производиться каким-либо одним контролирующим органом.

С учетом сложившейся ситуации, функции Ростехнадзора в части осуществление надзора за техническим состоянием техники, используемой в зоне горного отвода, целесообразно передать Ростехнадзору.

(5) Организация, эксплуатирующая опасный производственный объект обязана в соответствующих случаях разрабатывать «Декларацию промышленной безопасности». Это большой по объему, дорогостоящий, подлежащий экспертизе и обязательной регистрации документ, не имеющий практического значения, неприменяемый в неординарной ситуации в силу доступа к нему ограниченного числа лиц.

В этой связи предлагается придать такой декларации заявительный характер – обязательство о готовности к нештатной ситуации. Так как для практического применения достаточно разрабатываемых, согласно правилам безопасности небольших по объёму конкретных планов ликвидации аварий.

(6). В силу положений действующего законодательства «Экспертизе промышленной безопасности» подвергаются проектная документация, здания и сооружения, технические устройства, декларации промышленной безопасности. Перечень подвергаемых такой экспертизе объектов и порядок проведения экспертизы устанавливаются Ростехнадзором.

В этой связи предлагается проводить упомянутую выше экспертизу технических устройств по рекомендациям, изложенным в соответствующих инструкциях по эксплуатации заводов-изготовителей и (или) разработчиков технологии. Экспертизу технологий, зданий и сооружений проводить – на основании проектной документации, соответственно.

(7) Установленный Ростехнадзором «Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по выдаче разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах» чрезмерно расширен и распространяется как на организации – изготовители технических устройств, так и на организации – покупатели технических устройств.

В этой связи предлагается действие данного административного регламента, утверждённого приказом Ростехнадзора от 29.02.2008 года № 112:

распространить только на организации, осуществляющих разработку технических устройств;

отменить получение разрешений на применение технических устройств организациями–покупателями, осуществляющими эксплуатацию (применение) заявляемых технических устройств, либо применять сертифицированные технические устройства и материалы.

(8) В соответствии со статьей 7 ФЗ от 21.07.1997 года № 116 «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», технические устройства, в том числе иностранного производства, применяемые на опасном производственном объекте, подлежат сертификации или декларированию на соответствие требованиям промышленной безопасности в установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании порядке.

Согласно пункту 6 «Правил применения технических устройств на опасных производственных объектах», утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.12.1998 года № 1540, перечень технических устройств, предназначенных для применения на опасных производственных объектах и подлежащих сертификации, разрабатывается и утверждается в порядке, утвержденном законодательством России. Процедура оформления сертификата соответствия требованиям промышленной безопасности, его форма, Постановлением Правительства Российской Федерации не определена.

В то же время имеется административный регламент Ростехнадзора «По исполнению государственной функции по выдаче разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств на опасных производственных объектах», утвержденный Приказом Ростехнадзора от 25.02.2008 года № 112.

Отсутствие четкой регламентации получения сертификата соответствия требованиям промышленной безопасности свидетельствует о избыточности данного двойного требования.

(9) В соответствии со ст. 13 (п. 1, 4-й абзац) ФЗ от 21.07.1997 года № 116 «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», где говорится об экспертизе промышленной безопасности «... иных документов, связанных с эксплуатацией опасного производственного объекта», по нашему мнению, является диспозитивным установлением возможности совершения органами государственной власти действий в отношении предприятий.

#### **В области надзора за соблюдением законодательства в области экологической безопасности:**

(10) Отсутствие мер по стимулированию нефтяных компаний по полезному использованию попутного нефтяного газа, в том числе в части увеличения использования попутного нефтяного газа к 2012 году до 95% от



извлекаемых объемов. В настоящее время только действует постановление Правительства Российской Федерации от 08.01.2009 года № 7 «О мерах по стимулированию сокращения загрязнения атмосферного воздуха продуктами сжигания попутного нефтяного газа на факельных установках», предусматривающее увеличение экологических платежей до 6 раз при несоблюдении уровня использования ПНГ 95%.

Внести в установленном порядке изменения в пункт 1 статьи 3 Федерального закона от 18.07.2009 года № 117ФЗ «Об экспорте газа» в части создания условий по полезному использованию попутного нефтяного газа, в том числе в части увеличения использования попутного нефтяного газа к 2012 году до 95% от извлекаемых объемов.

