

Российский союз
промышленников и предпринимателей

Комитет по совершенствованию
контрольно-надзорной деятельности
и устранению административных барьеров

Национальный исследовательский
университет «Высшая школа экономики»

Центр анализа деятельности органов
исполнительной власти

Министерство экономического
развития Российской Федерации

Департамент
государственного регулирования в экономике

КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аналитический доклад – 2014



МОСКВА – 2015

УДК 342.9
ББК 67.401
К64

Авторский коллектив:
*С.М. Плаксин (руководитель авт. колл.),
Бакаев В.В., Зуев А.Г., Кнутов А.В., Максимова С.И.,
Полесский Е.А., Семенов С.В., Чаплинский А.В.*

Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации: Аналитический доклад — 2014. — М.: МАКС Пресс, 2015. — 120 с.
ISBN 978-5-317-04934-8

Доклад подготовлен по заказу Комитета РСПП по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров Институтом государственного и муниципального управления Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» совместно с Департаментом государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России.

УДК 342.9
ББК 67.401

ISBN 978-5-317-04934-8

© Плаксин С.М., Бакаев В.В., Зуев А.Г., Кнутов А.В., Максимова С.И.,
Полесский Е.А., Семенов С.В., Чаплинский А.В., 2015
© Комитет по совершенствованию контрольно-надзорной
деятельности и устранению административных барьеров РСПП, 2015

СОДЕРЖАНИЕ

Вступление	4
1. Текущая практика применения риск-ориентированного подхода в контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации	7
Общие оценки	7
1) Государственный портовый контроль	11
2) Государственный надзор в области промышленной безопасности	16
3) Налоговый контроль	28
4) Таможенный контроль	32
5) Федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений	39
6) Государственный экологический надзор	46
7) Государственный надзор в области обращения с отходами	53
8) Федеральный государственный пожарный надзор	60
9) Государственный надзор в области гражданской обороны	66
10) Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности	69
11) Государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса	76
12) Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор	80
Рекомендации по развитию системы управления рисками в государственном контроле (надзоре)	89
2. Нормативно-правовое регулирование контрольно-надзорной деятельности в 2014 году	93
2.1. Общая характеристика изменений нормативно-правового регулирования	93
2.2. Основные направления изменений нормативно-правовой базы в 2014 году	94
2.3. Основные направления реформирования	104
3. Предложения по оценке эффективности деятельности контрольно-надзорных органов	108
Приложение 1. Действующая система показателей эффективности деятельности контрольно-надзорных органов	115

ВСТУПЛЕНИЕ

Российский союз промышленников и предпринимателей совместно со своими партнерами продолжает серию докладов о контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации.

Президентом Российской Федерации в послании Федеральному собранию Российской Федерации 4 декабря 2014 года в качестве основного направления развития государственного контроля названо внедрение риск-ориентированного подхода в деятельность контрольно-надзорных органов. Речь идет об уходе от «тотального» контроля, при котором формально к каждому подконтрольному субъекту надзорные органы подходят с «одинаковой меркой». Риск-ориентированный подход – это переход к системе, в которой «плотность» контроля зависит от уровня опасности, уровня возможного ущерба, который может быть нанесен жизни и здоровью граждан, окружающей среде, имуществу, национальной безопасности в результате нарушения обязательных требований на подконтрольных объектах. Очевидно, что условные «ларек» и «завод», «завод» и «атомная электростанция» несут разную угрозу причинения вреда, а значит, и режимы контроля в отношении них должны различаться.

Перспектива перехода к риск-ориентированному подходу активно обсуждается в рамках разработки проекта федерального закона о государственном и муниципальном контроле в Российской Федерации, в том числе и на площадке РСПП. В прошлом аналитическом докладе «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации – 2013» анализ риск-ориентированного подхода уже проводился с упором на международную практику его применения. Между тем в Российской Федерации уже существует определенная, достаточно заметная практика применения риск-ориентированного подхода, есть некоторые наработки в сфере нормативно-правового регулирования и практики правоприменения.

Именно поэтому центральной темой аналитического доклада, подготовленного по итогам 2014 года, была выбрана практика применения риск-ориентированного подхода в деятельности российских контрольно-надзорных органов.

В настоящий момент по 12 видам государственного надзора продекларировано внедрение риск-ориентированного подхода, в том числе по 3 видам надзора применение данного подхода было закреплено в нормативно-правовой базе в 1990-е, еще по 2 видам – в 2000-е, по 5 – в 2010-е годы. В отношении 2 видов надзора нормативно-правовая база находится в стадии формирования. Таким образом, по некоторым видам надзора уже можно проводить оценку внедрения риск-ориентированного подхода, анализ судебной практики, статистических данных. Российская практика уже позволяет сделать несколько важных выводов относительно проектирования будущей системы перехода на риск-ориентированный подход всех контрольно-надзорных органов.

Например, более «продвинутой», т.е. в наибольшей степени ориентированной на соблюдение предпринимателями обязательных требований, динамическая систе-

ма оценки риска¹ предусматривается лишь в 4 видах надзора из 12. Однако именно данные виды надзора экспертно оценены нами и также опрошенными предпринимателями, ведущими бизнес в соответствующих отраслях экономики, как наиболее «продвинутые».

Интересно, что в 3-х видах надзора риск-ориентированный подход распространяется не только на надзорную деятельность в ходе работы предприятия («на рынке»), но и затрагивает регулирование условий начала деятельности, т.е. «входа на рынок» (упрощено начало менее рискованной деятельности).

Статистическое распределение подконтрольных субъектов при внедрении риск-ориентированного подхода подтверждает гипотезу о том, что большинство поднадзорных лиц относятся к категории среднего или низкого уровня опасности (например, на эти две категории приходится 95% подконтрольных субъектов в рамках надзора в сфере промышленной безопасности; 98% субъектов относится к низкому уровню опасности в рамках надзора в области обращения с отходами) и, наоборот, к чрезвычайно опасным и опасным объектам относится незначительная доля подконтрольных субъектов. Фактически контрольные ведомства имеют возможность легально поменять фокус своих усилий.

Анализ судебной практики по внедрению риск-ориентированного подхода в сфере промышленной безопасности свидетельствует о необходимости четкого определения критериев отнесения подконтрольных объектов к тому или иному классу опасности, четкого описания процедуры присвоения класса опасности подконтрольным субъектам и отражения переходного периода в плане проверок ведомства.

Отдельно следует отметить, что первично установленные критерии присвоения класса опасности не всегда объективно отражают риск причинения вреда, в связи с чем необходимо вести систематическую работу по корректировке распределения объектов по классам опасности на основании данных мониторинга в отрасли, определение которого должно быть максимально четким, прозрачным и полным.

Также в Докладе делается традиционный обзор изменений в сфере нормативно-правового регулирования контрольно-надзорной деятельности. В 2014 году был сделан очередной шаг по совершенствованию регулирования, в том числе по тем проблемным направлениям, на которые неоднократно указывалось в докладах РСПП. Так, например, установлено ограничение предмета внеплановых проверок, проводимых в связи с истечением срока исполнения хозяйствующим субъектом ранее выданного предписания (предмет проверок в указанном случае ограничен только исполнением такого предписания); за счет «рейдовых осмотров» расширен перечень мероприятий по контролю; продекларировано введение с 1 июля 2015 года

¹ Динамической будем обозначать систему оценки риска, при которой уровень риска присваивается подконтрольному субъекту не однократно, в зависимости от физических характеристик принадлежащих ему объектов (это т.н. «статическая система»), а может изменяться в зависимости от истории взаимодействия с контрольными органами. Например, чем лучше предприниматель исполняет обязательные требования, чем меньше у него выявляется нарушений, тем более мягкий режим контроля следует применять в отношении него.

запрета на проведение проверок выполнения требований, установленных нормативными правовыми актами СССР и РСФСР, не опубликованными в установленном порядке. Однако в истекшем году были приняты поправки и отрицательного характера с точки зрения защиты прав бизнеса: выросло число исключений из Федерального закона № 294-ФЗ, приостановлено расширение сферы действия уведомительного порядка и зафиксирован еще ряд негативных тенденций.

Заключительная глава Доклада посвящена оценке эффективности контрольно-надзорной деятельности. Недостатками действующей системы оценки эффективности контрольно-надзорных органов является отсутствие механизма применения результатов такой оценки на практике, а также проведение оценки только по показателям «непосредственного результата» (показателям, отражающим объем деятельности контрольного органа, а не ее эффект). В связи с этим предлагается дополнить указанную систему показателями «конечного эффекта», отражающими результаты деятельности контрольно-надзорных органов с точки зрения влияния такой деятельности на усиление безопасности в регулируемой сфере, защиту интересов общества и бизнеса, а также на решение иных специфических задач государства.

Авторы доклада

1. ТЕКУЩАЯ ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ РИСК-ОРИЕНТИРОВАННОГО ПОДХОДА В КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Общие оценки

В рамках оценки текущей практики применения риск-ориентированного подхода к контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации была предпринята попытка оценить не только продекларированные или закреплённые в нормативно-правовых актах положения, но и реальные последствия применения риск-ориентированного подхода в различных сферах государственного контроля (надзора).

По состоянию на начало 2015 года система управления рисками использовалась в той или иной мере при осуществлении 10 видов федерального государственного контроля (надзора). Кроме того, в течение 2014 года были приняты правила, определяющие порядок создания и функционирования системы управления рисками в отношении ещё 2 видов надзора (табл. 1). К сожалению, не все ведомства публикуют статистические данные применения риск-ориентированного подхода. Более того, по ряду видов надзора сам механизм действия риск-ориентированного подхода (например, таможенный контроль) остается скрытым от предпринимателей. В результате база для анализа практики была ограничена 6–7 видами надзора. По остальным видам надзора осуществлялся только анализ нормативно-правовых актов и проектов документов.

В ходе исследования для оценки практики было проведено 28 экспертных интервью с предпринимателями и сотрудниками предприятий, непосредственно отвечающими за взаимодействие с контрольно-надзорными органами. По некоторым видам надзора также был проведен анализ практики обращений хозяйствующих субъектов к уполномоченным по защите прав предпринимателей.

Таблица 1

Внедрение риск-ориентированного подхода в различных видах государственного надзора

№	Вид государственного контроля (надзора)	Орган контроля	Год внедрения
1	Государственный портовый контроль	Росморречфлот	2013
2	Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности	Ростехнадзор	2013
3	Налоговый контроль	ФНС России	2007
4	Таможенный контроль	ФТС России	2004
5	Федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений	Ростехнадзор, Ространснадзор, Росводресурсы	2013 (2003)

Продолжение таблицы 1

№	Вид государственного контроля (надзора)	Орган контроля	Год внедрения
6	Государственный экологический надзор*	Росприроднадзор, ОИВ субъектов РФ	2015–2019
7	Государственный надзор в области обращения с отходами	Росприроднадзор, ОИВ субъектов РФ	1997/1998
8	Федеральный государственный пожарный надзор	МЧС России	Ранее 1991, 2008
9	Государственный надзор в области гражданской обороны	МЧС России	1998
10	Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности	Минтранс, Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, Росморечфлот, Ространснадзор	2011
11	Государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса	Минэнерго, МВД	2012
12	Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор*	Роспотребнадзор	2015

* – виды государственного надзора, в отношении которых в настоящее время идет процесс внедрения системы управления рисками.

Перед тем, как перейти к оценке «качества» практической реализации риск-ориентированного подхода, отметим, что «внедрение» риск-ориентированного подхода оценивается в настоящем докладе по двум направлениям. Во-первых, это качество нормативного регулирования в части присвоения уровня риска (направление «оценка риска»), а во-вторых, возможные нормативно закрепленные и реальные последствия (т.е. изменения в режиме регулирования) для предпринимателей в связи с присвоением им того или иного уровня риска (направление «минимизация риска»).

Например, по виду надзора может быть детально проработана классификация подконтрольных объектов по различным уровням риска, корректно и качественно установлены критерии отнесения к определенному классу опасности, подготовлены методические рекомендации. Соответственно, систему «оценки риска» можно оценить высоко. При этом по тому же виду надзора могут отсутствовать последствия от применения классификации по уровню опасности, т.е. изменение режима регулирования в результате применения столь мощной системы оценки риска не происходит: предприниматели изменений не чувствуют, либо такие изменения даже не предусмотрены нормативно-правовыми актами. В этом случае по направлению «минимизация риска» ставится низкая оценка.

Все оценки, приводимые в докладе, получены экспертным путем.

Качество внедрения риск-ориентированного подхода довольно сильно различается в зависимости от вида государственного надзора (табл. 2).

Таблица 2

**Общая оценка уровня развития системы управления рисками (СУР)
при осуществлении государственного контроля (надзора)**

№	Вид государственного контроля (надзора)	Оценка риска	Меры минимизации рисков	Способ оценки
1	Государственный портовый контроль	+	+/-	Динамический
2	Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности	+/-	+	Статический
3	Налоговый контроль	+/-	+/-	Динамический
4	Таможенный контроль	+	+	Динамический
5	Федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений	+/-	+/-	Статический
6	Государственный экологический надзор*	-	+	В стадии проектирования
7	Государственный надзор в области обращения с отходами	+/-	+/-	Статический
8	Федеральный государственный пожарный надзор	+/-	-	Статический
9	Государственный надзор в области гражданской обороны	+/-	-	Статический
10	Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности	+	+/-	Динамический
11	Государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса	+/-	+/-	Статический
12	Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор*	+	+/-	Статический с элементами динамического

* – виды государственного надзора, в отношении которых в настоящее время идет процесс внедрения системы управления рисками.

Каждый из указанных видов контроля характеризуется определенными особенностями, приведенными в соответствующем разделе. Здесь же отметим отдельные особенности практики внедрения риск-ориентированного подхода.

1. По 8 видам надзора из 12 декларируется применение статической системы оценки риска. Статической будем обозначать систему оценки риска, при которой уровень риска присваивается подконтрольному субъекту однократно в зависимости от физических характеристик принадлежащих ему объектов. Динамической будем считать систему, при которой уровень риска может изменяться в зависимости от истории взаимодействия подконтрольного субъекта с контрольными органами, применяемых

предпринимателем методов снижения риска и др. Например, чем лучше предприниматель исполняет обязательные требования, чем меньше у него выявляется нарушений, тем более мягкий режим контроля можно применять в его отношении. Таким образом, «динамическая» система оценки риска стимулирует предпринимателей к проведению мероприятий по минимизации риска и в большей степени обеспечивает соблюдение главной цели деятельности контрольно-надзорных органов – обеспечение соблюдения законодательства. Однако динамическая система оценки рисков сложнее во внедрении.

Возможно, именно по этой причине большинство видов надзора используют пока статическую систему оценки рисков. С нашей точки зрения, статическая система может рассматриваться как первый шаг перехода к динамической системе.

2. В случае применения риск-ориентированного подхода большинство подконтрольных субъектов относится к категориям «среднего» или «низкого» класса опасности. При этом «малоопасные» объекты являются самой распространенной группой. И наоборот, в категорию «наиболее опасных» и «опасных» попадает незначительное число подконтрольных субъектов. Представленные в табл. 3 данные подтверждают тезис о том, что внедрение риск-ориентированного подхода позволит кардинально упростить режим контроля для большинства подконтрольных субъектов, а контрольно-надзорным органам сосредоточиться на незначительном количестве действительно опасных объектов.

В этой связи отклонение от данного правила (например, как в случае с портовым контролем), скорее всего, свидетельствует о неудачном проектировании системы рисков, «перекосе» в сторону критериев «повышенной опасности». Хотя в некоторых случаях показатели количества подконтрольных субъектов следует соотносить с иными индикаторами. Например, по данным ФТС России в группу «низкого риска» (таможенная служба использует градацию «низкий» – «стандартный») попадает лишь 3% компаний-импортеров. Однако эти компании оформляют 39% деклараций и уплачивают 54% таможенных платежей от суммы всех платежей по импорту.

Таблица 3

**Доля подконтрольных субъектов определенного класса опасности
по видам надзора (%)**

Вид надзора	Класс опасности					Источник
	I (max)	II	III	IV	V	
В области промышленной безопасности	1,2	4,3	53,2	41,3	Не используется	Официальная статистика
В области обращения с отходами*	0,001	0,007	0,37	1,89	97,74	Официальная статистика
За гидротехническими сооружениями	0,4	0,8	1,6	97,2	Не используется	Официальная статистика

Продолжение таблицы 3

Вид надзора	Класс опасности					Источник
	I (max)	II	III	IV	V	
Санитарно-эпидемиологический (состояние питьевой воды)	0,6	0,9	29	69	Не используется	Модельные расчеты для одного из регионов
Портовый контроль	82,3	5,9	11,8	Не используется	Не используется	Практика крупной компании

* – доля отходов по массе.

3. Для трех видов надзора (государственный надзор в области промышленной безопасности, государственный экологический надзор и государственный надзор в области обращения с отходами) система минимизации рисков распространяется не только на проведение проверок в рамках надзорных мероприятий (т.е. стадию работы компаний «на рынке»), но также охватывает еще и стадию «выхода на рынок», т.е. разрешительную деятельность. Так, в рамках государственного экологического надзора в зависимости от уровня опасности объекта будет определяться набор разрешительных процедур, необходимость государственной экологической экспертизы, система нормирования, а также плотность контроля.

Далее подробнее рассмотрим особенности организации риск-ориентированного подхода в отношении отдельных видов надзора.

1) Государственный портовый контроль

а) Общая характеристика

Органы, осуществляющие использование СУР: службы государственного портового контроля Администраций бассейнов внутренних водных путей Росморречфлота.

Нормативно-правовые акты, предусматривающие СУР:

- Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации от 07.03.2001 № 24-ФЗ (ч. 5 ст. 38.1);
- Приказ Минтранса России от 10.04.2013 № 114 «Об утверждении Порядка назначения проверок судов и иных плавучих объектов на основании оценок рисков нарушения обязательных требований и проведения таких проверок».

Год внедрения СУР: 2013.

Общая оценка эффективности СУР: высокая.

б) Оценка риска

Для целей осуществления государственного портового контроля используется **динамический метод оценки рисков:** уровень потенциальной опасности определяется на основании не только физических характеристик проверяемых объектов, но и результатов предыдущих проверок (включая сведения о количестве нарушений).

В соответствии с приказом Минтранса России от 10.04.2013 № 114 для оценки рисков используются следующие 6 параметров судна:

- 1) класс судна;*
- 2) тип судна (сухогрузное, пассажирское, грузопассажирское, наливное, буксирное, вспомогательное, паром, водолазное, ледокол, спасательное, служебно-разъездное, баржа, рыболовное, промысловое и т.д.);*
- 3) возраст судна, который определяется датой его постройки;*
- 4) количество нарушений обязательных требований, выявленных при проверках судна в течение предыдущих 12 месяцев;*
- 5) количество временных задержаний судна в течение предыдущих 12 месяцев;*
- 6) отсутствие в информационной системе государственного портового контроля (далее – ИСПК) сведений о проверках судна.*

В зависимости от значений указанных параметров судну начисляются баллы для оценок рисков следующим образом.