**(11)** 1. В связи с отсутствием распределения полномочий экологического контроля между федеральными органами исполнительной власти и государственными органами субъектов Российской Федерации: ст.6 № 7-ФЗ от 10.01.2002 года: Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды:

- осуществление государственного контроля в области охраны окружающей среды (государственного экологического контроля) на объектах хозяйственной и иной деятельности независимо от форм собственности, находящихся на территории субъекта Российской Федерации, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому контролю.

Перечень объектов, подлежащих федеральному контролю отсутствует;

В этой связи, необходимо в установленном порядке внести в Правительство Российской Федерации предложение об утверждении соответствующего перечня объектов, подлежащих федеральному экологическому контролю.

2. Различные классы опасности для отходов в экологическом и санитарном законодательстве (Приказ МПР России от 15 июня 2001 года № 511 «Об утверждении Критериев отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды» и СП 2.1.7.1386-03 «Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления») приводят к дополнительным затратам на расчеты классов, их подтверждение экспериментальным путем, согласование документации.

В этой связи, предлагается отменить классы опасности по санитарной классификации, оставив 5 классов, установленные Федеральным законом «Об отходах производства и потребления».

3. Платежи за временное хранение отходов в течение квартала, предусмотренные Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 05 апреля 2007 года № 204 «Об утверждении формы расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду и порядка заполнения и представления формы Расчета

платы за негативное воздействие на окружающую среду», приводят к ежемесячным корректировкам платежей и соответствующим временным потерям.

В этой связи предлагается исключить платежи за временное хранение отходов на предприятии.

4. В данный момент при нормировании выбросов промышленных предприятий Роспотребнадзором применяется метод «расчёта рассеивания» с определением нанесения ущерба для санитарно-защитной зоны вокруг предприятия. Одновременно с этим большинство предприятий, действующих сегодня в Российской Федерации, и городов вокруг них построены в советское время без учета зон рассеивания и санитарно-защитных зон. Экологические требования, возникающие в связи с применением этого метода нормирования искусственно ограничивают развитие (расширение) предприятий и не стимулируют внедрение современных технологий защиты и охраны окружающей среды.

В этой связи предлагается изменить подход нормирования выбросов, перейдя к принципу «на конце трубы». Таким образом, отпадает необходимость учитывать фактор санитарно-защитных зон, но возникает необходимость внедрять наиболее экологически безопасные технологии.

#### **В области оптимизации лицензионно-разрешительной деятельности государственных органов:**

(12) Предлагаем внести в установленном порядке изменения в Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также в Постановление Правительства Российской Федерации № 766 от 14.12.2006 года и, соответственно, в Положение о лицензировании заготовки, переработки и реализации лома и отходов чёрных металлов, в Положение о лицензировании заготовки, переработки и реализации лома и отходов цветных металлов, о распространении лицензирования на деятельность по сбору, покупке, заготовке, переработке, хранения, транспортировки и реализации металлолома только с использованием складов (складских площадок). Как вариант: не распространять лицензирование на оптовые поставки, закупки и продажи (либо оптовую реализацию, либо оптовую деятельность как по цветным, так и по чёрным металлам) – данная оговорка раньше присутствовала в указанных положениях, но потом её исключили.

Во-первых, Положением о лицензировании заготовки, переработки и реализации лома и отходов черных (цветных) металлов не предусмотрена упрощённая процедура получения лицензии на закупку и реализацию металлолома без использования в работе складских площадок (складских помещений), т.е. не предусмотрен упрощённый порядок для получения лицензии на осуществление оптовой деятельности по закупке и реализации металлолома, т.к. складские площадки при осуществлении оптовой деятельности никогда не используются, в этом нет необходимости.

Во-вторых, пунктом 4 Положения о лицензировании заготовки, переработки и реализации лома и отходов черных (цветных) металлов для

получения лицензии устанавливаются определённые специализированные лицензионные требования: о наличии в собственности или ином законном владении земельного участка, здания, сооружения, оборудования, пресс-ножниц, инвентаря, пресса для пакетирования (с усилием прессования не менее 2500 кН), либо пресс-ножниц (с усилием реза не менее 3000 кН), либо установки для дробления и сортировки легковесного лома (с мощностью привода не менее 495 кВт); оборудования для сортировки или измельчения стружки; наличие аттестованных, квалифицированных работников; соблюдение специальных технологических инструкций и регламентов для заготовки, переработки и реализации металлолома. Закупка и реализация металлолома при исполнении сторонами оптовых договоров поставки не требует использования земельного участка, оборудования, инвентаря, узкоспециализированных, аттестованных работников и нет необходимости в выполнении каких-либо технологических инструкций.

Положение о лицензировании заготовки, переработки и реализации лома и отходов черных (цветных) металлов фактически налагает на предпринимателей обязанность нести экономически неоправданные затраты на приобретение земельного участка, оборудования, инвентаря, принятия в штат дополнительных работников, которых не планируется использовать по своему назначению, что может привести, по сути, к совершению ряда фиктивных сделок, не влекущих за собой использование земельного участка, оборудования, узкоспециализированных работников по своему назначению, что, в свою очередь, приводит к экономически неоправданным затратам при осуществлении предпринимательской деятельности по закупке и реализации металлолома оптом.

**(13)** Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.10.2006 года № 625 предусматривается: работы по монтажу, ремонту и обслуживанию систем противопожарного водоснабжения относятся к лицензируемым видам деятельности «Производство работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений». Ранее, на обслуживание систем противопожарного водоснабжения лицензия не требовалась. Например, при течи сальника клапана пожарного крана недостаток устранялся штатным сантехником. Теперь на устранение подобного недостатка сантехнику нужна лицензия на установку соответствующего хомута на стояке противопожарного водопровода. При этом практически все сети водоснабжения зданий, в том числе и наружных, являются пожарно-питьевыми.

В этой связи предлагается, во исполнение части 7 статьи 18 Федерального закона от 08.08.2001 года № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также в связи с принятием Федерального закона от 22.08.2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» отменить лицензирование работ по монтажу, ремонту и обслуживанию систем противопожарного водоснабжения.

**(14)** Необходимо пересмотреть функции государственных органов, к полномочиям которых относится выдача разрешительных документов на

перемещение товаров через границу. Установить, что лицензии на ввоз озоноразрушающих, лекарственных средств, требующих специального заключения, выдают соответственно Ростехрегулирование, Росздравнадзор с последующим предоставлением сведений о выданных лицензиях Минпромторгу, который будет иметь соответствующую базу данных.

**(15).** Предусмотреть в нормативных актах Российской Федерации и регламентных документах Комиссии таможенного союза специальные правила для ввоза или вывоза образцов, предусматривающие упрощенный порядок выдачи разрешений на их ввоз или вывоз.

**(16)** В связи с вступлением в силу с 01.01.2010 года Постановления Правительства Российской Федерации от 02.12.2009 года № 984 «О перечне платных услуг, оказываемых организациям в целях предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг», Федеральной службой по надзору в сфере потребителей и благополучия человека (далее – Роспотребнадзор) издано письмо от 31.12.2009 года № 01/20428-9-32 «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 02.12.2009 года № 984». Согласно пункту 3 настоящего письма исследования для целей выдачи санитарно-эпидемиологических заключений на виды продукции осуществляют центры гигиены и эпидемиологии в субъектах Российской Федерации и их филиалы, а также иные подведомственные Роспотребнадзору организации при наличии лабораторий, аккредитованных в соответствующих областях, что ущемляет права аккредитованных в установленном законодательством Российской Федерации порядке лабораторий, не подведомственные Роспотребнадзору.

Таким образом, исполнение письма Роспотребнадзора от 31.12.2009 года № 01/20428-9-32 приведет к монополизации рынка услуг, создание новых административных барьеров и, возможно, повысится риск возникновения коррупционных факторов.

В этой связи предлагается:

отменить письмо Федеральной службой по надзору в сфере потребителей и благополучия человека издано письмо от 31.12.2009 года №01/20428-9-32 «О реализации постановления Правительства Российской Федерации от 02.12.2009 года № 984»;

подготовить разъяснения по реализации Постановления Правительства Российской Федерации от 02.12.2009 года № 984.

**(17)** Согласно подпункту «б» пункта 7 «Положения о лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.08.08 года № 599, для получения лицензии соискатель лицензии направляет или представляет в лицензирующий орган копию разрешения на ввод в эксплуатацию взрывопожароопасного производственного объекта или копию заключения экспертизы промышленной безопасности.