- 1) В зависимости от класса и типа судна:*
 - судну, класс которого позволяет осуществлять судоходство на участках внутренних водных путей разрядов «О» и/или «М», – 10 баллов;*
 - пассажирскому, грузопассажирскому, наливному судну, парому – 20 баллов.*
- 2) В зависимости от возраста судна:*
 - если возраст судна от 6 до 15 лет – 10 баллов;*
 - если возраст судна от 16 до 25 лет – 15 баллов;*
 - если возраст судна от 26 до 30 лет – 20 баллов;*
 - если возраст судна старше 30 лет – 20 баллов, увеличенные на 1 балл за каждый год, превышающие 30 лет.*
- 3) В зависимости от количества выявленных нарушений:*
 - за каждое нарушение обязательных требований, выявленное при проверках судна в течение предыдущих 12 месяцев, – 1 балл.*
- 4) В зависимости от количества наложенных ограничительных мер:*
 - при 1 временном задержании судна в течение предыдущих 12 месяцев – 15 баллов;*
 - при 2 временных задержаниях судна в течение предыдущих 12 месяцев – 30 баллов;*
 - при более чем 2 временных задержаниях судна в течение предыдущих 12 месяцев – 60 баллов.*
- 5) В зависимости от наличия/отсутствия данных о предыдущих проверках:*
 - при отсутствии данных о проверке судна в ИСПК – 40 баллов.*

Итоговые баллы оценок рисков определяются суммированием баллов, начисленных судну по каждому параметру.

К судну высокого риска (СВР) относится судно, сумма баллов оценок рисков которого более 50. К судну стандартного риска (ССР) относится судно, сумма бал-

лов оценок рисков которого находится в пределах от 21 до 50. К судну малого риска (СМР) относится судно, сумма баллов оценок рисков которого менее или равна 20.

Оценки рисков по каждому судну автоматически рассчитываются и пересматриваются ИСГПК на основании изменения параметров, используемых для оценки рисков судна, и по результатам проверки судна на основании данных, занесенных в ИСГПК после проверки.

Сотрудники компаний-судовладельцев охарактеризовали динамический метод оценки риска судна в целом положительно. Вместе с тем было высказано серьезное замечание, заключающееся в завышении «веса» такого параметра как возраст судна с занижением «веса» параметров, касающихся соблюдения обязательных требований (количество нарушений, количество временных задержаний).

В результате на практике складывается парадоксальная ситуация. Учитывая довольно большой «вес» параметра «возраст судна» при оценке риска, значительная часть судов оказывается в категории судов высокого риска. Вместе с тем, как справедливо отмечают сотрудники компаний-судовладельцев², фактором, определяющим уровень безопасности, является не возраст судна, а его техническое состояние.

Наглядным примером парадоксальности этой ситуации может служить оценка уровня риска судов, принадлежащих ОАО «Мостурфлот». Данная организация является крупным судовладельцем (14 судов круизного флота и 3 судна прогулочного флота), многие десятилетия работающим в сфере речного туризма и ответственно подходящим к вопросам безопасности. Компания обладает разветвленной эксплуатационно-технической службой и постоянно вкладывает средства в модернизацию судов, которые содержатся в хорошем техническом состоянии.

Однако в силу довольно большого возраста судов с учетом класса судна (для участков внутренних водных путей разрядов «О» и/или «М») и типа судна (пассажирское) судами высокого риска являются 14 судов (82%). Судном стандартного риска является только 1 теплоход («Леонид Красин»), а судами малого риска – 2 судна. Данное распределение судов свидетельствует о явно неправильном подходе к оценке риска, реализованном службами портового контроля Росморречфлота.

Нужно отметить, что приведенный пример не является исключением. Аналогичная ситуация характерна для всего флота в целом. Одной из основных черт, характеризующих состояние внутреннего водного транспорта в России, является высокая доля судов с длительным сроком эксплуатации. Причиной является почти полное прекращение строительства новых судов с начала 1990-х годов. Из 22 585 судов, включенных в регистровую книгу Российского речного регистра по состоянию на

² Эту позицию также разделяют отдельные должностные лица Минтранса России. См.: Шадрина Т. «Булгария» переписала закон // Российская газета (Столичный выпуск) № 5829 от 11 июля 2012 г. – URL: <http://www.rg.ru/2012/07/11/bulgaria.html> (дата обращения: 03.02.2015).

25.12.2013 года, только 3111 (13,8%) были построены после 1991 года³. В результате, согласно данным Ространснадзора⁴, в 2012 году средний возраст судов внутреннего плавания, зарегистрированных в Российской Федерации, составлял 32 года.

В связи с этим **необходима балансировка оценки риска** путем снижения значимости параметра «возраст судна» с повышением «веса» параметров «количество нарушений» и «количество временных задержаний», а также введением иных параметров, напрямую отражающих техническое состояние подконтрольных судов.

в) Меры минимизации рисков

Основным последствием оценки риска судна является установленная приказом Минтранса России от 10.04.2013 № 114 дифференциация периодичности плановых проверок судна или иного плавучего объекта.

Проверка СВР проводится по истечении 2 месяцев со дня окончания проведения последней проверки. Проверка ССР проводится по истечении 4 месяцев со дня окончания проведения последней проверки. Проверка СМР проводится по истечении 12 месяцев со дня окончания проведения последней проверки. При прочих равных условиях первым проверяется судно, у которого сумма баллов оценок рисков больше.

Однако на практике (в связи с тем, что длительность навигации на реках России не превышает 7 месяцев в году) максимально возможное количество проверок составляет: для СВР – 4 проверки за навигацию; для ССР – 2 проверки за навигацию; для СМР – 1 проверка за навигацию.

По оценке сотрудников судоходных компаний введение фиксированной периодичности плановых проверок **снизило контрольно-надзорную нагрузку на проверяемых лиц** по сравнению с предшествующей практикой, когда допускалось проведение инспекций судов без какой-либо заранее известной установленной периодичности.

Независимо от проведения плановых проверок также проверка судна проводится в следующих случаях:

- 1) после транспортного происшествия с судном;
- 2) по заявлению капитана судна, судовладельца или представителя судовладельца с целью проверки устранения выявленных во время предыдущей проверки судна нарушений обязательных требований, повлекших временное задержание судна;
- 3) на основании информации о нарушениях судном международных договоров и/или нормативных правовых актов РФ, предоставленной лоцманом, диспетчером, оператором системы управления движением судов, членом экипажа, профессиональ-

³ URL: http://www.rivreg.ru/services/class/suda_registr/ (дата обращения: 19.02.2015).

⁴ См. п. 7 Итогов работы Управления государственного морского и речного надзора Федеральной службы по надзору в сфере транспорта в 2012 году. – URL: <http://www.rostransnadzor.ru/sea/supervising/> (дата обращения: 03.02.2015).

ным органом, ассоциацией, профессиональным союзом или любым другим лицом, заинтересованным в безопасности судна, его экипажа и пассажиров и/или в защите окружающей среды;

4) на основании запроса Ространснадзора.

Сотрудники компаний-судовладельцев отметили, что **количество внеплановых проверок и нагрузка на бизнес от их проведения сильно варьируется в зависимости от бассейна внутренних водных путей**. Деятельность отдельных Администраций бассейнов внутренних водных путей характеризуется значительным количеством внеплановых проверок, связанных якобы с антитеррористической и экологической безопасностью, что создает серьезные трудности для судоходных компаний.

Также управление рисками в государственном портовом контроле осуществляется путем разделения проверки **на два этапа**.

Согласно приказу Минтранса России от 10.04.2013 № 114 на первом этапе проводится внешний осмотр судна и документарная проверка (проверка судовых документов, судовых журналов, дипломов и квалификационных свидетельств членов экипажа судна), а также проверка устранения нарушений, обнаруженных во время предыдущей проверки судна.

Если в результате данной проверки нарушения обязательных требований не обнаружены, проверка завершается. Если же в результате первого этапа проверки судна выявлены нарушения обязательных требований, инспектор государственного портового контроля должен провести проверку исправности различных технических систем судна.

Однако, как показал опрос сотрудников судоходных компаний, на практике в подавляющем большинстве случаев орган контроля не ограничивается документарной проверкой, проводя полномасштабную проверку судна.

г) Вывод

Преимуществом системы управления рисками при осуществлении государственного портового контроля является динамический подход к оценке уровня риска, включающий анализ соблюдения обязательных требований на подконтрольных судах и использование для этих целей специализированной автоматизированной информационной системы. Недостатками являются несбалансированность различных параметров, используемых для оценки рисков, ограниченность мер по минимизации рисков (единственным следствием категоризации судов является дифференциация периодичности проверок), а также широкое распространение внеплановых проверок.

В связи с этим необходимо внести изменения в приказ Минтранса России от 10.04.2013 № 114 в целях балансировки «весов» различных параметров оценки риска и подробного описания оснований для проведения внеплановых проверок (в целях сокращения их количества).

2) Государственный надзор в области промышленной безопасности

а) Общая характеристика

Органы, осуществляющие использование СУР: Ростехнадзор.

Нормативно-правовые акты, предусматривающие СУР: Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ст. 2, 10, 11, 14, 16, Приложение 2).

Год внедрения СУР: 2013.

Общая оценка эффективности СУР: средняя.

б) Оценка риска

На основании ч. 3 и 4 ст. 2 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» опасные производственные объекты (далее – ОПО) в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них для жизненно важных интересов личности и общества подразделяются на четыре класса опасности:

I класс опасности – опасные производственные объекты чрезвычайно высокой опасности;

II класс опасности – опасные производственные объекты высокой опасности;

III класс опасности – опасные производственные объекты средней опасности;

IV класс опасности – опасные производственные объекты низкой опасности.

Присвоение класса опасности ОПО осуществляется при его регистрации в государственном реестре. При этом в соответствии с ч. 1 ст. 10 Федерального закона от 04.03.2013 № 22-ФЗ объекты, зарегистрированные в государственном реестре опасных производственных объектов до дня вступления в силу данного Федерального закона (т.е. до 15.03.2013), должны были быть перерегистрированы с присвоением соответствующего класса опасности до 1 января 2014 года.

В данном виде надзора используется **статический метод оценки риска**, предусматривающий анализ отдельных физических характеристик подконтрольного объекта без учета состояния соблюдения обязательных требований эксплуатантом.

Основными критериями классификации объектов служат тип опасного фактора (тип объекта) и количественные значения, характеризующие уровень опасности данного фактора. Подробные критерии отнесения объекта к классу опасности закреплены в Приложении № 2 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Например, классификация ОПО, в составе которых эксплуатируются подъемные механизмы, зависит исключительно от типа объекта: для подвесных канатных дорог устанавливается III класс опасности, а для стационарно установленных грузоподъемных механизмов (за исключением лифтов, подъемных платформ для инвалидов), эскалаторов в метрополитенах и фуникулеров – IV класс опасности.

Классификация ОПО бурения и добычи нефти, газа и газового конденсата осуществляется исходя из количественных критериев (в данном случае – уровня содержания сернистого водорода в продукции, выбросы которой возможны):

- для ОПО, опасных в части выбросов продукции с содержанием сернистого водорода свыше 6% объема такой продукции, устанавливается II класс опасности;
- для ОПО, опасных в части выбросов продукции с содержанием сернистого водорода от 1% до 6% объема такой продукции, – III класс опасности;
- для ОПО, не входящих в указанные выше категории, – IV класс опасности.

При этом в случае, если для одного ОПО по разным критериям могут быть установлены разные классы опасности, для объекта в целом устанавливается наиболее высокий класс.

В случае, если ОПО, для которого должен быть установлен II, III или IV класс опасности, расположен на землях особо охраняемых природных территорий, континентальном шельфе РФ, во внутренних морских водах, в территориальном море или прилегающей зоне РФ, на искусственном земельном участке, созданном на водном объекте, находящемся в федеральной собственности, для такого объекта устанавливается следующий (более высокий) класс опасности.

Нужно отметить, что Федеральным законом от 04.03.2013 № 22-ФЗ из числа опасных производственных объектов были исключены несколько массовых категорий объектов.

В частности, такими объектами являются:

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

В результате количество опасных производственных объектов, состоящих на учете, значительно уменьшилось. Так, по состоянию на 01.01.2013 в государственном реестре ОПО было зарегистрировано 286 774 объекта, эксплуатируемых 129 040 организациями⁵.

В ходе перерегистрации из реестра было исключено 127 647 ОПО, что составляет около 45% от числа объектов, зарегистрированных в марте 2013 года. По со-

⁵ См. п. 2.4 Годового отчета о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2012 году. – URL: http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 03.02.2015).

стоянию на сентябрь 2014 года перерегистрация продолжалась, а класс опасности получили около 90% объектов, которые распределились следующим образом⁶:

I класс опасности – 2000 объектов (1,2% от общего числа ОПО);

II класс опасности – 7261 объект (4,3%);

III класс опасности – 89 101 объект (53,2%);

IV класс опасности – 69 121 объект (41,3%)⁷.

Однако для крупных промышленных предприятий доля чрезвычайно опасных и высоко опасных объектов может быть больше.

Например, в результате перерегистрации количество ОПО, эксплуатируемых ОАО «Уральская сталь» (Орско-Халиловский металлургический комбинат), снизилось с 41 до 30, т.е. на 26,8%. В указанное число ОПО входят 2 объекта первого класса опасности (7%), 3 объекта второго класса опасности (10%), 14 объектов третьего класса опасности (47%) и 11 объектов четвертого класса опасности (37%).

В ходе проведения перерегистрации количество опасных производственных объектов ОАО «Газпром нефть» сократилось с 1036 до 577 (на 44,3%). Указанное число включает в себя 81 объект первого класса (14%), 92 объекта второго класса (15,9%), 355 объектов третьего класса (61,6%), 49 объектов четвертого класса (8,5%).

Однако оценивая результаты перерегистрации, необходимо учитывать, что реальное сокращение количества ОПО все же несколько ниже заявленного, т.к. в ходе перерегистрации имели место случаи объединения различных объектов в один ОПО. Например, в виде единого опасного производственного объекта была зарегистрирована Норильская обогатительная фабрика⁸ или сеть газораспределения города Москва⁹.

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

⁶ Нехайчук Ю. Россия снизила опасность // Ведомости №162 (3666) от 03.09.2014. – URL: <http://www.vedomosti.ru/companies/news/32919471/rossiya-snizila-opasnost?full#cut> (дата обращения: 03.02.2015).

⁷ Данные, опубликованные в сентябре 2014 года газетой «Ведомости» со ссылкой на Ростехнадзор, в целом соответствуют информации, размещенной на официальном сайте ведомства по результатам работы за 2013 год. По состоянию на 1 января 2014 г. объекты I класса составили 1%, объекты II класса – 2,7%, объекты III класса – 35%, объекты IV класса – 27,4%, а в отношении остальных объектов перерегистрация проведена на тот момент не была. См. Годовой отчет о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2013 году. – URL: http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 03.02.2015).

⁸ Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 30.12.2014 по делу № А33-4173/2014.

⁹ Письмо Ростехнадзора от 10.09.2014 № 00-04-05/1497 «О недостатках при перерегистрации опасных производственных объектов».

Опрошенные сотрудники предприятий-эксплуатантов в целом поддержали установление различных классов опасности для ОПО. Вместе с тем эксперты отмечали, что **параметры оценки отдельных видов ОПО не имеют отношения к уровню риска данных объектов.**

Примером могут служить объекты, на которых ведутся открытые горные работы (карьеры) с применением взрывных работ. Класс опасности таких объектов зависит исключительно от объема разработки горной массы:

- 1 миллион кубических метров в год и более – II класс опасности;
- от 100 тысяч до 1 миллиона кубических метров в год – III класс опасности;
- менее чем 100 тысяч кубических метров в год – IV класс опасности.

Очевидно, что от объема добываемой породы не зависит уровень опасности данного объекта для работников предприятия, населения, проживающего вблизи объекта, или окружающей среды. На уровень риска причинения вреда может влиять количество используемых взрывчатых веществ или уровень износа используемого оборудования, но никак не производительность карьера.

Также отдельные сотрудники предприятий-эксплуатантов ОПО отмечали, что для более точной оценки уровня риска **необходимо учитывать соблюдение на ОПО обязательных требований** (например, путем учета количества выявленных нарушений).

в) Меры минимизации рисков

Исходя из класса опасности, присвоенного ОПО, в законодательстве закреплена следующая дифференциация требований, предъявляемых к деятельности по эксплуатации ОПО.

1) В соответствии с п. 12 ст. 12 Федерального закона от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» лицензированию подлежит эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов только I, II и III классов опасности. Для начала эксплуатации ОПО IV класса опасности достаточно только подачи уведомления в Ростехнадзор (п. 38 ч. 2 ст. 8 Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ).

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

Согласно ч. 11 ст. 16 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в отношении ОПО I класса опасности устанавливается режим постоянного государственного надзора.

На основании постановления Правительства РФ от 05.05.2012 № 455 постоянный надзор достигается посредством систематического (в соответствии с графиком) и беспрепятственного осуществления инспекторами набора из 15 мероприятий, указанных в данном постановлении, включая:

- обход и осмотр зданий, сооружений, помещений ОПО, территории или частей территории ОПО, его цехов, участков, площадок, технических устройств, средств и оборудования;
- проверка работоспособности приборов и систем контроля безопасности на ОПО;
- проверка пригодности к использованию систем наблюдения, оповещения, связи и поддержки действий в случае аварии;
- проверка обеспечения охраны и контрольно-пропускного режима на ОПО;
- рассмотрение организационно-распорядительной, технической, разрешительной, учетной и иной документации, анализ и оценка ее соответствия обязательным требованиям;
- рассмотрение и анализ представляемых сведений (отчетов) о результатах производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности, технического регулирования.

По данным опроса сотрудников предприятий-эксплуатантов ОПО на практике постоянный государственный надзор осуществляется посредством ежемесячных (в отдельных случаях – еженедельных) посещений должностными лицами Ростехнадзора соответствующих объектов.

Также в соответствии с ч. 5.1, 5.2 ст. 16 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» устанавливается следующая периодичность проверок:

- а) в отношении ОПО I или II класса опасности плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в течение одного года¹⁰;
- б) в отношении ОПО III класса опасности плановые проверки проводятся не чаще чем один раз в течение трех лет;
- в) в отношении ОПО IV класса опасности плановые проверки не проводятся.

3) Для объектов разных классов опасности устанавливаются разные требования. Комплексное изложение данных требований, содержащихся в Федеральном законе «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и Федеральном законе «О гражданской обороне», представлено в табл. 4.

Изменение требований к опасным производственным объектам имело **разнонаправленный вектор**.

С одной стороны, для отдельных объектов произошло ужесточение обязательных требований. Например, согласно ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» организация, эксплуатирующая ОПО, обязана создавать вспомогательные горноспасательные команды на ОПО, на которых ведутся горные работы, только в отношении объектов I и II клас-

¹⁰ Соответственно, ОПО I класса опасности подлежат одновременно постоянному надзору и ежегодным плановым проверкам.