Разрешение на ввод объекта капитального строительства регламентировано Градостроительным кодексом Российской Федерации, который вступил в силу в 01.01.2005 года. На объекты, введенные ранее,

данное требование распространяться не должно, а предоставление копий заключений экспертизы промышленной безопасности, в соответствии со статьей 13 ФЗ от 21.07.1997 года № 116 «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», практически не представляется возможным для крупных предприятий, введенных в эксплуатацию, к примеру, более 100 лет назад.

Этот факт является правовым пробелом и свидетельствует об отсутствии правового регулирования данного вопроса в указанном Постановлении Правительства Российской Федерации. Отсутствие административного регламента (процедуры) Ростехнадзора по исполнению государственной функции по выдаче лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов мы считаем важным коррупционным фактором.

**(18)** Согласно пункту 7 «Положения о лицензировании деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.08.2006 года № 524, «Требовать от соискателя лицензии представления документов, не предусмотренных пунктом 5 настоящего Положения не допускается». Однако, некоторые территориальные управления Ростехнадзора по настоящее время требуют предоставление санитарно-эпидемиологических заключений на объекты капитального строительства, функционирующие ранее 2005 года.

Санитарно-эпидемиологические заключения на объекты капитального строительства не выдаются в связи с изменениями, внесенными в Градостроительный кодекс Российской Федерации, и соответствующими изменениями Федерального закона от 30.03.1999 года № 52-ФЗ, Приказа Роспотребнадзора, определяющего порядок проведения санитарно-эпидемиологических экспертиз и выдачи санитарно-эпидемиологических заключений (19.07.2007 года № 224 «О санитарно-эпидемиологических экспертизах, обследованиях, исследованиях, испытаниях и токсикологических, гигиенических и иных видах оценок»), что подтверждается Письмом от 13.09.2007 года № 0100/9370-07-32 «О приказе Роспотребнадзора от 19.07.2007 года № 224» Минздравсоцразвития России.

**(19).** Контролирующие органы (Роспотребнадзор, Ростехрегулирование, Россельхознадзор, Росздравнадзор и другие) в обязательном порядке должны размещать на своих сайтах банк данных, содержащий подробные сведения о товарах, перемещаемых через таможенную границу, с указанием на необходимость или отсутствия необходимости получения на такие товары разрешений на ввоз (лицензии, сертификаты, заключения и т.д.);

#### **В области законодательства о саморегулируемых организациях:**

**(20)** В соответствии с пунктом 1 статьи 55.20 Градостроительного кодекса Российской Федерации Национальные объединения саморегулируемых организаций (далее – СРО) являются общероссийскими негосударственными некоммерческими организациями, объединяющими

СРО на основе обязательного членства. Таким образом, членство СРО, создаваемой в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации, в соответствующем Национальном объединении СРО является обязательным.

Из содержания уставных документов действующих Национальных объединений СРО следует, что полномочия данных некоммерческих организаций идентичны полномочиям СРО, предусмотренным п.3 ст.6 Федерального закона от 01.12.2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

Предлагаем внести в установленном порядке изменение в Градостроительный кодекс Российской Федерации о том, что вступление саморегулируемых организаций (СРО) в Национальные объединения СРО должно осуществляться исключительно *на добровольной основе*, так как иное влечет для СРО дополнительную финансовую нагрузку.

### **В области надзора за соблюдением законодательства в области пожарной безопасности:**

(21). В соответствии с Федеральным законом от 22.08.2008 года № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» при выполнении обязательных требований пожарной безопасности, установленных федеральными законами о технических регламентах, и требований нормативных документов по пожарной безопасности расчет пожарного риска не требуется. То есть собственник может не производить расчёты и не прилагать их к декларации, если его помещение укладывается в нормы. Однако на территории России существует много зданий построенных в 30-х, 40-х годах прошлого века (и ранее). Естественно, они не могут соответствовать требованиям упомянутого выше Технического регламента. В то же время, существующие методики расчёта пожарного риска разработаны таким образом, чтобы при невыполнении требований пожарной безопасности значения пожарного риска превышали нормативные. Исходя из этого, расчёт пожарного риска для объектов, для которых установлены требования пожарной безопасности не имеет практической пользы: если выполняются требования пожарной безопасности, то он *ниже* нормативного, если не выполняются – *выше*. Следовательно, в любом случае необходимо выполнять вновь введенные нормативные документы по пожарной безопасности, а это колоссальные и необоснованные затраты (получается проще снести существующее здание и построить новое).

Сама методика определения расчетных величин пожарного риска на производственных объектах, введенная приказом МЧС России от 10.07.2009 года № 404, не совершенна. Например, в соответствии с пунктом 16 при построении полей опасных факторов пожара для различных сценариев его развития учитываются:

избыточное давление при сгорании газопаровоздушной смеси в помещении;

концентрация токсичных компонентов продуктов горения в помещении;

снижение концентрации кислорода в воздухе помещения;

задымление атмосферы помещения;

среднеобъемная температура в помещении;

осколки, образующиеся при взрывном разрушении элементов технологического оборудования.

При этом, отсутствует формула для расчёта разлёта осколков. Да и сам сложный расчет по такой методике собственник разработать не в состоянии.

В этой связи, предлагается отменить декларирование по пожарной безопасности.

### **В области надзора за соблюдением законодательства о недропользовании**

(22). Функции по охране недр (согласование проектов ТЭО кондиций для подсчета запасов, ТЭО списания запасов с учета предприятий, технических проектов на разработку месторождений в части охраны недр, годовых производственных программ в части охраны недр, фактических объемов добычи и потерь полезных ископаемых по итогам года для внесения их в формы государственной статистической отчетности) не являются в настоящее время прерогативой органов Ростехнадзора. Но требования существующих нормативно-технических документов по-прежнему отсылают нас к Ростехнадзору. Это следующие документы:

– РД 07-203-98 Инструкция о порядке списания запасов полезных ископаемых с учета предприятия по добыче полезных ископаемых, утвержденная МПР России и Госгортехнадзора России 18 июля, 17 сентября 1997 года № № 121-1, 28;

– РД 07-330-09 Инструкция по согласованию годовых планов развития горных работ, утвержденная постановлением Госгортехнадзора России от 24 ноября 1999 года № 85;

– РД 07-408-01 Положение о геологическом и маркшейдерском обеспечении промышленной безопасности и охраны недр, утвержденное постановлением Госгортехнадзора России от 22 мая 2001 года № 18;

– Временное руководство по содержанию, оформлению и порядку представления на государственную экспертизу ТЭО кондиций на минеральное сырье, утвержденное приказом МПР России от 21.07.1997 № 128;

– Правила утверждения нормативов потерь полезных ископаемых при добыче, технологически связанных с принятой схемой и технологией разработки месторождения, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.02.2007 года № 76.

Единственным действующим в настоящее время документом, регламентирующим нормирование потерь полезных ископаемых, являются

Временные методические рекомендации, утвержденные распоряжением МПР России от 05.02.2003 года № 42-р. Согласно этим рекомендациям «под потерями полезного ископаемого при добыче следует понимать часть запасов полезного ископаемого, не извлеченную из недр по геологическим, горно-геологическим, технологическим и экономическим причинам». Указанная норма попросту не верна, т. к. не учитывает потерь, хотя и извлеченных из недр, но направленных в породные отвалы. Согласно этим же рекомендациям «критерием оценки экономической эффективности сравниваемых вариантов разработки является величина прибыли в расчете на единицу погашенных балансовых запасов и прибыль за время разработки месторождения». Здесь в одной фразе приводятся не один, а два критерия, дающие в общем виде совершенно различные результаты.

В этой связи предлагается привести действующую нормативную базу по рациональному использованию недр в соответствие с указанным Постановлением Правительства Российской Федерации.

#### **Разное:**

**(23).** На Департамент государственного регулирования внешнеторговой деятельности Минпромторга России возложена функция проведения антидемпинговых, специальных защитных и компенсационных расследований. Ввиду отсутствия какого-либо внутреннего регламента проведения указанных расследований Департаментом постоянно и нередко намеренно затягиваются сроки на всех этапах расследований. Такая практика включает: (1) большие задержки, нередко до нескольких месяцев, в предоставлении ответов на получаемые департаментом запросы информации и пояснений (есть случаи, когда департамент в принципе не предоставлял ответы на получаемые от компаний запросы); (2) неоправданно длительное рассмотрение запросов о введении предварительных пошлин на период расследований; (3) нарушение процедуры принятия документов, в частности, принятие от иностранных участников расследований документов только в конфиденциальной форме, хотя закон требует предоставления аналогичной информации и в неконфиденциальной форме; (4) отсутствие проверки полномочий лиц, заявляющих свои права в качестве заинтересованных лиц и участников расследований и многое другое.