сов опасности, а для объектов III и IV классов опасности данное требование отсутствует. Ранее (т.е. до 15 марта 2013 года) соответствующее требование отсутствовало для всех объектов.

Таблица 4

Требования к ОПО разных классов опасности

№	Требование к ОПО, установленное ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»	I класс опасности	II класс опасности	III класс опасности	IV класс опасности
1	Наличие нештатного аварийно-спасательного формирования	+	+	± ¹¹	-
2	Наличие плана мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на ОПО	+	+	+	-
3	Наличие системы управления промышленной безопасностью	+	+	-	-
4	Наличие декларации промышленной безопасности ОПО (для объектов, на которых обращаются опасные вещества, кроме взрывчатых веществ)	+	+	-	-
5	Наличие локальной системы оповещения	+	+	-	-

С другой стороны, в отношении отдельных объектов требования были смягчены. Например, в настоящее время разработка деклараций промышленной безопасности осуществляется только в отношении ОПО I и II классов опасности, на которых обращаются опасные вещества в количествах, указанных в Приложении 2 к Федеральному закону «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (за исключением использования взрывчатых веществ при проведении взрывных работ). Ранее требования о подготовке деклараций промышленной безопасности распространялись на эксплуатантов всех ОПО, на которых обращались указанные выше опасные вещества.

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

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

¹¹ Согласно ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне» организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты III класса опасности, создают и поддерживают в состоянии готовности нештатные аварийно-спасательные формирования, если такие организации отнесены в установленном порядке к категориям по гражданской обороне.

Одновременно произошло некоторое ужесточение требований к деятельности по эксплуатации ОПО I и II класса опасности. В частности, режим постоянного государственного надзора был введен в отношении всех объектов I класса опасности. Также применительно к ОПО I и II класса опасности были установлены отдельные дополнительные требования.

Опрос работников предприятий-эксплуатантов ОПО показал, что интенсивность контроля (соответственно контрольно-надзорная нагрузка) в отношении крупных промышленных предприятий либо не изменилась, либо снизилась незначительно.

Например, по данным ОАО «Оскольский электрометаллургический комбинат»¹², на предприятии в 2014 году было проведено по 2 проверки (в 2013 году было проведено также 2 проверки). Общая продолжительность проверок составила в 2013 году – 60 дней, а в 2014 году – 50 дней.

В то же время имеются случаи увеличения административной нагрузки на бизнес: например, ОАО «Газпром нефть» (эксплуатант 577 ОПО) сообщила о проведении в отношении нее 85 проверок в 2013 году и 111 проверок в 2014 году, не считая для обоих случаев проверок в рамках постоянного надзора. При этом продолжительность проверок не изменились.

г) Отдельные вопросы судебной практики внедрения СУР

К настоящему времени сложилась довольно обширная судебная практика по вопросу **классификации опасных производственных объектов**. Соответствующие судебные споры, как правило, связаны с обжалованием:

а) отказа органов Ростехнадзора в удовлетворении заявления об исключении конкретного объекта из реестра ОПО, поданного в связи с отсутствием у поднадзорного объекта признаков ОПО;

б) постановлений о назначении административных наказаний за нарушение обязательных требований по эксплуатации ОПО, не являющихся, по мнению хозяйствующих субъектов, таковыми или относящимися к меньшему классу опасности.

Особенно много споров о классификации объектов возникает в отношении газораспределительных сетей и сетей газопотребления. Данные споры связаны с имеющейся неопределенностью относительно критериев классификации газовых сетей из-за коллизии двух признаков опасности таких объектов, основывающихся на параметрах давления газа в сети и на общей массе газа в сети. Такие сети используются повсеместно, в том числе для автономного отопления помещений и горячего водоснабжения. Поэтому на практике проверкам подвергаются рядовые предприниматели, не подозревающие, что они эксплуатируют ОПО. Для упорядочивания регистрации в качестве опасных производственных объектов потребовалось издание

¹² Согласно данным самообследования предприятие в настоящий момент эксплуатирует 20 опасных производственных объектов, включая 3 объекта второго класса, 11 объектов третьего класса и 7 объектов четвертого класса.

специального письма Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 23.08.2013 № 00-01-35/955¹³.

Так, МУП «Горводоканал» обжаловал отказ органа Ростехнадзора исключить из государственного реестра ОПО систему газопотребления предприятия. Предприятие ссылалось на то, что в такой системе обращается менее 1 тонны природного газа, в связи с чем объект не является опасным. Федеральный арбитражный суд Уральского округа согласился с заявителем, указав, что признак массы опасного вещества является первичным при отнесении систем газопотребления к опасным (постановление ФАС Уральского округа от 07.05.2014 № Ф09-2511/14 по делу № А50-17240/2013).

По этому же вопросу примечательно также дело, рассмотренное Федеральным арбитражным судом Северо-Западного округа (постановление ФАС Северо-Западного округа от 18.09.2014 № А21-9438/2013). В этом деле суд опроверг результаты классификации сети газопотребления ИП Павлова Б.Н., которая была отнесена к III классу опасности, и признал незаконным вынесенное органом Ростехнадзора в отношении предпринимателя постановление о назначении административного наказания за эксплуатацию такой сети без лицензии. Суд пришел к выводу, что если масса опасного вещества (газа) в сети меньше установленной в Федеральном законе № 116-ФЗ, то, независимо от давления в сети, она не может быть отнесена к опасному производственному объекту.

При этом то, что предприниматель не обжаловал результаты классификации и не принял мер для исключения спорного объекта из государственного реестра, по мнению суда, не может являться основанием для привлечения лица к административной ответственности за неисполнение им требований, установленных для другой категории объектов. То есть при назначении наказаний правоприменители не могут основываться только на данных предшествующей классификации, им надлежит заново оценивать ОПО для удостоверения, что такие объекты фактически имеют признаки опасности, соответствующие их классу.

Между тем к иным выводам приходит Федеральный арбитражный суд Московского округа по делу № А40-32912/14. Суд, признавая законным постановление о назначении административного наказания, сослался на результаты регистрации ОПО при том, что такая регистрация была произведена еще до перехода на систему управления рисками и разделение ОПО на классы опасности Федеральным законом от 04.03.2013 № 22-ФЗ. В этом деле суд отнес систему газопотребления ЗАО «ЛАНДШАФТ» к опасному производственному объекту III класса опасности, экс-

¹³ В настоящее время взамен этого письма издано письмо Ростехнадзора от 10.09.2014 № 00-04-05/1497 «О недостатках при перерегистрации опасных производственных объектов», где указано, что не следует относить к ОПО сети газопотребления, использующиеся для выработки тепловой и электрической энергии, если она (энергия) используется исключительно для обеспечения собственных нужд без цели ее реализации. Например, ОПО не являются сети газопотребления финансовых, образовательных, социальных и медицинских учреждений, административных зданий, жилых домов и подобных объектов.

плуатация которого требует лицензии, основываясь только на данных о давлении в сети без учета сведений об общей массе газа (постановление ФАС Московского округа от 02.09.2014 № Ф05-9161/2014 по делу № А40-32912/14).

К такому же выводу пришел Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа, признав законным административное наказание индивидуального предпринимателя в виде штрафа в размере 200 тыс. руб. за эксплуатацию сети газопотребления для отопления помещения кафе без лицензии. Здесь суд также игнорировал массу опасного вещества (газа) в сети, которая была в 40 раз меньше минимально установленной, сочтя достаточным для классификации опасного производственного объекта только параметры давления газа в сети (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 23.12.2014 по делу № А53-13006/2014).

Парадоксально, но тот же Федеральный арбитражный суд Северо-Кавказского округа в другом деле (№А63-8369/2013), наоборот, отменяет решения нижестоящих судов из-за того, что они не исследовали вопрос о массе опасного вещества в сети газопотребления. Суд предписывает при новом рассмотрении дела провести экспертизу объекта в целях выяснения, является ли эксплуатируемый обществом объект опасным (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 09.07.2014 по делу № А63-8369/2013).

Такое множество споров в судах о квалификации сетей газопотребления в качестве опасных объектов¹⁴ свидетельствует о том, что **законодатель нечетко определил признаки опасности** таких объектов в Приложении 2 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Два признака опасности (по массе опасного вещества и по давлению газа в сети) вступают друг с другом в коллизию. При этом признак давления газа в сети неоправданно охватывает распространенные в быту потенциально неопасные системы отопления и горячего водоснабжения. Несмотря на давление газа в таких сетях, общая масса используемого в них газа не является чрезмерно опасной. Поэтому в части отнесения сетей газопотребления к ОПО требуется уточнение законодательства в целях смягчения критериев оценки данных объектов в качестве опасных.

Также значительное количество споров возникло на практике в связи с **толкованием переходных положений Федерального закона от 04.03.2013 № 22-ФЗ**, внесшим в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» изменения, направленные на внедрение СУР в этой сфере.

1. На практике возникает вопрос, **требуется ли перерегистрация опасных производственных объектов для применения юридически значимых последствий категорирования таких объектов по классам опасности.**

¹⁴ Такие споры рассмотрены также постановлением ФАС Северо-Кавказского округа от 21.03.2014 по делу № А32-14033/2012, постановлением ФАС Центрального округа от 18.06.2014 по делу № А62-4191/2013; постановлением Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.10.2014 по делу № А56-12457/2014; постановлением Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.10.2014 № 18АП-10928/2014 по делу № А76-15100/2014.

Например, если до преобразований эксплуатация конкретного ОПО требовала получения соответствующей лицензии, а после изменений законодательства такая эксплуатация допускается без наличия лицензии, то неопределенным является точный момент, когда соответствующая лицензия становится необязательной. На практике территориальные органы Ростехнадзора применяют санкции за отсутствие лицензии на осуществление деятельности по эксплуатации таких объектов вплоть до их перерегистрации, а не до вступления в силу изменений законодательства РФ, отменяющих требование о наличии лицензии. В итоге эксплуатация взрывопожароопасных и химических опасных производственных объектов, фактически относящиеся к IV классу опасности, но не перерегистрированных в установленном порядке, требует наличия лицензии вплоть до их перерегистрации. При рассмотрении таких споров арбитражные суды используют различные подходы.

Федеральный арбитражный суд Восточно-Сибирского округа, принимая решение по делу № А58-1204/2013, исходил из того, что требования о наличии лицензии на эксплуатацию таких объектов должно основываться не на факте перерегистрации таких объектов, а на фактических характеристиках ОПО, позволяющих их отнести к I, II или III классу опасности, наличие которых орган Ростехнадзора должен доказать (постановление ФАС Восточно-Сибирского округа от 10.12.2013 по делу № А58-1204/2013).

Аналогичным образом Восемнадцатый арбитражный апелляционный суд указал, что сам факт формального наличия свидетельства о регистрации на момент проведения проверки и несвоевременное заявление общества об исключении спорного объекта из этого государственного реестра не может являться основанием для привлечения лица к административной ответственности за неисполнение им требований, установленных для другой категории объектов (постановление Восемнадцатого арбитражного апелляционного суда от 28.10.2014 № 18АП-10928/2014 по делу № А76-15100/2014).

Напротив, Федеральный арбитражный суд Северо-Западного округа в решении по делу № А52-2210/2013 формально подошел к отнесению объектов к категории ОПО. Суд признал законным назначение административного наказания за эксплуатацию опасных производственных объектов с нарушением обязательных требований несмотря на то, что с момента вступления в силу Федерального закона от 04.03.2013 № 22-ФЗ объект, в отношении которого рассматривался спор (плавильный участок цеха точного литья), утратил статус ОПО. При этом суд указал, что на момент проведения проверки плавильный участок цеха точного литья являлся опасным производственным объектом, так как был зарегистрирован в государственном реестре, о чем обществу выдано соответствующее свидетельство о регистрации и лицензии на осуществление такой деятельности, как «эксплуатация взрывопожароопасных производственных объектов». При этом эксплуатант такого объекта не обратился в орган Ростехнадзора с заявлением об исключении объекта из реестра ОПО (постановление ФАС Северо-Западного округа от 23.05.2014 по делу № А52-2210/2013).

Такой же формальный подход выбран Федеральным арбитражным судом Северо-Кавказского округа в деле № А32-32460/2013. Суд даже не стал исследовать по существу доводы заявителя о том, что проверенный объект (склад по хранению и перевалке нефтепродуктов) после принятия Федерального закона № 22-ФЗ уже не являлся ОПО. Суд указал, что ст. 10 Федерального закона № 22-ФЗ обязывала до 1 января 2014 года осуществить перерегистрацию с присвоением соответствующего класса опасности ОПО, зарегистрированных в государственном реестре до дня вступления в силу указанного Федерального закона. В случае, если юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем, эксплуатирующими ОПО, не проведена его перерегистрация в государственном реестре с присвоением соответствующего класса опасности, плановые проверки такого юридического лица или такого индивидуального предпринимателя в отношении указанного опасного производственного объекта проводятся с периодичностью не чаще чем раз в год. Домысливая позицию ФАС Северо-Кавказского округа, следует признать, что для данного суда неопровержимой презумпцией является признание опасности объекта вплоть до момента исключения его из реестра ОПО независимо от фактических параметров такого объекта (постановление ФАС Северо-Кавказского округа от 08.09.2014 по делу № А32-32460/2013).

2. Актуальным вопросом вступления в силу новых положений о категорировании ОПО является вопрос **правомерности проведения запланированных до таких изменений проверок, если в соответствии с новой классификацией ОПО подлежат проверке с меньшей частотой, а ранее составленные планы проверок такой периодичности не соответствуют.**

Ранее все ОПО подлежали проверке в плановом порядке не чаще одного раза в год. В соответствии с новой классификацией объекты III класса опасности проверяются не чаще чем один раз в 3 года, а объекты IV класса опасности не подлежат плановым проверкам. При рассмотрении споров о правомерности проведения ранее запланированных проверок таких объектов, не соответствующих указанной периодичности, суды обращают внимание на момент перерегистрации опасных производственных объектов и с учетом конкретных обстоятельств дела признают такие проверки законными (постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 30.12.2014 по делу № А33-4173/2014).

3. Также в части переходных положений внедрения СУР в сфере промышленной безопасности в судах рассматриваются **споры, связанные с привлечением к административной ответственности за непрохождение процедуры перерегистрации опасных производственных объектов** в целях присвоения им классов опасности в срок до 1 января 2014 года.

Данная обязанность предусмотрена ст. 10 Федерального закона № 22-ФЗ. Некоторые органы Ростехнадзора квалифицируют нарушение данной нормы в качестве нарушения требований промышленной безопасности, что влечет наступление адми-

нистративной ответственности по ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ, санкция которой предусматривает для юридических лиц административный штраф в размере от 200 тыс. рублей. Хозяйствующие субъекты ссылаются на то, что непрохождение формальной процедуры по перерегистрации ОПО не может создать дополнительные риски состоянию защищенности производственных объектов. Между тем объективная сторона административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 9.1 КоАП РФ, отсылает к любым нарушениям требований промышленной безопасности без какой-либо конкретизации. Поэтому формально органы Ростехнадзора вправе привлекать к административной ответственности хозяйствующих субъектов, не прошедших в установленный срок процедуру перерегистрации ОПО.

Такое право подтверждается арбитражными судами (например, постановление Первого арбитражного апелляционного суда от 17.11.2014 по делу № А79-2895/2014, постановление Двенадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.10.2014 по делу № А12-20913/2014). Однако следует отметить, что, как правило, непрохождение процедуры перерегистрации указывается вкупе с другими нарушениями требований промышленной безопасности, поэтому данная правоприменительная практика сама по себе не создает дополнительного административного давления на хозяйствующие субъекты.

Судебные споры о толковании переходных положений о порядке внедрения СУР в сфере промышленной безопасности вскоре прекратятся, т.к. пройдет достаточное количество времени, и положения Федерального закона от 04.03.2013 № 22-ФЗ начнут применяться уже без оглядки на предшествующее регулирование. Также рано или поздно все ОПО пройдут перерегистрацию, и переходный период, порождающий споры и неточности в правоприменении, закончится. Однако характер таких споров и их основания могут быть полезны для работы по внедрению системы управления рисками в других отраслях.

д) Вывод

Достоинством системы управления рисками при осуществлении надзора в сфере промышленной безопасности является наличие широкого перечня дифференцированных мер по минимизации уровня риска. Недостатками являются статическая система оценки риска, не учитывающая состояние соблюдения на объекте обязательных требований, а также использование для оценки уровня риска показателей производительности ОПО, которые имеют крайне опосредованную связь с уровнем безопасности на объекте.

В связи с этим необходимо внесение изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», направленных на внедрение динамической системы оценки риска, учитывающей состояние соблюдения на объекте обязательных требований, а также исключение из числа параметров показателей производительности ОПО, которые не имеют прямой связи с уровнем безопасности на объекте.

3) Налоговый контроль

а) Общая характеристика

Органы, осуществляющие использование СУР: ФНС России.

Нормативно-правовые акты, предусматривающие СУР: Приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@ «Об утверждении Концепции системы планирования выездных налоговых проверок».

Год внедрения СУР: 2007.

Общая оценка эффективности СУР: средняя.

б) Оценка риска

Приказом ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@ (Приложение № 2) были утверждены 12 критериев самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемых налоговыми органами в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок.

Оценка риска осуществляется с использованием динамического метода, т.е. с использованием параметров оценки, свидетельствующих о добросовестности налогоплательщика и способных к быстрому изменению.

На высокий уровень налогового риска указывают следующие признаки:

1) *Налоговая нагрузка у налогоплательщика ниже ее среднего уровня по хозяйствующим субъектам в конкретной отрасли (виду экономической деятельности).*

Налоговая нагрузка рассчитывается как соотношение суммы уплаченных налогов по данным ФНС России и оборота (выручки) организаций по данным Росстата. Средний уровень налоговой нагрузки, используемый для сравнения, утвержден приказом ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@ (Приложение № 3).

2) *Отражение в бухгалтерской или налоговой отчетности убытков в течение 2-х и более календарных лет.*

3) *Отражение в налоговой отчетности значительных сумм налоговых вычетов за определенный период (доля вычетов по НДС от суммы начисленного налога равна или больше 89% за период 12 месяцев).*

4) *Опережающий темп роста расходов над темпом роста доходов от реализации товаров (работ, услуг).*

5) *Выплата среднемесячной заработной платы на одного работника ниже среднего уровня по виду экономической деятельности в субъекте РФ.*

Для оценки данного критерия используется информация о статистических показателях, имеющаяся в распоряжении ФНС России и Росстата. Также при выборе объектов для проведения выездных проверок налоговый орган учитывает информацию, поступающую в ходе рассмотрения жалоб и заявлений граждан, юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, правоохранительных и иных контролирующих органов, о выплате налогоплательщиком неучтенной заработной платы («в конвертах»), неоформлении (оформлении с нарушением установленного порядка) трудовых отношений и иную аналогичную информацию.

б) Неоднократное (2 и более раза в течение календарного года) приближение (менее 5%) к предельному значению величин, предоставляющих право применять налогоплательщикам специальные налоговые режимы (единый сельскохозяйственный налог; упрощенная система налогообложения; единый налог на вмененный доход).