Такая практика оказывает существенное негативное влияние на интересы участников расследований и лишает их прав, предоставленных им российским законодательством. В результате принимаются решения, не отвечающие интересам российских товаропроизводителей, выступавших заявителями в рамках соответствующих процедур расследований.

Принятие регламента проведения расследований, детально расписывающего этапы и сроки принятия каждого решения, способствовало бы повышению эффективности проведения расследований и минимизировало бы случаи злоупотреблений со стороны чиновников. Именно такая практика существует в ЕС, США и ряде других стран.



(24). В настоящее время в части оснований, сроков и порядка проведения проверок (мероприятий по государственному и муниципальному контролю) действуют положения Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Исходя из смысла данного нормативного акта, установлены основания и порядок истребования у предприятий документов, которые в дальнейшем могут являться доказательствами нарушений, совершаемых промышленными предприятиями в процессе хозяйственной деятельности. Таким образом, при отсутствии оснований, предприятие имеет право отказать в предоставлении ряда документов.

Однако, рядом подзаконных актов (как правило, постановления Правительства Российской Федерации, утвердившие положения об органах контроля/надзора) органам, осуществляющим контроль/надзор в той или иной сфере, предоставлено право истребовать у юридических лиц документы. Данное право предоставлено вне рамок проведения проверок и при отсутствии оснований для такого истребования. В то же время непредставление документов может повлечь для предприятия привлечение к административной ответственности. Подобное положение может привести к тому, что органы контроля и надзора могут воспользоваться указанным правом с целью получения документов, основания для предоставления которых в рамках проведения проверок отсутствуют, и использовать в дальнейшем такие документы против представившего их предприятия.

Таким образом, необходимо конкретизировать на *законодательном уровне* право органов контроля/надзора на истребование документов вне рамок проведения мероприятий по контролю, установив основания для их истребования и пределы использования для выявления и фиксации фактов нарушений.

(25). В последнее время участились случаи признания контрагентов налогоплательщика «отсутствующими». Налоговыми органами в обязанность налогоплательщику вменяется проверка своих контрагентов на стадии заключения договоров, и недостаточность собранной информации о контрагенте грозит организации в последующем отказом в возмещении налога на добавленную стоимость (НДС) по указанной сделке и исключения затрат из состава расходов. Судебные органы, как правило, встают на сторону налогового органа и указывают на необходимость проверки контрагента и ответственность, ложащуюся на налогоплательщика в случае осуществления сделки с «отсутствующим» поставщиком. С учетом того, что Конституционный суд Российской Федерации в Постановлении 1-П от 21.01.2010 года подтвердил применение в России прецедентного права в арбитражном судопроизводстве, дополнительная обязанность, возложенная налоговым органом по проверке контрагента и поддержанная судом, по сути, является теперь установленной, обязательной для выполнения.

Между тем законодательством и иными подзаконными нормативными актами не урегулировано, какие же действия должен произвести

налогоплательщик, чтобы обезопасить себя от указанных претензий налогового органа. Как показывает практика, какие бы действия связанные со сбором информации не производил налогоплательщик, они не являются убедительными и исчерпывающими для налогового органа.

В данном случае возможно урегулирование этого вопроса путем утверждения регламента, закрепляющего порядок действий, которые должен совершить налогоплательщик при проверке контрагента. Тем самым, перед налогоплательщиком будут поставлены определенные условия, при выполнении которых он будет уверен в отсутствии у налогового органа оснований для предъявления претензий к его контрагенту, соответственно, и к совершенной с ним сделке.

Принятие такого регламентирующего документа поможет не только минимизировать налоговые риски налогоплательщика, но и, как следствие, снизить количество обращений в суд по вопросам, касающимся «отсутствующих» поставщиков.

**(26).** В соответствии с пунктом 3.1 статьи 43 и пунктом 2.2 статьи 45 Лесного кодекса Российской Федерации в целях обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации объектов, связанных с выполнением работ по геологическому изучению недр и разработкой месторождений полезных ископаемых, для эксплуатации линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов, в том числе в охранных зонах указанных объектов, осуществляется использование лесов для вырубki деревьев, кустарников и лиан без предоставления лесных участков. Пункт 5 статьи 21 Лесного кодекса Российской Федерации также в целях, предусмотренных пунктами 1 - 4 части 1 настоящей статьи (в том числе в целях проведения аварийно-спасательных работ), допускает вырубку деревьев, кустарников, лиан, в том числе в охранных зонах и санитарно-защитных зонах, предназначенных для обеспечения безопасности граждан и создания необходимых условий для эксплуатации соответствующих объектов.

На практике производство работ по локализации и ликвидации аварийных разливов нефти на землях лесного фонда влечет за собой предъявление хозяйствующему субъекту ущерба за незаконную рубку (без лесных деклараций), уничтожение лесной подстилки, мха, плодородного слоя почв.

Предлагаем внести в установленном порядке в Лесной кодекс Российской Федерации изменения, предусматривающие, что вырубка деревьев, кустарников и лиан в целях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций осуществляется в уведомительном порядке, с последующим осуществлением уполномоченным органом власти проверки обоснованности таких действий.

**(27).** Необходимо ускорить принятие административных регламентов в части описания оказания услуг по выдаче разрешительных документов на перемещение товаров через таможенную границу с тем, чтобы любой

участник ВЭД мог самостоятельно оформить необходимые документы, не прибегая к услугам посредников.

**(28).** Предлагается установить, что в случаях, когда нормативными правовыми актами определено, что совершение каких-либо действий (проведение экспертизы, клинического исследования и пр.) может осуществляться только организациями, подведомственными государственному органу, цены на оказание такими организациями услуг должны устанавливаться соответствующим государственным органом по согласованию с Минфином России путем издания нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации в Минюсте России и официальному опубликованию, соответственно.

**(29).** Установленный Ростехнадзором порядок предаттестационной подготовки и аттестации руководителей и специалистов подконтрольных организаций излишне громоздок и предполагает большие затраты на подготовку.

В этой связи предлагается внести изменения в приказ Ростехнадзора от 29.01.2007 года № 37 в части:

проведения предаттестационной подготовки по учебным программам только перед первичной аттестацией, а перед периодической и внеочередной аттестацией проведения самоподготовки;

проведения внеочередной аттестации руководителей организаций и обучающих организаций после несчастного случая со смертельным исходом и (или) аварии;

процедуры согласования с территориальными органами Ростехнадзора учебных программ предаттестационной подготовки;

аттестации в Центральной аттестационной комиссии Ростехнадзора руководителей и специалистов иностранных организаций.

**(30).** В соответствии с приказом Ростехнадзора от 29.01.2007 года № 37 «О порядке подготовки и аттестации работников организаций, поднадзорных федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору» и приказе МЧС России от 12.12.2007 года № 645 «Обучение мерам пожарной безопасности работников организаций» работодатель обязан создавать три фактически параллельных системы обучения работников – по охране труда, по безопасности и пожарной безопасности. Три системы проверки знаний работников, т.е. вводят в оборот множество дублирующих друг друга, но являющихся обязательными документов.

Настоящим обращаем внимание на мнение экспертов, что оба упомянутых выше приказа существенно ограничивают права работодателей, определенные в этой области Трудовым кодексом Российской Федерации, Федеральным законом «Об образовании», ГОСТа 12.0.004-90 «Обучение производственное», и не обоснованно усложняют отработанные процессы обучения и инструктажей.