Например, для применения режима единого сельскохозяйственного налога доля дохода от реализации произведенной сельскохозяйственной продукции в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг) должна составлять не менее 70%.

7) Отражение индивидуальным предпринимателем суммы расхода, максимально приближенной к сумме его дохода, полученного за календарный год (доля профессиональных налоговых вычетов в отношении НДФЛ, заявленных в налоговых декларациях ИП, в общей сумме его доходов превышает 83%).

8) Построение финансово-хозяйственной деятельности на основе заключения договоров с контрагентами-перекупщиками или посредниками («цепочки контрагентов») без наличия разумных экономических или иных причин (деловой цели).

Оценочное описание обстоятельств, свидетельствующих о получении налогоплательщиком необоснованной налоговой выгоды, содержится в постановлении Пленума Высшего арбитражного суда Российской Федерации от 12.10.2006 № 53.

9) Непредставление налогоплательщиком пояснений на уведомление налогового органа о выявлении несоответствия показателей деятельности и (или) непредставление налоговому органу запрашиваемых документов, и (или) наличие информации об их уничтожении, порче и т.п.

10) Неоднократное (2 и более случая с момента государственной регистрации юридического лица) снятие с учета и постановка на учет в разных налоговых органах в связи с изменением места нахождения налогоплательщика («миграция» между налоговыми органами).

11) Значительное отклонение уровня рентабельности по данным бухгалтерского учета от уровня рентабельности для данной сферы деятельности по данным статистики (отклонение в сторону уменьшения рентабельности налогоплательщика от среднеотраслевого показателя рентабельности на 10% и более).

Средний уровень рентабельности продаж и активов, используемый для сравнения, утвержден приказом ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@ (Приложение № 4).

12) Ведение финансово-хозяйственной деятельности с высоким налоговым риском.

Этот критерий является наиболее субъективным. ФНС России по результатам контрольной работы с учетом досудебного урегулирования споров с налогоплательщиками и сложившейся арбитражной практики определяет наиболее распространенные способы ведения финансово-хозяйственной деятельности с высоким налоговым риском, направленные на получение необоснованной налоговой выгоды.

При оценке налоговых рисков, которые могут быть связаны с характером взаимоотношений с некоторыми контрагентами, исследуются следующие признаки:

- отсутствие личных контактов руководства (уполномоченных лиц) компании-поставщика и руководства (уполномоченных лиц) компании-покупателя при обсуждении условий поставок, а также при подписании договоров;
- отсутствие документального подтверждения полномочий руководителя или иного представителя компании-контрагента, копий документа, удостоверяющего его личность;
- отсутствие информации о фактическом местонахождении контрагента, а также о местонахождении складских и/или производственных и/или торговых площадей;
- отсутствие информации о способе получения сведений о контрагенте (нет рекламы в СМИ, нет рекомендаций партнеров или других лиц, нет сайта контрагента и т.п.). Негативность данного признака усугубляется наличием доступной информации (например, в СМИ, наружная реклама, интернет-сайты) о других участниках рынка, в том числе предлагающих свои товары (работы, услуги) по более низким ценам;
- отсутствие информации о государственной регистрации контрагента в ЕГРЮЛ.

Наличие подобных признаков свидетельствует о высокой степени риска квалификации подобного контрагента налоговыми органами как проблемного или «однодневки», а сделок, совершенных с таким контрагентом, сомнительными.

Дополнительно повышает такие риски одновременное присутствие следующих обстоятельств:

- контрагент, имеющий вышеуказанные признаки, выступает в роли посредника;
- наличие в договорах условий, отличающихся от существующих обычаев делового оборота (например, длительные отсрочки платежа, поставка крупных партий товаров без предоплаты или гарантии оплаты, штрафные санкции, несопоставимые с последствиями нарушения сторонами договоров, расчеты через третьих лиц и т.п.);
- отсутствие очевидных свидетельств (например, копий документов, подтверждающих наличие у контрагента производственных мощностей, лицензий, квалифицированных кадров, имущества и т.п.) возможности реального выполнения контрагентом условий договора;
- наличие обоснованных сомнений в возможности реального выполнения контрагентом условий договора с учетом времени, необходимого на доставку или производство товара, выполнение работ или оказание услуг;
- приобретение через посредников товаров, производство и заготовление которых традиционно производится физическими лицами, не являющимися пред-

- принимателями (сельхозпродукция, вторичное сырье (включая металлолом), продукция промысла и т.п.);*
- отсутствие реальных действий плательщика или его контрагента по взысканию задолженности;*
 - выпуск, покупка/продажа контрагентами векселей, ликвидность которых не очевидна или не исследована, а также выдача/получение займов без обеспечения. Негативность данного признака усугубляет отсутствие условий о процентах по долговым обязательствам любого вида, а также сроки погашения указанных долговых обязательств больше 3 лет;*
 - существенная доля расходов по сделке с «проблемными» контрагентами в общей сумме затрат налогоплательщика.*

Соответственно, чем больше вышеперечисленных признаков одновременно присутствуют во взаимоотношениях налогоплательщика с контрагентами, тем выше степень его налоговых рисков.

в) Меры минимизации рисков

Единственным последствием проведения оценки налоговых рисков, на основании вышеизложенных критериев, является **принятие решения о проведении в отношении налогоплательщика выездной налоговой проверки.**

Нужно отметить, что для налоговых органов указанные критерии фактически носят рекомендательный характер. Приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@ не содержит четкого указания на то, при наличии каких вышеупомянутых критериев обязательно должна быть назначена выездная проверка. Это создает широкую степень усмотрения налоговых органов при применении критериев, содержащихся в данном приказе.

С одной стороны, соответствие налогоплательщика одному или нескольким критериям не означает, что в отношении данного лица обязательно будет проведена выездная налоговая проверка. Например, у налогового органа может просто не хватить ресурсов для проверки «подозрительного» налогоплательщика в связи с проведением проверок иных налогоплательщиков, соответствующих данным критериям.

С другой стороны, налоговое законодательство не исключает возможности проведения выездной проверки налогоплательщика, который не соответствует критериям, указанным в приказе ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333@.

г) Вывод

Достоинством системы управления рисками при осуществлении налогового контроля является использование динамического подхода при оценке уровня риска, включающего анализ текущей деятельности налогоплательщика. Недостатками являются использование для оценки рисков как объективных, так и субъективных критериев, отсутствие четких правил назначения проверки при соответствии деятельности налогоплательщика указанным критериям, а также ограниченность мер, принимаемых

по результатам оценки риска (единственным последствием является назначение выездной проверки).

В связи с этим необходимо внесение изменений в нормативно-правовые акты о налогах и сборах, направленных на формализацию субъективных критериев оценки и правил определения уровня риска. Данная задача может быть решена посредством введения балльной системы, в рамках которой:

- наличие в деятельности налогоплательщика каждого критерия означает присвоение определенного количества баллов (величина баллов может зависеть, например, от степени отклонения от заданного параметра);
- исходя из суммы баллов, присвоенных по результатам проверки всех критериев, объективно оценивается общий уровень налогового риска в деятельности конкретного лица;
- фиксация порогового значения, при достижении которого выездная проверка будет проведена обязательно, и порогового значения, при достижении которого выездная проверка может быть проведена.

Результаты оценки могут быть размещены в открытом доступе, что позволит добросовестным налогоплательщикам минимизировать налоговые риски, избегая заключения сделок с «сомнительными» контрагентами.

4) Таможенный контроль

а) Общая характеристика

Органы, осуществляющие использование СУР: ФТС России

Нормативно-правовые акты, предусматривающие СУР:

- Таможенный кодекс Таможенного союза (ст. 127–130);
- Федеральный закон от 27.11.2010 № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» (ст. 162);
- Приказ ФТС России № 778 от 24.04.2014 «Об утверждении Временной инструкции о действиях должностных лиц таможенных органов при реализации системы управления рисками» (далее – Инструкция о реализации СУР).

Год внедрения СУР: 2004 (на основании Концепции системы управления рисками в таможенной службе РФ, утв. приказом ГТК РФ от 26.09.2003 № 1069).

Общая оценка эффективности СУР: высокая.

б) Оценка риска

Согласно ст. 128–130 Таможенного кодекса Таможенного союза (ТК ТС) таможенные органы применяют СУР для определения товаров, транспортных средств, документов и лиц, подлежащих таможенному контролю, форм таможенного контроля, применяемых к таким товарам, транспортным средствам, документам и лицам, а также степени проведения таможенного контроля.

К объектам анализа риска относятся:

- 1) товары, находящиеся под таможенным контролем либо помещенные под таможенную процедуру выпуска для внутреннего потребления;

- 2) транспортные средства международной перевозки;
- 3) сведения, содержащиеся во внешнеэкономических договорах (контрактах), соглашениях либо иных документах на право владения, пользования, распоряжения товарами;
- 4) сведения, содержащиеся в транспортных (перевозочных), коммерческих, таможенных и иных документах;
- 5) деятельность декларантов и иных лиц, обладающих полномочиями в отношении товаров, находящихся под таможенным контролем;
- 6) результаты применения форм таможенного контроля.

Деятельность таможенных органов по оценке и управлению рисками заключается в выполнении следующих задач:

- 1) формирование информационной базы данных СУР таможенных органов;
- 2) анализ и оценка рисков, включающих в себя систематическое определение:
 - объектов анализа рисков;
 - индикаторов риска по объектам анализа риска, определяющих необходимость принятия мер по предотвращению и минимизации рисков;
 - оценки возможного ущерба в случае возникновения рисков;
- 3) разработка и реализация практических мер по управлению рисками с учетом:
 - вероятности возникновения рисков и возможных последствий;
 - анализа применения возможных мер по предотвращению и минимизации рисков.

Сбор, обработка и анализ информации об эффективности принятых мер по минимизации рисков и результатах применения к конкретным товарам и (или) транспортным средствам отдельных форм таможенного контроля осуществляются таможенными органами на постоянной основе.

Инструкцией о реализации СУР (Приложение № 4) утвержден открытый перечень из 70 источников информации, используемых для выявления рисков. Данный перечень включает в себя:

- источники информации общего характера: например, акты прокурорского реагирования; обращения и жалобы граждан и юридических лиц; информация, размещенная в сети Интернет;
- специализированные информационные ресурсы: например, база данных электронных копий деклараций на товары; база данных электронных копий таможенных приходных ордеров; база данных задолженностей участников ВЭД; база данных «Учет бланков ПТС и ПШТС»; оперативные сводки и т.д.

Результатом анализа информации из указанных источников является формирование профилей рисков, которые включают в себя:

- а) описание риска;
- б) индикаторы риска (код товара, страна происхождения, вес, стоимость и т.д.);
- в) меры по минимизации риска;
- г) исключения из риска.

Инструкцией о реализации СУР предусмотрено несколько классификаций профилей рисков:

1) по сроку действия профили рисков подразделяются на:

- краткосрочные (со сроком действия не более 1 месяца);
- среднесрочные (со сроком действия от 1 до 3 месяцев);
- долгосрочные (со сроком действия от 3 до 12 месяцев);
- постоянные (без ограничения срока действия);

2) по региону действия профили рисков подразделяются на:

- общероссийские (действующие во всех таможенных органах РФ либо в таможенных органах, расположенных в регионе деятельности нескольких региональных таможенных управлений (РТУ) или таможен, непосредственно подчиненных ФТС России);
- региональные (действующие в регионе одного РТУ);
- зональные (действующие в регионе одной таможни);

3) в зависимости от способа доведения и выявления рисков профили рисков подразделяются на:

- автоматические (доводимые до таможенных органов в электронном виде, риски по которым выявляются специальным программным средством без участия инспектора);
- автоматизированные (содержащие отдельные неформализованные индикаторы риска, доводимые до таможенных органов в электронном виде, риски по которым выявляются специальным программным средством, а также с учетом решения должностного лица по результатам самостоятельной проверки неформализованных индикаторов риска);
- неформализованные (доводимые до таможенных органов на бумажном носителе, риски по которым выявляются должностным лицом самостоятельно без использования специальных программных средств).

Согласно данным ФТС России в 2013 году применялось:

- 302 общероссийских профили риска;
- 718 региональных и зональных профилей риска;
- 8781 целевых (срочных) профилей риска;
- 4059 правоохранительных профили риска.

Также за указанный год должностные лица ФТС России 27 111 раз применяли интуитивные (т.е. основанные исключительно на усмотрении инспектора) профили риска.

Уровень автоматизации деятельности по применению профилей риска довольно высок: из 302 общероссийских профилей риска автоматические составляют 204 (67,5%), автоматизированные – 56 (18,5%)¹⁵.

Для автоматизации применяется комплексный программный продукт «Сервис выявления риска» (предназначенный для автоматического выявления рисков при процедурах декларирования товаров, прибытия\убытия товаров, таможенного транзита, а также при предварительном информировании) и комплексный программный продукт «Ведение базы данных профилей рисков».

К сожалению, в данном Аналитическом докладе не представляется возможным привести конкретные примеры объектов, которые характеризуются повышенным уровнем риска, т.к. согласно ч. 4 ст. 130 ТК ТС содержание установленных профилей и индикаторов риска предназначено для использования таможенными органами, **является конфиденциальной информацией** и не подлежит разглашению другим лицам¹⁶.

Помимо формирования профилей риска оценка таможенного риска осуществляется посредством категорирования лиц, осуществляющих внешнеэкономическую деятельность. Участники ВЭД относятся к одной из двух категорий: низкого или стандартного уровня риска. Для реализации данного субъектно-ориентированного подхода оценки риска используются два метода: отраслевой подход и автоматическое категорирование.

Отраслевой подход основан на заявительном порядке и применяется при анализе деятельности лиц, осуществляющих: а) производственную деятельность, в том числе промышленную сборку транспортных средств; б) импорт мясной продукции; в) импорт рыбной продукции; г) экспорт продукции собственного производства. По состоянию на начало 2014 года на основании отраслевого подхода к категории низкого уровня риска относилось 295 организаций.

Автоматическое категорирование применяется при анализе деятельности всех импортеров. Оценка осуществляется на основе более чем 40 критериев, которые разделены на две категории: характеризующие деятельность участников ВЭД и характеризующие результаты таможенного контроля.

На основе данного метода на начало 2014 года к категории низкого уровня риска было отнесено 2018 организаций, общее количество импортеров в I квартале 2014 года равнялось 67 739. Соответственно, доля участников ВЭД, отнесенных к низкому уровню риска, составила 3%.

¹⁵ Здесь и далее статистика реализации СУР при осуществлении таможенного контроля приведена на основе выступления начальника Управления рисков и оперативного контроля ФТС России В.И. Голоскокова на круглом столе «Актуальные вопросы таможенной практики. Система управления рисками в таможенном деле. Категорирование участников ВЭД. Система контроля таможенной стоимости». Подробнее см. URL: <http://www.alt.ru/news/30305> (дата обращения: 12.02.2015).

¹⁶ В качестве условно возможного примера конкретного профиля риска можно указать декларирование готовой продукции под видом сырья или материала по коду ТН ВЭД, предполагающему меньшую ставку ввозной таможенной пошлины, чем соответствующая продукция с большей степенью переработки или готовая к продаже (например, указание в декларации на ввоз деревянных панелей, предназначенных для производства дверей, при фактическом ввозе готовых дверей).

Данный отбор производился по следующей методике.

Критерием отбора для категорирования является одновременное соблюдение двух условий:

- а) количество деклараций более 100;
- б) срок внешнеэкономической деятельности больше 1 года.

На основании данного критерия под категорирование попало 5557 импортеров, из которых параметрам низкого риска (не раскрываются ФТС России) соответствовало 2018 участников ВЭД. Данные компании оформляют 39% деклараций и уплачивают 54% таможенных платежей от суммы всех платежей по импорту.

Процесс оценки и категорирования полностью автоматизирован, и перечень участников ВЭД, имеющих низкий уровень риска, пересматривается ФТС России раз в квартал. При этом участники ВЭД, попавшие в данную группу, в настоящее время не информируются о таком статусе.

В декабре 2013 – феврале 2014 ФТС России проводила эксперимент по использованию более подробной шкалы категорирования. Пилотный проект проводился в отношении 489 импортеров рыбной продукции, в ходе которого они были распределены на 5 категорий с различным уровнем риска – стабильно низкий уровень риска, низкий, умеренный, высокий, очень высокий. По мнению таможенной службы результаты эксперимента были неоднозначны. В целом эксперимент показал свою актуальность, однако разделение участников ВЭД на 5 категорий признано избыточным.

в) Меры минимизации рисков

В соответствии с п. 86 и 90 Инструкции о реализации СУР риски, содержащиеся в профилях, выявляются лично инспекторами таможенных органов или автоматизированно специальными программными средствами при осуществлении таможенных операций и проведении таможенного контроля.

Информация о факте выявления риска, содержащегося в автоматическом или автоматизированном профиле риска, формируется специальным программным средством в виде «Отчета о результатах применения мер по минимизации рисков» и визуализируется (отображается в экранной форме специального программного средства) должностному лицу, осуществляющему таможенный контроль.

Порядок применения системы управления рисками может быть продемонстрирован на примере предварительного информирования в отношении товаров, ввозимых на таможенную территорию Таможенного союза автомобильным транспортом.

Решением Комиссии Таможенного союза от 09.12.2011 № 899 (п. 1) применительно к данным товарам было введено обязательное предварительное информирование. Приказом ФТС России от 05.07.2012 № 1345 утвержден Порядок использования в рамках СУР предварительной информации о товарах, ввозимых на территорию Российской Федерации автомобильным транспортом, и транспортных средствах международной перевозки, перемещающих такие товары.

Согласно данному порядку заинтересованные лица в срок не ранее чем за 30 дней и не позднее чем за 2 часа до ввоза на территорию РФ товаров и транспортных средств международной перевозки представляют в таможенные органы РФ предварительную информацию в электронном виде с использованием информационных технологий электронного представления сведений.

Предварительная информация, направленная заинтересованным лицом, проходит в автоматическом режиме форматно-логический контроль, по итогам которого заинтересованному лицу предоставляется уникальный идентификационный номер, присвоенный предварительной информации в электронном виде, либо отказ в загрузке предварительной информации в центральную базу данных предварительной информации (ЦБД ПИ ФТС России).

Комплекс программных средств «Сервис выявления рисков» (КПС «СВР») на основе взаимодействия с автоматизированной системой управления и контроля процессов предварительного информирования в таможенных органах после присвоения предварительной информации, направленной заинтересованным лицом, уникального идентификационного номера осуществляет анализ сведений, содержащихся в ЦБД ПИ ФТС России, и обеспечивает автоматическое выявление рисков высокого и среднего уровня посредством срабатывания действующих (утвержденных) профилей рисков и ориентировок, подготовленных с использованием комплекса программных средств «Ведение базы данных профилей рисков».

При инициировании процесса регистрации сообщения о прибытии товаров и транспортных средств международной перевозки в пункт пропуска КПС «СВР» осуществляет повторный анализ сведений о прибытии, содержащихся в автоматизированной системе таможенного оформления и таможенного контроля в пограничных пунктах пропуска (АС «ПП»), и обеспечивает автоматическое выявление рисков высокого и среднего уровня посредством срабатывания действующих (утвержденных) профилей рисков и ориентировок.

При выявлении КПС «СВР» рисков, содержащихся в профилях рисков и ориентировках, в отношении заявленных товаров сведения о таких профилях рисков и ориентировках отображаются должностному лицу таможенного поста прибытия в АС «ПП» в виде перечня мер по минимизации рисков, подлежащих применению, а также информации, содержащейся в ориентировках, с указанием соответствующих номеров и версий профилей рисков и ориентировок.

Нужно отметить, что полный перечень мер по минимизации рисков предусматривает около 80 мер, включая как формы таможенного контроля¹⁷, так и иные

¹⁷ Статья 110 Таможенного кодекса Таможенного союза предусматривает 12 форм таможенного контроля: 1) проверка документов и сведений; 2) устный опрос; 3) получение объяснений; 4) таможенное наблюдение; 5) таможенный осмотр; 6) таможенный досмотр; 7) личный таможенный досмотр; 8) проверка маркировки товаров специальными марками, наличия на них идентификационных знаков; 9) таможенный осмотр помещений и территорий; 10) учет товаров, находящихся под таможенным контролем; 11) проверка системы учета товаров и отчетности; 12) таможенная проверка.

мероприятия, предусмотренные законодательством (например, отбор проб и образцов, назначение экспертизы).

Согласно данным ФТС России общее количество деклараций (в рамках как экспортных, так и импортных операций) в 2013 году составило 4,47 млн. штук. Доля деклараций, в отношении которых были применены меры по минимизации рисков, составила 23,8%.

Более половины случаев применения мер по минимизации рисков была связана с рисками занижения таможенной стоимости. Далее идут факты применения мер по минимизации, касающиеся рисков, связанных с недостоверным декларированием веса, количества, наименования товаров, страны происхождения товаров, несоблюдением запретов и ограничений, неверной классификацией товаров и др.

По данным ФТС России созданная система управления рисками довольно эффективна в фискальных и правоохранных аспектах. В 2013 году совокупная сумма таможенных платежей и штрафов, доначисленных по результатам реализации системы управления рисками, составила 16,582 млрд. руб., в том числе:

- доначисления в связи с корректировкой таможенной стоимости – 14,907 млрд. руб.;
- доначисления в связи с классификацией товаров – 0,974 млрд. руб.;
- доначисления в связи со страной происхождения – 0,063 млрд. руб.;
- доначисления в связи с иными решениями – 0,046 млрд. руб.;
- штрафы – 0,592 млрд. руб.

За указанный период по результатам реализации системы управления рисками количество дел об административных правонарушениях составило 21 103, уголовных дел – 553. Также 579 партий товаров было запрещено к ввозу или вывозу, 14 281 партий – запрещено к выпуску.

По оценке ФТС России применение системы управления рисками снижает административные барьеры для бизнеса. Так, доля партий товаров, подвергнутых таможенному досмотру, показывает тенденцию к снижению (табл. 5).

Таблица 5

**Доля партий товаров,
подвергнутых таможенному досмотру (%)**

	2012	I кв. 2013	II кв. 2013	III кв. 2013	IV кв. 2013	2013	I кв. 2014
Ввоз	6,8	6,9	6,4	6,5	4,0	5,9	4,1
Вывоз	1,2	1,1	1,1	0,9	0,7	0,9	0,7

При этом результативность применения данной формы таможенного контроля растет: доля товарных партий, подвергнутых таможенному досмотру, в результате которого были выявлены нарушения, в 2013 году составила 15,8%, в I кв. 2014 – 16,4%.

По заявлениям отдельных должностных лиц ФТС России¹⁸ применение профилей риска, а также категорирование участников позволило также обеспечить снижение количества назначаемых экспертиз и существенное снижение запросов документов и сведений. Продолжительность нахождения товара под таможенным контролем с момента подачи декларации до выпуска в среднем снизилась для участников ВЭД, отнесенных к низкому уровню риска, до 12 часов.

г) Вывод

Основными достоинствами системы управления рисками при осуществлении таможенного контроля являются гибкая многофакторная система оценки рисков, использующая динамический метод (предусматривающий учет добросовестности участников), активное использование автоматизированных информационных систем для проведения оценки рисков, широкий набор мер по минимизации рисков. Недостатками являются высокая степень закрытости системы управления рисками, большое количество профилей, что не позволяет участникам ВЭД точно понимать механизм функционирования СУР и соответственно принимать меры, направленные на минимизацию уровня риска.

В связи с этим представляется необходимым внесение изменений в законодательство, предусматривающих обязанность таможенных органов раскрывать информацию о содержании профилей риска, критериях присвоения низкого уровня риска участникам ВЭД, а также сведения об участниках ВЭД, которым данный уровень присвоен.

5) Федеральный государственный надзор в области безопасности гидротехнических сооружений

а) Общая характеристика

Органы, осуществляющие использование СУР: Ростехнадзор (надзор), Ространснадзор (надзор), Росводресурсы (учет)

Нормативно-правовые акты, предусматривающие СУР:

- Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ст. 4, 13);
- Постановление Правительства РФ от 02.11.2013 № 986 «О классификации гидротехнических сооружений»;
- Приказ Минприроды России от 29.01.2013 № 34 «Об утверждении Инструкции о ведении Российского регистра гидротехнических сооружений»;
- СП 58.13330.2012. Свод правил. Гидротехнические сооружения. Основные положения. Актуализированная редакция СНиП 33-01-2003 (утв. Приказом Минрегиона России от 29.12.2011 № 623).

¹⁸ Уткин Г. Мы делили апельсин: ФТС нашла всего 3% хороших участников ВЭД // Информационно-аналитическое издание ПРОВЭД. 30.04.2014. – URL: <http://провэд.рф> (дата обращения: 12.02.2015).

Год внедрения СУР: 2013 (ранее оценка риска осуществлялась на основании «СНиП 2.06.01-86. Гидротехнические сооружения. Основные положения проектирования» и «СНиП 33-01-2003. Гидротехнические сооружения. Основные положения»).

Общая оценка эффективности СУР: средняя.

б) Оценка риска

Для целей осуществления государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений применяется статический метод оценки рисков. Согласно постановлению Правительства РФ от 02.11.2013 № 986 гидротехнические сооружения подразделяются на следующие классы:

I класс – гидротехнические сооружения чрезвычайно высокой опасности;

II класс – гидротехнические сооружения высокой опасности;

III класс – гидротехнические сооружения средней опасности;

IV класс – гидротехнические сооружения низкой опасности.

Четкие критерии классификации ГТС утверждены в том же постановлении Правительства РФ. Класс сооружения может определяться по 4 основаниям: а) высота сооружения и типа грунта основания; б) назначение сооружения и условия эксплуатации; в) максимальный напор на водоподпорное сооружение (для защитных ГТС); г) последствия возможных гидродинамических аварий.

Приведем примеры классификации по каждому из указанных оснований.

Первый пример – классификация по высоте сооружения и типа грунта в основании. Так, бетонные и железобетонные плотины, подводные конструкции зданий гидростанций, судоходные шлюзы, судоподъемники и другие сооружения, участвующие в создании напорного фронта, стоящие на скальном грунте, относятся к следующим классам:

I класс – при высоте более 100 метров;

II класс – при высоте от 60 до 100 метров;

III класс – при высоте от 25 до 60 метров;

IV класс – при высоте менее 25 метров.

Второй пример – категоризация исходя из назначения сооружения и условий эксплуатации. Например, морские оградительные гидротехнические сооружения и гидротехнические сооружения морских каналов, морских портов распределяются по классам в зависимости от объема грузооборота и числа судозаходов в навигацию:

I класс – свыше 6 млн. тонн сухогрузов (свыше 12 млн. тонн наливных грузов) и свыше 800 судозаходов;

II класс – от 1,5 до 6 млн. тонн сухогрузов (от 6 до 12 млн. тонн наливных грузов) и от 600 до 800 судозаходов;

III класс – менее 1,5 млн. тонн сухогрузов (менее 6 млн. тонн наливных грузов) и менее 600 судозаходов.

Третий пример – классификация в зависимости от максимального напора на водоподпорное сооружение. К примеру, защитные ГТС с суммарным годовым объемом производства и (или) стоимостью одновременно хранящейся продукции свыше 5 млрд. руб. распределяются по классам следующим образом:

I класс – максимальный напор на сооружение свыше 5 метров;

II класс – максимальный напор на сооружение от 2 до 5 метров;

III класс – максимальный напор на сооружение до 2 метров.

Четвертый пример – классификация по последствиям возможных гидродинамических аварий. Соответствующие критерии изложены в табл. 6.

Таблица 6

Критерии классификации по последствиям возможных гидродинамических аварий на ГТС

Класс ГТС	Число людей, которые могут пострадать от аварии (человек)	Число людей, условия жизнедеятельности которых могут быть нарушены при аварии (человек)	Размер возможного материального ущерба без учета убытков владельца ГТС (млн. рублей)	Характеристика территории распространения ЧС, возникшей в результате аварии ГТС
I	более 3000	более 20 000	более 5000	в пределах территории 2 и более субъектов РФ
II	от 500 до 3000	от 2000 до 20 000	от 1000 до 5000	в пределах территории одного субъекта РФ (2 и более муниципальных образований)
III	до 500	до 2000	от 100 до 1000	в пределах территории одного муниципального образования
IV	–	–	менее 100	в пределах территории одного хозяйствующего субъекта

Если ГТС в соответствии с критериями может быть отнесено к разным классам, такое сооружение относится к наиболее высокому из них.

После закрепления классов ГТС на уровне актов Правительства РФ в 2013 году перерегистрация сооружений в целях определения класса не проводилась. Причина заключается в том, что критерии классификации ГТС, установленные Правительством РФ, почти полностью повторяют критерии, ранее содержавшиеся в СНиП 33-01-2003. «Гидротехнические сооружения. Основные положения». Таким образом, существующим гидротехническим сооружениям ранее уже был присвоен класс.

В случае необходимости класс ГТС может быть скорректирован через подачу декларации безопасности ГТС, которая по общему правилу представляется в орган

надзора не реже одного раза в 5 лет. В отдельных случаях декларация может предоставляться с сокращенной периодичностью или внепланово¹⁹.

Помимо упомянутой классификации гидротехнических сооружений также используется классификация ГТС, предусматривающая 4 уровня безопасности таких сооружений. Соответствующие критерии отнесения к определенному уровню утверждены приказом Минприроды России от 29.01.2013 № 34 (табл. 5 Приложения 1 к Инструкции о ведении Российского регистра гидротехнических сооружений). Они изложены в табл. 7.

Таблица 7

Критерии определения уровня безопасности ГТС

№	Уровень безопасности	Характеристики
1	Нормальный	ГТС соответствуют проекту, действующим нормам и правилам, значения критериев безопасности не превышают предельно допустимых для работоспособного состояния сооружений и оснований, эксплуатация осуществляется без нарушений действующих законодательных актов, норм и правил, предписания органов государственного надзора выполняются
2	Пониженный	Невыполнение первоочередных мероприятий или неполное выполнение предписаний органов государственного надзора по обеспечению безопасности ГТС и другие нарушения правил эксплуатации при прочих условиях, приведенных в п. 1
3	Неудовлетворительный	Снижение механической или фильтрационной прочности, превышение предельно допустимых значений критериев безопасности для работоспособного состояния, другие отклонения от проектного состояния, способные привести к развитию аварии
4	Опасный	Наступает вследствие развивающихся процессов снижения прочности и устойчивости элементов ГТС и их оснований, превышения предельно допустимых значений критериев безопасности, характеризующих переход от частично неработоспособного к неработоспособному состоянию сооружений и оснований

Указанные две классификации существуют параллельно и никак не связаны между собой, что очевидным образом снижает эффективность и точность оценки риска ГТС.

¹⁹ См. п. 9 Положения о декларировании безопасности гидротехнических сооружений, утв. Постановлением Правительства РФ от 06.11.1998 № 1303; п. 51 Административного регламента Ростехнадзора по предоставлению государственной услуги по утверждению деклараций безопасности поднадзорных гидротехнических сооружений, составляемых на стадии эксплуатации, вывода из эксплуатации гидротехнического сооружения, а также после его реконструкции, капитального ремонта, восстановления или консервации, утв. Приказом Ростехнадзора от 20.02.2012 № 117.

Общее количество ГТС, поднадзорных Ростехнадзору в 2013 году, составило 30188²⁰, включая 844 комплекса жидких промышленных отходов, 568 комплексов ТЭК, 28776 ГТС водохозяйственного комплекса.

Данные сооружения имеют следующее распределение по классам:

I класс – 116 комплексов;

II класс – 332 комплекса;

III класс – 669 комплексов;

IV класс – 29 071 комплекс²¹.

Согласно сведениям Российского регистра гидротехнических сооружений уровень безопасности поднадзорных ГТС на 06.02.2015 г. оценивался следующим образом (% от общего количества ГТС):

– *нормальный уровень безопасности – 45,4%;*

– *пониженный уровень безопасности – 33%;*

– *неудовлетворительный уровень безопасности – 10,3%;*

– *опасный уровень безопасности – 3,4%;*

– *нет данных – 7,9%²².*

В качестве конкретных примеров распределения ГТС по классам опасности на уровне отдельных промышленных предприятий можно привести ОАО «Михайловский ГОК» и ОАО «Уральская сталь». Горно-обогатительный комбинат является эксплуатантом 7 ГТС, среди которых 1 сооружение первого класса, 3 сооружения второго класса, 1 сооружение третьего класса, 2 сооружения четвертого класса. Металлургический комбинат эксплуатирует 5 ГТС, которые все относятся к 4 классу.

Опрошенные сотрудники предприятий, эксплуатирующих ГТС, отметили, что закрепление классификации ГТС в Федеральном законе «О безопасности гидротехнических сооружений» и постановлении Правительства РФ от 02.11.2013 № 986 ситуацию кардинально не изменило, поскольку такая классификация уже ранее существовала на уровне СНиП.

Единственное отмеченное изменение – это ужесточение критериев классификации ГТС по последствиям возможных гидродинамических аварий. Ранее к ГТС 4 класса относились сооружения, возможные аварии на которых имеют следующие характеристики: не способны причинить вред населению, потенциальный матери-

²⁰ Российский регистр гидротехнических сооружений содержит иную информацию о количестве ГТС. В соответствии с данным информационным ресурсом по состоянию на 06.02.2015 всего было зарегистрировано 5107 комплексов ГТС, в состав которых входят 12 081 сооружения. Из указанного числа Ростехнадзору подведомственно 4998 комплексов ГТС, включающих 11786 сооружений. URL: <http://www.waterinfo.ru/gts/rstat2.php> (дата обращения: 06.02.2015).

²¹ См. п.2.2.21 Годового отчета о деятельности Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору в 2013 году. – URL: http://www.gosnadzor.ru/public/annual_reports/ (дата обращения: 06.02.2015).

²² URL: <http://www.waterinfo.ru/gts/rstat2.php> (дата обращения: 06.02.2015).

альный ущерб менее 1 млн. МРОТ, чрезвычайная ситуация затрагивает территорию одного муниципального образования.

В настоящее время к ГТС такого же класса относятся сооружения, возможные аварии на которых имеют следующие характеристики: нет вреда населению, потенциальный материальный ущерб менее 100 млн. рублей, чрезвычайная ситуация затрагивает территорию только хозяйствующего субъекта. Ужесточение территориального критерия, по оценке работников компаний, эксплуатирующих ГТС, снижает количество сооружений 4 класса.

в) Меры минимизации рисков

Вышеуказанные классификации гидротехнических сооружений используются для **дифференциации технических, а не административно-правовых требований к контролируемым объектам.**

Например, согласно п. 8.20 «СП 58.13330.2012. Свод правил. Гидротехнические сооружения. Основные положения. Актуализированная редакция СНиП 33-01-2003» расчетные сроки службы основных гидротехнических сооружений гидроузла в зависимости от их класса должны приниматься равными:

- для сооружений I и II классов – 100 лет;
- для сооружений III и IV классов – 50 лет.

Другим примером может служить п. 6.15 указанного свода правил, согласно которому на ГТС I класса, расположенных в районах с сейсмичностью 7 баллов и выше, и на сооружениях II класса в районах с сейсмичностью 8 баллов и выше должны проводиться следующие виды специальных наблюдений и испытаний:

- инженерно-сейсмометрические наблюдения за работой сооружений и береговых примыканий (сейсмометрический мониторинг);
- инженерно-сейсмологические наблюдения в зоне ложа водохранилища вблизи створа сооружений и на прилегающих территориях (сейсмологический мониторинг);
- тестовые испытания по определению динамических характеристик гидротехнических сооружений (динамическое тестирование) с составлением динамических паспортов.

С точки зрения обязательных требований, разрешительной и контрольно-надзорной деятельности классификация ГТС имеет **крайне ограниченный перечень последствий.**

Во-первых, организации, эксплуатирующие ГТС I и II классов, обязаны создавать и поддерживать в состоянии готовности нештатные аварийно-спасательные формирования и локальные системы оповещения (ч. 2 ст. 9 Федерального закона от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне»).

Во-вторых, на гидротехнических сооружениях I класса устанавливается режим постоянного государственного надзора, осуществляемого в соответствии с требованиями постановления Правительства РФ от 05.05.2012 № 455. На практике режим

постоянного надзора реализуется путем, как правило, ежемесячных (на отдельных объектах – еженедельных) проверок ГТС, осуществляемых сотрудниками надзорных органов (Ростехнадзор, Ространснадзор).

Соответственно, можно сделать вывод, что гидротехнические сооружения II–IV классов подвергаются плановым проверкам с одинаковой частотой: не чаще одного раза в год (ст. 13 Федерального закона «О безопасности гидротехнических сооружений»).

В-третьих, срок действия декларации безопасности ГТС зависит от уровня безопасности такого сооружения. Так, согласно п. 51 Административного регламента, утвержденного приказом Ростехнадзора от 20.02.2012 № 117, в случае соответствия ГТС:

- нормальному уровню безопасности декларация утверждается сроком на 5 лет;
- пониженному уровню безопасности декларация утверждается на срок 4 года;
- неудовлетворительному уровню безопасности декларация утверждается на срок не более 3 лет.

Декларация безопасности гидротехнического сооружения, имеющего опасный уровень безопасности, Ростехнадзором не утверждается.

При этом декларация безопасности ГТС является основанием для внесения сооружения в Регистр ГТС и получения разрешения на эксплуатацию гидротехнического сооружения. Таким образом, для любого ГТС вне зависимости от его класса и уровня безопасности **требуется прохождение одинаковых разрешительных процедур** (утверждение декларации безопасности и получение разрешения на эксплуатацию).

г) Вывод

Основными недостатками системы управления рисками при осуществлении государственного надзора в области безопасности ГТС являются **наличие двух несвязанных между собой систем** классификации гидротехнических сооружений, определение класса ГТС на основании статического метода оценки (т.е. без учета динамики соблюдения обязательных требований на объекте), а также ограниченная дифференциация последствий проведения оценки рисков.