В связи с вышеизложенным, предлагаются к внесению в установленном порядке следующих предложений по совершенствованию работы Ростехнадзора:

внести в практику контроля Ростехнадзора проведение экспертной оценки уровня обеспеченной работодателем безопасности работ, актуальности локальных нормативных актов работодателя, их конструктивности и результативности процедур, предусмотренных локальными нормативными актами;

отменить право Ростехнадзора на утверждение состава комиссий и председательствование в них, при расследовании несчастных случаев, произошедших на подконтрольных Ростехнадзору объектах. При этом оставить за Ростехнадзором функцию по расследованию причин аварий и (или) инцидентов, с определением технических причин травмы. Остальные функции оставить в компетенции Роструда и работодателя, соответственно;

упростить процедуры экспертизы строительных проектов. Сделать такие процедуры осуществимыми на конкурсной основе;

упростить и упорядочить процедуры выдачи Ростехнадзором разрешений на применение новых технологий и технических устройств. Ограничить область применения разрешительной системы;

пересмотреть приказную форму организации обучения и инструктажей в пользу процедур, установленных федеральными законами. Предоставить работодателю возможность реализовать своё право в этой области без нарушения требований законодательных и иных нормативных правовых актов (ГОСТов).

## VII. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНАЯ ЧАСТЬ

### ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Система российского законодательства, регламентирующая правоотношения контрольно-надзорных и лицензирующих государственных структур и промышленности представляет собой сложный механизм с массой эффективных и «работоспособных» норм и правил. Однако, в ней присутствует также и много правовых коллизий, пробелов, нормативных актов, противоречащих друг другу и «духу времени», ограничивающих развитие предприятий и вводящих барьеры экономического роста.

Как и любая система права, система государственного контроля и надзора должна меняться вслед за развитием новых технологий, новых решений и новых задач, основная из которых благополучие человека - работника предприятия.

Авторы предлагают рассмотреть несколько структурных предложений по изменению государственного подхода к системе контрольно-надзорной деятельности.

1. Одна из рекомендаций, с учетом опыта зарубежных стран – внедрение в практику государственного управления **ОЦЕНКИ РЕГУЛИРУЮЩИХ ВОЗДЕЙСТВИЙ**. Авторы доклада с удовлетворением отмечают недавнее решение Правительства Российской Федерации по внедрению механизма оценки регулирующего воздействия нормативных правовых и ведомственных актов (Постановление Правительства Российской Федерации № 336 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» от 15 мая 2010 года), что должно позволить идентифицировать нормативные правовые акты, вводящие избыточные ограничения и обязанности для хозяйствующих субъектов.

2. При развитии системы права, регламентирующей государственный контроль и надзор за промышленными объектами, максимально принимать нормативные акты прямого действия, не предполагающие возможности «лёгких» изменений правил игры и постановки завышенных требований со стороны государственного органа, выполняющего государственную функцию по лицензированию, надзору и контролю. Это позволит повысить прозрачность «правил игры» и избежать различных толкований подходов к различным видам контрольных мероприятий проверяющими и объектами проверок.

3. Эффективной формой снижения административных барьеров, как нам представляется, является введение саморегулирования в различных областях деятельности. Замена государственного регулирования саморегулированием рассматривается нами в качестве важнейшего направления административной реформы, обеспечивающего снижение государственного вмешательства в экономику.

4. С точки зрения практических рекомендаций авторы доклада представили анализ и набор из предложений по внесению изменений в действующие нормативные акты или создание новых, как восполнение правовых пробелов. Предложения разделены на 2 составные части:

А) *Предложения по приоритетным направлениям изменений в действующее законодательство.* В этой части собраны предложения, наиболее часто упоминавшиеся в письмах комитетов и комиссий РСПП в адрес авторов доклада в процессе его подготовки. Авторы расценивают эти предложения как приоритетные и *представляющие общий интерес для многих представителей российской промышленности.*

Предполагается, что данные Предложения по приоритетным направлениям изменений в действующее законодательство станут предметом наиболее детальной работы Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров в 2010-2011гг.

Б) *Таблица-приложение.* В этой части авторами совместно с заинтересованными комитетами, комиссиями РСПП, а также отдельными производственными компаниями представлены предложения по устранению дублирования функций, отмене излишнего лицензирования, а также созданию правовых рамок реализации контрольно-надзорной функции государства за соблюдением законодательства в случаях, где, по мнению разработчиков доклада, это необходимо.

Положения прилагаемой таблицы будут направлены различным субъектам нормотворческой деятельности с целью инициирования внесения соответствующих изменений.

Реализация данных и иных предложений будет предметом деятельности Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров в ближайшей перспективе и потребует консолидированной, аргументированной и твердой профессиональной позиции представителей российской промышленности по отстаиванию интересов развития бизнеса.

---