В связи с этим необходимо внесение изменений в Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» и постановление Правительства РФ от 02.11.2013 № 986, направленных на:

- создание единой системы классификации ГТС, осуществляемой с использованием динамического метода оценки риска, т.е. учитывающей как физические характеристики ГТС, так и текущий уровень опасности сооружения (в зависимости от его технического состояния);
- установление различных разрешительных и контрольно-надзорных режимов для ГТС разных классов (включая, например, отмену разрешительного порядка эксплуатации ГТС низших классов, дифференциацию периодичности плановых проверок для ГТС разных классов и т.д.).

б) Государственный экологический надзор

а) Общая характеристика

Органы, осуществляющие использование СУР: Росприроднадзор, органы исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные на осуществление государственного экологического надзора.

Нормативно-правовые акты, предусматривающие СУР: Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Год внедрения СУР: 2015 (в полном объеме – 2019).

Общая оценка эффективности СУР: фактически не действует, но потенциально эффективность высокая.

б) Оценка риска

В соответствии со ст. 4.2 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (статья введена Федеральным законом от 21.07.2014 № 219-ФЗ и вступила в силу 01.01.2015) объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, в зависимости от уровня такого воздействия подразделяются на 4 категории.

1. Объекты I категории – объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий.

2. Объекты II категории – объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду.

3. Объекты III категории – объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду.

4. Объекты IV категории – объекты, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду.

Критерии, на основании которых осуществляется отнесение объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, к объектам I, II, III и IV категорий, должны быть установлены Правительством РФ. Однако по состоянию на 19.02.2015 года соответствующий нормативно-правовой акт **не принят**.

В соответствии с вышеуказанным законом при установлении критериев, на основании которых осуществляется отнесение объектов к соответствующей категории, должны учитываться:

- а) уровни воздействия на окружающую среду видов хозяйственной и (или) иной деятельности (отрасль, часть отрасли, производство);
- б) уровень токсичности, канцерогенные и мутагенные свойства загрязняющих веществ, содержащихся в выбросах, сбросах загрязняющих веществ, а также классы опасности отходов производства и потребления;
- в) классификация промышленных объектов и производств;
- г) особенности осуществления деятельности в области использования атомной энергии.

Присвоение объекту соответствующей категории должно осуществляться при его постановке на государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду. Категория объекта может быть изменена при актуализации учетных сведений о таком объекте.

На основании действующей редакции ст. 69 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (также введена Федеральным законом от 21.07.2014 № 219-ФЗ и вступила в силу 01.01.2015) такой учет должен осуществляться в форме ведения государственного реестра объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, который представляет собой государственную информационную систему.

Данный реестр должен включать в себя:

- *наименование, организационно-правовую форму и адрес (место нахождения) юридического лица или Ф.И.О, место жительства, дату государственной регистрации индивидуального предпринимателя, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объекте;*
- *сведения о фактическом месте нахождения и категории объекта;*
- *сведения о виде хозяйственной и (или) иной деятельности, об объеме производимой продукции (товара), о выполняемых работах, об оказываемых услугах;*
- *сведения о наличии заключения государственной экологической экспертизы и (или) заключения государственной экспертизы проектной документации;*
- *сведения о стационарных источниках, об уровне и (или) объеме или о массе выбросов, сбросов загрязняющих веществ, о размещении отходов производства и потребления;*
- *сведения о декларациях о плате за негативное воздействие на окружающую среду;*
- *сведения о комплексных экологических разрешениях или декларациях о воздействии на окружающую среду;*
- *сведения о программе производственного экологического контроля;*
- *сведения о мероприятиях по снижению негативного воздействия на окружающую среду;*
- *информацию о применяемых на объектах I категории технологиях и об их соответствии наилучшим доступным технологиям;*
- *информацию о технических средствах по обезвреживанию выбросов, сбросов загрязняющих веществ, технических средствах и технологиях по обезвреживанию и безопасному размещению отходов производства и потребления;*
- *сведения о результатах осуществления государственного экологического надзора;*
- *информацию о консервации, ликвидации объекта, об изменении его места нахождения, о замене юридического лица или индивидуального предпринимателя, эксплуатирующих объект.*

в) Меры минимизации рисков

Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (в редакции Федерального закона от 21.07.2014 № 219-ФЗ) предусматривает широкую дифференциацию разрешительных и контрольно-надзорных мер в зависимости от категории объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду.

Во-первых, закон устанавливает **различные административно-правовые режимы начала осуществления деятельности по эксплуатации объекта**. Соответствующие правила вступают в силу с 01.01.2019 года.

а) На основании ст. 31.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах **I категории**, должны будут **получить комплексное экологическое разрешение**.

Данное разрешение будет содержать:

- *технологические нормативы;*
- *нормативы допустимых выбросов, сбросов высокотоксичных веществ, веществ, обладающих канцерогенными, мутагенными свойствами (вещества I, II класса опасности), при наличии таких веществ в выбросах загрязняющих веществ, сбросах загрязняющих веществ;*
- *нормативы допустимых физических воздействий;*
- *нормативы образования отходов и лимиты на их размещение;*
- *требования к обращению с отходами производства и потребления;*
- *согласованную программу производственного экологического контроля;*
- *срок действия комплексного экологического разрешения.*

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II категории, при наличии соответствующих отраслевых информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям вправе получить комплексное экологическое разрешение.

Комплексное экологическое разрешение будет выдаваться сроком на 7 лет и продлеваться на тот же срок при совокупности условий:

- соблюдения установленных технологических нормативов, нормативов допустимых выбросов, сбросов, лимитов на размещение отходов производства и потребления;
- отсутствия задолженности по плате за негативное воздействие на окружающую среду;
- своевременного представления отчетности о выполнении программы производственного экологического контроля, уведомлений об авариях, повлекших за собой негативное воздействие на окружающую среду;
- выполнения программы повышения экологической эффективности в установленные сроки (при ее наличии).

б) Юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах **II категории**, должны будут представить **декларацию о воздействии на окружающую среду**.

Такая декларация должна будет содержать следующие сведения:

- *наименование, организационно-правовая форма и адрес (место нахождения) юридического лица или Ф.И.О., место жительства индивидуального предпринимателя;*
- *код объекта, оказывающего негативное воздействие на окружающую среду;*
- *вид основной деятельности, виды и объем производимой продукции (товара);*
- *информация о реализации природоохранных мероприятий;*
- *данные об авариях и инцидентах, повлекших за собой негативное воздействие на окружающую среду и произошедших за предыдущие семь лет;*
- *декларируемые объем или масса выбросов, сбросов загрязняющих веществ, образующихся и размещаемых отходов;*
- *информация о программе производственного экологического контроля.*

Декларация о воздействии на окружающую среду будет представляться один раз в 7 лет при условии неизменности технологических процессов основных производств, качественных и количественных характеристик выбросов, сбросов загрязняющих веществ и стационарных источников.

в) Соответственно, юридические лица, индивидуальные предприниматели могут осуществлять хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах **III и IV категории без получения разрешения и без подачи декларации**.

Вместе с тем стоит отметить, что юридические лица, индивидуальные предприниматели должны будут поставить объект любой категории на государственный учет путем подачи заявки о включении сведений в государственный реестр объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

Во-вторых, начиная с 01.01.2018 года, **государственная экологическая экспертиза** будет осуществляться в отношении проектной документации объектов капитального строительства, относящихся только к объектам I категории, кроме случаев, если такая документация входит в состав материалов обоснования лицензий (п. 7.5 ст. 11 Федерального закона от 23.11.1995 № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»).

В-третьих, от категории объекта будет зависеть **набор нормативов, утверждаемых в отношении данного объекта**.

а) В соответствии с редакцией ст. 23 Федерального закона «Об охране окружающей среды», вступающей в силу с 01.01.2019 г., юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории, будут разрабатывать технологические нормативы.

Данные нормативы будут устанавливаться на основе технологических показателей, не превышающих технологических показателей наилучших доступных тех-

нологий, предусмотренных комплексным экологическим разрешением. В свою очередь, технологические показатели наилучших доступных технологий будут устанавливаться нормативными документами в области охраны окружающей среды не позднее шести месяцев после опубликования или актуализации информационно-технических справочников по наилучшим доступным технологиям.

б) Согласно ст. 22 Федерального закона «Об охране окружающей среды», в редакции, вступающей в силу с 01.01.2019 г., необходимость расчета нормативов допустимых выбросов и сбросов будет зависеть от категории объекта.

Расчет нормативов допустимых выбросов, нормативов допустимых сбросов будет производиться юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, планирующими строительство объектов I и II категорий (при проведении оценки воздействия на окружающую среду), а также осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II категории.

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

Соответственно, нормативы допустимых выбросов, нормативы допустимых сбросов для объектов IV категории не рассчитываются.

в) В случае невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов и сбросов юридические лица или индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность, должны разработать документы, направленные на достижение установленных показателей. Название и содержание такого документа зависит от категории объекта.

Согласно ст. 67.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (вступает в силу с 01.01.2019 года) для поэтапного достижения нормативов допустимых выбросов и сбросов, технологических нормативов на объектах I категории юридические лица или индивидуальные предприниматели обязаны утвердить программу повышения экологической эффективности.

Соответственно, для поэтапного достижения нормативов допустимых выбросов и сбросов на объектах II и III категорий юридические лица или индивидуальные предприниматели обязаны утвердить план мероприятий по охране окружающей среды.

Как программа, так и план должны включать в себя перечень мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, сроки их выполнения, объем и источники финансирования, перечень ответственных за их выполнение должностных лиц. При этом программа повышения экологической эффективности должна (в отличие от плана) предусматривать мероприятия по реконструкции и (или) техническому перевооружению объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду.

г) На основании ст. 18 Федерального закона от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» (в редакции, вступающей в силу с

01.01.2019 г.) необходимость разработки нормативов образования отходов и лимитов на их размещение зависит от категории объекта.

Указанные нормативы и лимиты разрабатываются юридическими лицами или индивидуальными предпринимателями, осуществляющими хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I и II категорий.

Соответственно, для юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I категории, нормативы и лимиты устанавливаются на основании комплексного экологического разрешения. В свою очередь, юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах II категории, включают информацию об объеме или о массе образовавшихся и размещенных отходов в декларацию о воздействии на окружающую среду.

Юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах III категории, представляют в уполномоченный орган в уведомительном порядке отчетность об образовании, использовании, обезвреживании, о размещении отходов.

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

В-четвертых, от категории объекта зависит необходимость внесения **платы за негативное воздействие на окружающую среду.**

В соответствии со ст. 16.1. Федерального закона «Об охране окружающей среды» (вступает в силу с 01.01.2016 г.) плату за негативное воздействие на окружающую среду обязаны вносить юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на территории РФ, континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне хозяйственную и (или) иную деятельность, оказывающую негативное воздействие на окружающую среду, кроме лиц, осуществляющих деятельность исключительно на объектах IV категории.

В-пятых, категория объекта влияет на **порядок осуществления государственного и производственного экологического контроля.**

а) Согласно п. 9 ст. 67 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (вступает в силу с 01.01.2018 г.) на объектах I категории стационарные источники, перечень которых устанавливается Правительством РФ, должны быть оснащены автоматическими средствами измерения и учета объема или массы выбросов, сбросов, концентрации загрязняющих веществ, а также техническими средствами фиксации и передачи информации об объеме и (или) о массе выбросов, сбросов, концентрации загрязняющих веществ в государственный фонд данных государственного экологического мониторинга.

б) На основании п. 2 ст. 67 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (редакция вступила в силу 01.01.2015) юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах I, II и III категорий, обязаны:

- разработать и утвердить программу производственного экологического контроля;
- осуществлять производственный экологический контроль;
- документировать информацию и хранить данные, полученные по результатам производственного экологического контроля.

в) В соответствии с п. 9 ст. 65 Федерального закона «Об охране окружающей среды» (вступает в силу 01.01.2019 года) в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хозяйственную и (или) иную деятельность на объектах IV категории, плановые проверки проводиться не будут.

Комплексно данные дифференцированные требования изложены в табл. 8.

Таблица 8

**Дифференциация обязательных требований,
предъявляемых к объектам, оказывающим негативное воздействие
на окружающую среду**

№	Обязательное требование	Категория			
		I	II	III	IV
1	Разрешения для начала деятельности				
1.1	Комплексное экологическое разрешение	+	± ²³	–	–
1.2	Декларация о воздействии на окружающую среду	–	+	–	–
2	Государственная экологическая экспертиза (федерального уровня)	+	–	–	–
3	Нормирование				
3.1	Технологические нормативы (на основе показателей наилучших доступных технологий)	+	–	–	–
3.2	Нормативы допустимых выбросов, сбросов	+	+	±	–
3.3	Программа повышения экологической эффективности (при невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов, сбросов)	+	–	–	–
3.4	План мероприятий по охране окружающей среды (при невозможности соблюдения нормативов допустимых выбросов, сбросов)	–	+	+	–
3.5	Нормативы образования отходов и лимиты на их размещение, предоставление отчетности	+	+	±	–

²³ Хозяйствующие субъекты, осуществляющие деятельность на объектах II категории, при наличии соответствующих отраслевых справочников по наилучшим доступным технологиям вправе получить комплексное экологическое разрешение.

Продолжение таблицы 8

№	Обязательное требование	Категория			
		I	II	III	IV
4	Плата за негативное воздействие на окружающую среду	+	+	+	-
5	Осуществление контроля				
5.1	Автоматические средства измерения и учета объема или массы выбросов, сбросов и концентрации загрязняющих веществ	+	-	-	-
5.2	Производственный экологический контроль	+	+	+	-
5.3	Плановые проверки (в рамках государственного экологического надзора)	+	+	+	-

г) Вывод

Проводить оценку эффективности системы управления рисками в сфере охраны окружающей среды преждевременно, поскольку фактически данная система еще не функционирует. Вместе с тем в качестве бесспорного плюса можно отметить обширный и подробный перечень мер по минимизации рисков, напрямую увязанный с категорией, присвоенной объекту.

Для создания полноценной качественной системы оценки рисков и управления ими необходимо утверждение критериев для классификации объектов. Оптимальным было бы внедрение динамического метода оценки, включающего анализ текущего состояния соблюдения обязательных требований (через сбор показателей о количестве нарушений), а также использование информационных систем для осуществления автоматической оценки рисков.

7) Государственный надзор в области обращения с отходами

а) Общая характеристика

Органы, осуществляющие использование СУР: Росприроднадзор, органы исполнительной власти субъектов РФ, уполномоченные на осуществление государственного надзора в области обращения с отходами.

Нормативно-правовые акты, предусматривающие СУР:

- Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;
- Приказ Росприроднадзора от 18.07.2014 № 445 «Об утверждении федерального классификационного каталога отходов»;
- Приказ МПР России от 15.06.2001 № 511 «Об утверждении Критериев отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды»;

- СанПиН 2.1.7.1322-03. 2.1.7. «Почва. Очистка населенных мест, отходы производства и потребления, санитарная охрана почвы. Гигиенические требования к размещению и обезвреживанию отходов производства и потребления. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы», утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 30.04.2003 № 80;
- СП 2.1.7.1386-03. 2.1.7. «Почва. Очистка населенных мест, отходы производства и потребления. Санитарные правила по определению класса опасности токсичных отходов производства и потребления. Санитарные правила», утв. Постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 16.06.2003 № 144.

Год внедрения СУР: примерно 1997–1998 гг.

Общая оценка эффективности СУР: средняя.

б) Оценка риска

Согласно ст. 4.1. Федерального закона «Об отходах производства и потребления» отходы в зависимости от степени негативного воздействия на окружающую среду подразделяются на пять классов опасности:

- I класс – чрезвычайно опасные отходы;
- II класс – высокоопасные отходы;
- III класс – умеренно опасные отходы;
- IV класс – малоопасные отходы;
- V класс – практически неопасные отходы.

Определение класса опасности отхода осуществляется на основе: 1) федерального классификационного каталога отходов; 2) критериев отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды.

Федеральный классификационный каталог отходов содержит 11-значный код каждого вида отходов. Последний (11-й) знак кода используется для обозначения класса опасности отхода²⁴.

Например, согласно каталогу:

I класс – люминесцентные лампы, утратившие потребительские свойства;

II класс – отработанные неповрежденные свинцовые, никель-кадмиевые, никель-железные аккумуляторы с электролитом; незагрязненные опилки свинца;

III класс – свежий куриный помет; цементная пыль; незагрязненные опилки меди, цинка, никеля, хрома;

IV класс – принтеры, сканеры, многофункциональные устройства (МФУ), утратившие потребительские свойства; некондиционная молочная продукция; отработанные покрышки пневматических шин с металлическим кордом;

V класс – отходы бумаги (картона) от резки и штамповки; подсолнечный жмых; автомобильные отработанные свечи зажигания.

²⁴ П. 3 Письма Росприроднадзора от 03.09.2014 № ВК-03-04-36/13543 «О направлении разъяснений» // СПС «Консультант Плюс».

Однако каталог не позволяет определить класс опасности для многих видов отходов. В таких случаях класс опасности отходов определяется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на основании Критериев отнесения опасных отходов к классу опасности для окружающей природной среды, утвержденных приказом МПР России от 15.06.2001 № 511²⁵. Отнесение отходов к классу опасности может осуществляться расчетным или экспериментальным методами.

Отнесение отходов к классу опасности расчетным методом осуществляется на основании показателя, характеризующего степень опасности отхода при его воздействии на окружающую природную среду (ОПС), рассчитанного по сумме показателей опасности веществ, составляющих отход. Экспериментальный метод отнесения отходов к классу опасности для ОПС осуществляется в специализированных аккредитованных для этих целей лабораториях. Данный метод основан на биотестировании водной вытяжки отходов.

По данным статистики в течение 2013 года в России образовалось 5 152 824 707 тонн отходов, в том числе I класса опасности – 57 372 тонны (0,001%), II класса – 356 479 тонн (0,007%), III класса – 19 117 754 тонны (0,37%), IV класса – 97 134 422 тонны (1,89%), V класса – 5 036 158 680 тонн (97,74%)²⁶.

Структура отходов зависит от типа экономики субъекта РФ. Например, регионы, в экономике которых господствует сельское хозяйство или сфера услуг, характеризуются более равномерным распределением отходов между классами, чем в среднем по стране.

Так, в 2013 году в Краснодарском крае образовалось 12 656 793 т отходов, из которых I класса опасности – 305 т (0,002%), II класса – 1 250 т (0,009%), III класса – 266 164 т (2,1%), IV класса – 4 871 914 т (38,5%), V класса – 7 517 158 т (59,4%).

В субъектах РФ с развитой добывающей промышленностью доля отходов V класса возрастает.

Например, в 2013 году в Челябинской области образовалось 106 146 939 т отходов, из которых I класса опасности – 351 т (0,0003%), II класса – 6990 т (0,0065%), III класса – 2 207 877 т (2,1%), IV класса – 15 340 004 т (14,5%), V класса – 88 591 717 т (83,5%).

²⁵ В настоящее время на государственной регистрации в Минюсте России находится Приказ Минприроды России от 04.12.2014 № 536, утверждающий новые критерии отнесения отходов к I–V классам опасности. РСПП и иные объединения предпринимателей выступают категорически против нового приказа, поскольку его принятие повлечет многомиллиардные затраты бизнеса на повторное определение по новым правилам класса опасности образующихся отходов.

²⁶ Сведения об образовании, использовании, обезвреживании, транспортировании и размещении отходов производства и потребления по форме 2-ТП (отходы), систематизированные по субъектам РФ и классам опасности отходов для окружающей среды за год. – URL: <http://rpn.gov.ru/opendata/7703381225-rpnstatf2tpsubjandclass> (дата обращения: 10.02.2015).

Говоря о структуре отходов, образующихся в деятельности крупных промышленных предприятий, в качестве показательных примеров можно привести ОАО «Оскольский электрометаллургический комбинат» и ОАО «Лебединский ГОК».

Так, среди отходов ОЭМК в 2014 году отходы I класса опасности составили 0,0007% (8,702 т), II класса – 0,0008% (9,226 т), III класса – 0,0624% (759,921 т), IV класса – 81,238% (989030,479 т), V класса – 18,698% (224640, 206 т).

Среди отходов горно-обогатительного комбината отходы I класса опасности составили 0,0000009%, II класса – 0,000006%, III класса – 0,00004%, IV класса – 0,00013%, V класса – 99,98%.

Нужно отметить, что помимо классификации отходов на основании законодательства об охране окружающей среды существует и активно **применяется санитарно-эпидемиологическая классификация отходов**, предусмотренная СП 2.1.7.1386-03. 2.1.7. В соответствии с данными санитарными правилами отходы по степени воздействия на среду обитания и здоровье человека распределяются на четыре класса опасности:

- 1 класс – чрезвычайно опасные отходы;
- 2 класс – высокоопасные отходы;
- 3 класс – умеренно опасные отходы;
- 4 класс – малоопасные отходы.

Класс опасности отхода может быть определен расчетным и (или) экспериментальным методом.

Расчетный метод применяется, если известен качественный и количественный состав отхода и в литературных источниках имеются необходимые сведения для определения показателей опасности компонентов отхода. В противном случае определение класса опасности проводится экспериментально.

Если полученный расчетным методом класс опасности отхода не удовлетворяет его производителя или собственника, то класс опасности также может определяться экспериментально.

Определение класса опасности отхода производится для каждой партии отходов, вывозимых за пределы предприятия, на котором они образовались. При складировании отходов на полигонах (накопителях) предприятия отбор проб для определения класса опасности производится один раз в 3 года при условии неизменности технологического процесса и используемого сырья. При переходе на иные сырьевые ресурсы или при изменении технологии образующиеся отходы в обязательном порядке подвергаются определению класса опасности.

Установленный производителем (собственником) класс опасности отхода согласовывается с учреждением, осуществляющим государственный санитарно-эпидемиологический контроль на соответствующей территории.

Опрошенные сотрудники крупных промышленных предприятий отметили, что параллельное существование **двух не связанных между собой систем классификации** отходов порождает дополнительные неоправданные издержки (фи-

нансовые, кадровые, временные) предприятий, связанные с необходимостью дважды проводить определение класса опасности отходов, в том числе путем проведения исследований.

в) Меры минимизации рисков

Разрешительный и контрольно-надзорный режим деятельности по обращению с отходами слабо дифференцирован в зависимости от класса опасности отходов.

В соответствии со ст. 5, 9, 14–16, 18 Федерального закона «Об отходах производства и потребления» и п. 30 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» предусмотрены следующие дифференцированные административные требования.

1. Лицензированию подлежит деятельность по сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, размещению отходов I–IV класса опасности.

2. Индивидуальные предприниматели и юридические лица, в процессе деятельности которых образуются отходы I–IV класса опасности, обязаны подтвердить отнесение данных отходов к конкретному классу опасности.

3. На отходы I–IV класса опасности должен быть составлен паспорт, включающий данные о составе и свойствах этих отходов, оценке их опасности.

4. Лица, которые допущены к обращению с отходами I–IV класса опасности, обязаны иметь профессиональную подготовку, подтвержденную свидетельствами (сертификатами) на право работы с такими отходами.

5. Транспортирование отходов I–IV класса опасности должно осуществляться при определенных условиях:

- наличие паспорта отходов I–IV класса опасности;
- наличие специально оборудованных и снабженных специальными знаками транспортных средств;
- соблюдение требований безопасности к транспортированию отходов I–IV класса опасности на транспортных средствах;
- наличие документации для транспортирования и передачи отходов I–IV класса опасности с указанием количества транспортируемых отходов, цели и места назначения.

Указанные требования не применяются при обращении отходов V класса опасности.

Таким образом, кардинально разные требования установлены **к отходам I–IV класса опасности и отходам V класса опасности**. Что же касается обособленных I, II, III и IV классов опасности отходов, то нормативные требования к обращению с ними в целом одинаковы. Фактически выделение первых 4 классов опасности используется для следующих целей:

- информирования персонала, работающего с отходами, об уровне опасности таких отходов;

- разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение²⁷;
- учета объема образовавшихся отходов разного уровня опасности (в статистических и фискальных целях)²⁸;
- взимания платы за размещение отходов производства и потребления (являющейся одним из видов платы за негативное воздействие на окружающую среду).

Так, согласно решению Правительства РФ размер платы за размещение отходов напрямую увязан с классом опасности размещаемого отхода (табл. 9)²⁹.

Таблица 9

Размер платы за размещение отходов

№	Класс отходов	Норматив платы за размещение 1 тонны отходов в пределах установленных лимитов (руб.)
1	Отходы I класса опасности (чрезвычайно опасные)	1739,2
2	Отходы II класса опасности (высокоопасные)	745,4
3	Отходы III класса опасности (умеренно опасные)	497
4	Отходы IV класса опасности (малоопасные)	248,4
5	Отходы V класса опасности (практически неопасные):	
	а) добывающей промышленности	0,4
	б) перерабатывающей промышленности	15
	в) прочие	8

Нужно отметить, что класс опасности отходов не влияет на нормативно закрепленную процедуру проведения государственного надзора в области обращения с отходами. Опрошенные сотрудники предприятий подтвердили это, отметив, что предметом проверок может быть обращение со всеми или отдельными видами отходов, образующимися в деятельности организации. Проверки с предметом «соблюдение законодательства при обращении с отходами конкретного класса (например, I класса)» не проводятся.

²⁷ См. Приказ Минприроды РФ от 25.02.2010 № 50 «О Порядке разработки и утверждения нормативов образования отходов и лимитов на их размещение».

²⁸ См. Приказ Минприроды РФ от 01.09.2011 № 721 «Об утверждении Порядка учета в области обращения с отходами».

²⁹ Постановление Правительства РФ от 12.06.2003 № 344 «О нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, в том числе через централизованные системы водоотведения, размещение отходов производства и потребления».

Также опрос работников крупных промышленных предприятий показал, что параллельное существование экологической и санитарно-эпидемиологической системы классификации отходов создает сложности, связанные с противоречием различных требований.

Например, согласно п. 15 Правил, утвержденных постановлением Правительства РФ от 03.09.2010 № 681³⁰, допускается хранение отработанных ртутьсодержащих ламп в неповрежденной таре из-под новых ртутьсодержащих ламп или в другой таре, обеспечивающей их сохранность при хранении, погрузо-разгрузочных работах и транспортировании. В то же время СанПиН 2.1.7.1322-03 (п. 3.6) предусматривает, что хранение твердых промышленных отходов I класса разрешается исключительно в герметичных оборотных (сменных) емкостях.

При этом отдельные требования Санитарных норм и правил чрезмерно жесткие, что делает их трудновыполнимыми. Так, например, согласно тому же СанПиН 2.1.7.1322-03 (п. 3.6) хранение твердых промышленных отходов II класса разрешается исключительно в надежно закрытой таре (полиэтиленовых мешках, пластиковых пакетах), III класса – в бумажных мешках и ларях, хлопчатобумажных мешках, текстильных мешках. Однако к данным классам относятся окалина (накапливается насыпью), автомобильные шины, строительный мусор, хранение которых в закрытой таре затруднительно или невозможно.

г) Вывод

Основными недостатками системы управления рисками при осуществлении государственного надзора в области обращения с отходами являются параллельное существование двух, не связанных между собой систем классификации отходов, а также крайне слабая дифференциация разрешительных режимов и процедур осуществления государственного надзора в зависимости от класса опасности отходов.

В связи с этим необходима замена двух систем классификации отходов на одну (опрошенные работники крупных промышленных предприятий предлагают отменить санитарно-эпидемиологическую классификацию, сохранив экологическую). Также необходимо внесение в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» изменений, предусматривающих дифференциацию разрешительного и контрольно-надзорного режима в зависимости от класса опасности отходов (например, сокращение классов отходов, для обращения с которыми необходимы: лицензия, обучение персонала, соблюдение особых требований при транспортировке и т.д.).

³⁰ Постановление Правительства РФ от 03.09.2010 № 681 «Об утверждении Правил обращения с отходами производства и потребления в части осветительных устройств, электрических ламп, ненадлежащие сбор, накопление, использование, обезвреживание, транспортирование и размещение которых может повлечь причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям и окружающей среде».

8) Федеральный государственный пожарный надзор

а) Общая характеристика

Органы, осуществляющие использование СУР: МЧС России (пожарный надзор); Рослесхоз, органы субъектов РФ, подведомственные им учреждения (пожарный надзор в лесах).

Нормативно-правовые акты, предусматривающие СУР:

- Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»;
- Приказ Рослесхоза от 05.07.2011 № 287 «Об утверждении классификации природной пожарной опасности лесов и классификации пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды».

Год внедрения СУР: ранее 1991 года.

Общая оценка эффективности СУР: средняя.

б) Оценка риска

Пожарный надзор

Классификация объектов по степени их опасности крайне активно используется при обеспечении пожарной безопасности. Так, например, Технический регламент о требованиях пожарной безопасности, утвержденный Федеральным законом от 22.07.2008 № 123-ФЗ, предусматривает выделение нескольких десятков классификаций, включая:

- 1) классы пожарной опасности строительных материалов;
- 2) классы пожарной опасности строительных конструкций;
- 3) степень огнестойкости зданий, сооружений и пожарных отсеков;
- 4) классы конструктивной пожарной опасности зданий;
- 5) классы функциональной пожарной опасности зданий;
- 6) категории зданий, сооружений и помещений по пожарной и взрывопожарной опасности.

Для понимания сложности системы классификации некоторых объектов защиты (в части зданий, сооружений, помещений) приведем описание ее отдельных элементов.

Первый элемент – **степень огнестойкости**, под которой понимается характеристика зданий, сооружений и пожарных отсеков, определяемая пределами огнестойкости конструкций, применяемых для строительства указанных объектов. На основании ст. 30 Технического регламента здания, сооружения и пожарные отсеки по данной системе классификации подразделяются на объекты I, II, III, IV и V степеней огнестойкости.

Второй элемент – **класс конструктивной пожарной опасности**, под которым понимают характеристику зданий, сооружений и пожарных отсеков, определяемую степенью участия строительных конструкций в развитии пожара и образо-

вании опасных факторов пожара. Согласно ст. 31 Технического регламента здания, сооружения и пожарные отсеки по конструктивной пожарной опасности подразделяются на 4 класса (С0, С1, С2 и С3).

Третий элемент – **класс функциональной пожарной опасности**, под которым понимается характеристика зданий, сооружений и пожарных отсеков, определяемая назначением и особенностями эксплуатации указанных объектов, в том числе особенностями осуществления в указанных объектах технологических процессов производства.

На основании ст. 32 Технического регламента здания (сооружения, пожарные отсеки) в зависимости от их назначения, возраста, физического состояния и количества людей, находящихся в здании, сооружении, возможности пребывания их в состоянии сна подразделяются на 21 класс, объединенных в 5 групп.

Так, например, в группу Ф3 «Здания организаций по обслуживанию населения» входят классы:

Ф3.1 – здания организаций торговли;

Ф3.2 – здания организаций общественного питания;

Ф3.3 – вокзалы;

Ф3.4 – поликлиники и амбулатории;

Ф3.5 – помещения для посетителей организаций бытового и коммунального обслуживания с нерасчетным числом посадочных мест для посетителей;

Ф3.6 – физкультурно-оздоровительные комплексы и спортивно-тренировочные учреждения с помещениями без трибун для зрителей, бытовые помещения, бани.

Четвертый элемент – **категории зданий, сооружений и помещений по пожарной и взрывопожарной опасности**. Согласно ст. 27 Технического регламента помещения производственного и складского назначения по пожарной и взрывопожарной опасности подразделяются на следующие категории (независимо от их функционального назначения):

- 1) повышенная взрывопожароопасность (А);
- 2) взрывопожароопасность (Б);
- 3) пожароопасность (В1 – В4);
- 4) умеренная пожароопасность (Г);
- 5) пониженная пожароопасность (Д).

Здания, сооружения и помещения иного назначения категорированию не подлежат.

Категории помещений по пожарной и взрывопожарной опасности определяются исходя из вида находящихся в помещениях горючих веществ и материалов, их количества и пожароопасных свойств, а также исходя из объемно-планировочных решений помещений и характеристик проводимых в них технологических процессов.

Например, категория «А» устанавливается для помещений, в которых находятся (обрабатываются) горючие газы, легковоспламеняющиеся жидкости с температурой вспышки не более 28 градусов Цельсия в таком количестве, что могут образовывать взрывоопасные парогазовоздушные смеси, при воспламенении которых развивается расчетное избыточное давление взрыва в помещении, превышающее 5 килопаскалей, и (или) вещества и материалы, способные взрываться и гореть при взаимодействии с водой, кислородом воздуха или друг с другом, в таком количестве, что расчетное избыточное давление взрыва в помещении превышает 5 килопаскалей.

Категория «Д» устанавливается для помещений, в которых находятся (обрабатываются) негорючие вещества и материалы в холодном состоянии.

Категории зданий и сооружений по пожарной и взрывопожарной опасности определяются исходя из доли и суммарной площади помещений той или иной категории опасности в этом здании, сооружении.

К примеру, здание относится к категории «А», если в нем суммарная площадь помещений категории «А» превышает 5% площади всех помещений или 200 м². Однако здание не относится к данной категории, если суммарная площадь помещений категории «А» в здании не превышает 25% суммарной площади всех размещенных в нем помещений (но не более 1000 м²) и эти помещения оснащаются установками автоматического пожаротушения.

Помимо систем классификации объектов защиты Технический регламент о требованиях пожарной безопасности предусматривает общие требования к порядку проведения оценки рисков. В соответствии со ст. 94 данного регламента **оценка пожарного риска на производственном объекте** должна предусматривать:

- 1) анализ пожарной опасности производственного объекта;
- 2) определение частоты реализации пожароопасных аварийных ситуаций на производственном объекте;
- 3) построение полей опасных факторов пожара для различных сценариев его развития;
- 4) оценку последствий воздействия опасных факторов пожара на людей для различных сценариев его развития;
- 5) вычисление пожарного риска.

Технический регламент о требованиях пожарной безопасности (ст. 144) предусматривает, что оценка соответствия объектов защиты (продукции), организаций требованиям пожарной безопасности, установленным техническими регламентами, нормативными документами по пожарной безопасности, может проводиться в форме **независимой оценки пожарного риска (аудита пожарной безопасности)**.

Согласно постановлению Правительства РФ от 07.04.2009 № 304 независимая оценка пожарного риска проводится на основе договора, заключаемого между собственником или иным законным владельцем объекта защиты и экспертной органи-

зацией, осуществляющей деятельность в области оценки пожарного риска на основании добровольной аккредитации МЧС России³¹.

Независимая оценка пожарного риска включает следующие элементы:

- а) анализ документов, характеризующих пожарную опасность объекта защиты;
- б) обследование объекта защиты для получения объективной информации о состоянии пожарной безопасности объекта защиты, выявления возможности возникновения и развития пожара и воздействия на людей и материальные ценности опасных факторов пожара, а также для определения соответствия объекта защиты требованиям пожарной безопасности;
- в) в случаях, установленных нормативными документами по пожарной безопасности, – проведение необходимых исследований, испытаний, расчетов и экспертиз, а в случаях, установленных Техническим регламентом о требованиях пожарной безопасности, – расчетов по оценке пожарного риска;
- г) подготовка вывода о соответствии объекта защиты требованиям пожарной безопасности либо в случае их невыполнения разработка мер, при реализации которых объект защиты будет соответствовать требованиям пожарной безопасности.

Результаты проведения независимой оценки пожарного риска оформляются в виде заключения, направляемого собственнику.

По данным интернет-сайтов компаний, осуществляющих оценку пожарного риска, по состоянию на начало 2015 года минимальная стоимость услуги в Москве и Московской области составила 50 тыс. рублей (со ставкой от 10 до 100 рублей за м² площади объекта в зависимости от общей площади).

Пожарный надзор в лесах

Классификация пожарной опасности также активно используется в отношении лесов. В настоящее время действует предусмотренный ч. 4 ст. 53 Лесного кодекса РФ приказ Рослесхоза от 05.07.2011 № 287, утвердивший:

- классификацию природной пожарной опасности лесов;
- классификацию пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды.

В обоих случаях выделяют 5 классов опасности. При этом оценка природной пожарной опасности лесов имеет статический характер, а оценка пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды – динамический характер.

Классы природной пожарной опасности лесов выделяют исходя из характерных типов леса, вырубок, лесных насаждений и безлесных пространств.

Так, например, I класс опасности (наиболее опасные объекты) присваивается следующим территориям:

³¹ Постановление Правительства РФ от 07.04.2009 № 304 «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска».

- а) хвойные молодняки;*
- б) места сплошных рубок: лишайниковые, вересковые, вейниковые и другие типы вырубок по суходолам (особенно захламленные);*
- в) сосняки лишайниковые и вересковые;*
- г) расстроенные, отмирающие и сильно поврежденные древостои (сухостой, участки бурелома и ветровала, недорубы), места сплошных рубок с оставлением отдельных деревьев, выборочных рубок высокой и очень высокой интенсивности, захламленные гари.*

V класс опасности (наименее опасные объекты) присваивается следующим участкам:

- а) ельники, березняки и осинники долгомошники;*
- б) ельники сфагновые и прирученные;*
- в) ольшаники всех типов.*

Для определения **класса пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды** применяется комплексный показатель, характеризующий метеорологические условия. Формула расчета класса определяется как сумма произведения температуры воздуха (t°) на разность температур воздуха и точки росы (η) за n дней без дождя:

$$\text{КП} = \sum_n^1 [t(t - \eta)].$$

В зависимости от величины комплексного показателя устанавливается класс пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды (табл. 10).

Стоит отметить, что при классификации природной пожарной опасности лесов и пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды используются разнонаправленные шкалы: в первой шкале уровень опасности возрастает от V класса к I классу, а во второй – от I класса к V классу. Это свидетельствует о слабой гармонизации указанных систем классификации между собой, хотя они и утверждены одним приказом Рослесхоза.

Таблица 10

Класс пожарной опасности в лесах

Класс пожарной опасности в лесах	Величина комплексного показателя	Степень пожарной опасности
I	0...300	Отсутствует
II	301...1000	Малая
III	1001...4000	Средняя
IV	4001...10 000	Высокая
V	Более 10 000	Чрезвычайная

в) Меры минимизации рисков

Пожарный надзор

Классификации, указанные в Техническом регламенте о требованиях пожарной безопасности, используются при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, техническом перевооружении, изменении функционального назначения, техническом обслуживании, эксплуатации и утилизации объектов защиты. При этом установление технических требований осуществляется через перечисление множества признаков поднадзорного объекта, присвоенных данному объекту на основании разных систем классификации.

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

- а) отдельно стоящих зданий и сооружений класса функциональной пожарной опасности Ф5 и степеней огнестойкости I и II категории Д по пожарной и взрывопожарной опасности объемом не более 1000 кубических метров;*
- б) расположенных вне населенных пунктов отдельно стоящих зданий и сооружений класса функциональной пожарной опасности Ф5 категорий А, Б и В по пожарной и взрывопожарной опасности объемом не более 500 кубических метров и категорий Г и Д по пожарной и взрывопожарной опасности объемом не более 1000 кубических метров.*

Однако отнесение объекта к тому или иному классу пожарной опасности (категории по пожарной и взрывопожарной опасности) **никак не влияет на процедуру осуществления федерального государственного пожарного надзора**, в том числе в части оснований и периодичности проведения проверок, их предмета и пределов.

Вместе с тем на процедуру государственного надзора оказывает **влияние факт прохождения независимой оценки пожарного риска**. В соответствии с п. 31. Административного регламента, утвержденного приказом МЧС России от 28.06.2012 № 375, основанием для включения плановой проверки объекта защиты в ежегодный план является истечение, по общему правилу, трех лет со дня:

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

Однако в случае поступления до утверждения ежегодного плана в орган государственного пожарного надзора заключения независимой оценки пожарного риска плановые проверки в отношении таких объектов защиты планируются по истечении трех лет **со дня поступления в надзорный орган указанного заключения**.

Пожарный надзор в лесах

Присвоение определенного класса опасности конкретному лесному участку отражается в лесоустроительной документации и влияет на требования, которые

предъявляются к противопожарному обустройству лесов (например, наличие противопожарных водоемов)³².

В свою очередь, установление класса пожарной опасности в лесах в зависимости от условий погоды может повлечь ограничение пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ³³.

Вместе с тем, исходя из положений нормативных правовых актов, порядок проведения федерального государственного пожарного надзора в лесах **никак не зависит** от класса природной пожарной опасности лесного участка или от класса пожарной опасности в зависимости от условий погоды.

г) Вывод

Достоинствами системы управления рисками при осуществлении пожарного надзора являются многофакторность оценки уровня пожарного риска, а также сочетание статического и динамического метода оценки риска пожарной опасности в лесах. Недостатками является крайне сложная система оценки уровня пожарного риска (доступная для понимания исключительно специалистами в области пожарно-технического дела), а также слабое влияние результатов оценки на процедуру как государственного пожарного надзора, так и государственного пожарного надзора в лесах.

В связи с этим необходимо внесение изменений в законодательство, предусматривающих:

– введение основной системы классификации объектов защиты (зданий, сооружений, помещений), основанной на интегральном показателе, учитывающей различные системы классификации: классы конструктивной пожарной опасности, функциональной пожарной опасности, категории по пожарной и взрывопожарной опасности;

– дифференциацию процедуры осуществления государственного надзора в зависимости от проверяемого объекта (отказ от плановых проверок малоопасных объектов, установление периодичности плановых проверок от класса (категории) объекта и т.д.).

9) Государственный надзор в области гражданской обороны

а) Общая характеристика

Органы, осуществляющие использование СУР: МЧС России

Нормативно-правовые акты, предусматривающие СУР:

– Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне».

– Постановление Правительства РФ от 03.10.1998 г. № 1149 «О Порядке отнесения территорий к группам по гражданской обороне».

³² Приказ Рослесхоза от 27.04.2012 № 174 «Об утверждении Нормативов противопожарного обустройства лесов».

³³ Приказ Рослесхоза от 03.11.2011 № 471 «Об утверждении Порядка ограничения пребывания граждан в лесах и въезда в них транспортных средств, проведения в лесах определенных видов работ в целях обеспечения пожарной безопасности или санитарной безопасности в лесах» (пп. «б» п. 3).

Год внедрения СУР: 1998.

Общая оценка эффективности СУР: низкая.

б) Оценка риска

Для целей организации гражданской обороны используется классификация объектов, основанная на статическом методе оценки риска.

В соответствии с п. 4 Порядка отнесения территорий к группам по гражданской обороне (утв. постановлением Правительства РФ от 03.10.1998 № 1149) для территорий городов и иных населенных пунктов устанавливаются особая, первая, вторая и третья группы по гражданской обороне.

Особая группа включает территории городов федерального значения – Москвы и Санкт-Петербурга.

Первая группа включает территорию города, если:

- численность населения превышает 1 млн. человек;
- численность населения составляет от 500 тыс. человек до 1 млн. человек и на ней расположены не менее 3 организаций особой важности по гражданской обороне или более 50 организаций первой (второй) категории по гражданской обороне;
- более 50 процентов населения либо территории города попадают в зону возможного опасного химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления.

Вторая группа включает территорию города, если:

- численность населения составляет от 500 тыс. человек до 1 млн. человек;
- численность населения составляет от 250 тыс. человек до 500 тыс. человек и на ней расположены не менее 2 организаций особой важности по гражданской обороне либо более 20 организаций первой (второй) категории по гражданской обороне;
- более 30 процентов населения либо территории города попадают в зону возможного опасного химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления.

Третья группа включает территорию города, если:

- численность населения составляет от 250 тыс. человек до 500 тыс. человек;
- численность населения составляет от 50 тыс. человек до 250 тыс. человек и на ней расположены одна организация особой важности по гражданской обороне либо более 2 организаций первой (второй) категории по гражданской обороне;
- менее 30 процентов населения либо территории попадают в зону возможного опасного химического заражения, радиационного загрязнения или катастрофического затопления.

Третья группа также включает территории ЗАТО.

Соответственно, населенные пункты, имеющие меньшее население, меньшее количество важных или опасных объектов, меньшую площадь потенциального поражения, не относятся к той или иной группе по гражданской обороне.

Нужно отметить, что также в настоящее время действует постановление Правительства Российской Федерации от 19.09.1998 № 1115 «О порядке отнесения организаций к категориям по гражданской обороне», предусматривающее наличие 3 категорий организаций для целей гражданской обороны: особой важности, первой и второй категории. Однако в данном постановлении исчерпывающий перечень четких критериев, используемых для данной категоризации, отсутствует.

в) Меры минимизации рисков

Факт отнесения территории к группе (организаций – к категории) по гражданской обороне влияет на отдельные требования, которые предъявляются к системам ГО, функционирующим на такой территории.

Например, согласно п. 6 Положения об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты, утвержденного Приказом МЧС России от 21.12.2005 № 993, обеспечению средствами индивидуальной защиты (СИЗ) в военное время подлежит население, проживающее на территориях, отнесенных к группам по гражданской обороне.

При этом организации (включая хозяйствующих субъектов) обязаны обеспечивать СИЗ работников организаций и подведомственных этим организациям объектов производственного и социального назначения.

Накопление организациями СИЗ осуществляется заблаговременно в мирное время в запасах материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств и резервах материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций из расчета:

- противогазы – на 100% от общей численности работников³⁴;
- иные СИЗ – в соответствии с табелями оснащения аварийно-спасательных формирований и спасательных служб, привлекаемых к выполнению задач по ГО и защите населения от чрезвычайных ситуаций.

Другой пример – положения ч. 2 ст. 9 Федерального закона «О гражданской обороне», предусматривают обязанность организаций, отнесенных к категориям по гражданской обороне, создавать и поддерживать в состоянии готовности нештатные формирования для выполнения мероприятий по гражданской обороне.

Вместе с тем, как следует из положений нормативных актов, процедура проведения государственного надзора в области гражданской обороны (в части периодичности проверок, их предмета, формы) никак не зависит от группы (категории), к которой относится та или иная территория (организация). При этом сами

³⁴ Для работников радиационных опасных объектов и организаций, расположенных на территориях в границах зон возможного опасного радиоактивного загрязнения (заражения), предусмотрено снабжение одновременно противогазами и респираторами.

проверяемые требования крайне слабо дифференцированы в зависимости от группы территории (категории организации), на которой находится (которой принадлежит) объект надзора.

г) Вывод

Основными недостатками системы управления рисками для организации надзора в области гражданской обороны являются использование упрощенной системы критериев классификации территорий, закрытость критериев для категорирования организаций, а также слабая дифференциация обязательных требований и процедуры надзора в зависимости от присвоенной группы (категории).

Для устранения данных недостатков необходимо внесение изменений в нормативно-правовые акты в области гражданской обороны, предусматривающие:

- создание системы критериев классификации территорий (организаций), исходя из реального уровня опасности (например, нахождение в зоне возможной чрезвычайной ситуации в силу взрыва или выброса опасных веществ на ОПО, прорыва ГТС и т.д.);
- обеспечение открытости критериев для классификации территории (организаций);
- дифференциация обязательных требований и процедуры надзора в зависимости от присвоенной группы (категории): например, дифференциация периодичности проверок.

10) Федеральный государственный контроль (надзор) в области транспортной безопасности

а) Общая характеристика

Органы, осуществляющие использование СУР: Минтранс России, Росавиация, Росавтодор, Росжелдор, Росморречфлот, Ространснадзор.

Нормативно-правовые акты, предусматривающие СУР:

- Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»;
- Постановление Правительства РФ от 10.12.2008 № 940 «Об уровнях безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств и о порядке их объявления (установления)»;
- Приказ Минтранса России от 21.02.2011 № 62 «О Порядке установления количества категорий и критериев категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств компетентными органами в области обеспечения транспортной безопасности»;
- Приказы Минтранса России, утверждающие Требования по обеспечению транспортной безопасности, учитывающие уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Год внедрения СУР: 2011.

Общая оценка эффективности СУР: высокая.

б) Оценка риска

Для обеспечения транспортной безопасности используется многофакторная система оценки риска, основанная на динамическом методе определения уровня потенциальной опасности. Функционирование данной системы основано на:

- а) категорировании объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств;
- б) установлении уровней безопасности в транспортном комплексе.

Согласно ст. 6 Федерального закона «О транспортной безопасности» объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства подлежат обязательному категорированию с учетом степени угрозы совершения акта незаконного вмешательства (АНВ) и его возможных последствий.

Приказом Минтранса России от 21.02.2011 № 62 было установлено не более 5 категорий объектов транспортной инфраструктуры и 4 категории транспортных средств автомобильного, воздушного, городского наземного электрического, железнодорожного, морского и речного транспорта, метрополитена и объектов транспортной инфраструктуры дорожного хозяйства в порядке убывания их значимости – первая, вторая, третья, четвертая, пятая.

Критериями категорирования объектов транспортной инфраструктуры или транспортных средств являются.

1. Степень угрозы совершения акта незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и/или транспортных средств, которая определяется на основании статистических данных о совершенных и предотвращенных актах незаконного вмешательства на территории РФ, в том числе в отношении категорируемых объектов и средств, за период последних 12-ти месяцев.

2. Возможные последствия совершения акта незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и/или транспортных средств, которые определяются на основании количественных показателей возможных погибших или получивших вред здоровью людей, возможного материального ущерба.

В качестве примера можно привести критерии классификации объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта.

1. В зависимости от статистических показателей совершенных и предотвращенных АНВ за период последних 12-ти месяцев до момента категорирования присваиваются следующие категории:

- а) для объектов транспортной инфраструктуры воздушного транспорта (см. табл. 11);
- б) для транспортных средств воздушного транспорта (табл. 12).

Таблица 11

**Категории риска объектов транспортной инфраструктуры
в зависимости от количества АНВ**

Категория ОТИ	Количество совершенных и/или предотвращенных АНВ на территории РФ, в том числе в отношении категорируемых объектов
Первая	2 и более совершенных и/или предотвращенных АНВ в отношении категорируемого объекта и/или аналогичных объектов на территории федерального округа, в котором находится объект, либо 6 и более в отношении аналогичных объектов на территории РФ
Вторая	1 совершенный и/или предотвращенный АНВ в отношении категорируемого объекта или аналогичных объектов на территории федерального округа, в котором находится объект, либо от 3 до 5 в отношении аналогичных объектов на территории других федеральных округов
Третья	2 совершенных и/или предотвращенных АНВ в отношении аналогичных объектов на территории других федеральных округов
Четвертая	1 совершенный и/или предотвращенный АНВ в отношении аналогичных объектов на территории других федеральных округов
Пятая	Не зафиксировано совершенных и/или предотвращенных АНВ в отношении категорируемого объекта и/или аналогичных объектов на территории субъектов РФ

Таблица 12

**Категории риска транспортных средств воздушного транспорта
в зависимости от количества АНВ**

Категория ТС	Количество совершенных и/или предотвращенных АНВ на территории РФ, в том числе в отношении категорируемых транспортных средств
Первая	2 и более совершенных и/или предотвращенных АНВ в отношении категорируемого ТС и/или транспортных средств воздушного транспорта в границах федерального округа, в котором эксплуатируется и/или обслуживается ТС, а также в случае 3 и более АНВ в отношении транспортных средств воздушного транспорта по маршруту полета категорируемого ТС в границах воздушного пространства РФ
Вторая	1 совершенный и/или предотвращенный АНВ в отношении категорируемого ТС и/или транспортных средств воздушного транспорта в границах федерального округа, в котором эксплуатируется и/или обслуживается ТС, а также в случае 2 АНВ в отношении транспортных средств воздушного транспорта по маршруту полета категорируемого ТС в границах воздушного пространства РФ
Третья	1 совершенный и/или предотвращенный АНВ в отношении транспортных средств воздушного транспорта по маршруту полета категорируемого ТС в границах воздушного пространства РФ
Четвертая	Не зафиксировано совершенных и/или предотвращенных АНВ в отношении категорируемого ТС и/или транспортных средств воздушного транспорта в границах федерального округа, в котором эксплуатируется и/или обслуживается ТС, а также в отношении транспортных средств воздушного транспорта по маршруту полета категорируемого ТС в границах воздушного пространства РФ

2. В зависимости от количественных показателей возможных погибших или получивших вред здоровью людей объектам транспортной инфраструктуры (ОТИ) и транспортным средствам (ТС) воздушного транспорта присваиваются следующие категории (табл. 13).

Таблица 13

**Категории риска объектов воздушного транспорта
в зависимости от ущерба жизни и здоровью**

Категория ОТИ и ТС	Первая		Вторая		Третья		Четвертая		Пятая
	ОТИ	ТС	ОТИ	ТС	ОТИ	ТС	ОТИ	ТС	ОТИ
Возможное количество погибших или получивших вред здоровью людей, чел.	Более 2000	Более 210	От 500 до 2000	От 120 до 210	От 100 до 500	От 40 до 120	От 40 до 100	До 40	До 40

3. В зависимости от количественных показателей возможного материального ущерба объектам транспортной инфраструктуры и транспортным средствам воздушного транспорта присваиваются следующие категории (табл. 14).

Таблица 14

**Категории риска объектов воздушного транспорта
в зависимости от материального ущерба**

Категория ОТИ и ТС	Первая		Вторая		Третья		Четвертая		Пятая
	ОТИ	ТС	ОТИ	ТС	ОТИ	ТС	ОТИ	ТС	ОТИ
Возможный материальный ущерб, млн. руб.	Более 500	Более 500	От 250 до 500	От 250 до 500	От 100 до 250	От 100 до 250	От 10 до 100	Менее 10	Менее 10

По результатам категорирования объекту или транспортному средству присваивается категория, соответствующая наивысшему количественному показателю любого из критериев категорирования.

Нужно отметить, что на основании ч. 5 ст. 6 Федерального закона «О транспортной безопасности» Минтранс России определяет объекты транспортной инфраструктуры и транспортные средства, не подлежащие категорированию³⁵.

Если возвращаться к изложенному выше примеру воздушного транспорта, то категорированию не подлежат:

- 2 типа объектов воздушного транспорта (вертодромы и посадочные площадки, предназначенные для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов);

³⁵ Приказ Минтранса России от 23.07.2014 № 196 «Об установлении Перечня объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, не подлежащих категорированию по видам транспорта».

- 11 типов объектов Единой системы организации воздушного движения;
- 2 типа воздушных судов авиации общего назначения (вертолеты, максимальный взлетный вес которых составляет менее 3100 кг; самолеты, максимальный взлетный вес которых составляет менее 5700 кг).

Категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств осуществляется Росавиацией, Росавтодором, Росжелдором и Росморречфлотом (в зависимости от вида транспорта). Категорированные объекты включаются в Реестр объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, ведение которого осуществляют указанные выше органы.

Система категорирования объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств дополняется системой уровней безопасности указанных объектов и средств, основанной на ст. 7 Федерального закона «О транспортной безопасности». Постановлением Правительства РФ от 10.12.2008 № 940 установлены следующие уровни безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств:

- а) уровень № 1 – степень защищенности от потенциальных угроз, заключающихся в наличии совокупности вероятных условий и факторов, создающих опасность совершения акта незаконного вмешательства (можно условно называть «зеленый» уровень);
- б) уровень № 2 – степень защищенности от непосредственных угроз, заключающихся в наличии совокупности конкретных условий и факторов, создающих опасность совершения акта незаконного вмешательства (условно «желтый» уровень);
- в) уровень № 3 – степень защищенности от прямых угроз, заключающихся в наличии совокупности условий и факторов, создавших опасность совершения акта незаконного вмешательства (условно «красный» уровень).

Уровень безопасности № 1 действует постоянно, если не объявлен иной уровень безопасности. Уровни безопасности № 2 и 3 объявляются и отменяются субъектами транспортной инфраструктуры на основании:

- решения руководителей Федерального оперативного штаба, оперативных штабов в субъектах РФ об изменении степени угрозы совершения носящего террористический характер акта незаконного вмешательства;
- решения министра внутренних дел Российской Федерации либо министра транспорта Российской Федерации об изменении степени угрозы совершения не носящего террористический характер акта незаконного вмешательства.

Уровни безопасности № 2 и 3 могут объявляться как в отношении одного объекта, так и в отношении группы (2 и более) объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств.

Оценивая в целом позитивно динамическую многофакторную систему оценки риска, нельзя не указать на такой недостаток, как чрезмерно широкий перечень ка-

тегорируемых объектов и транспортных средств. Анализ судебных решений показывает, что в число категорируемых включается довольно большое количество малоопасных объектов и транспортных средств.

В качестве показательных примеров можно привести следующие объекты, подпавшие под категорирувание:

- мост № 0573 через р. Вишера на автомобильной дороге М-10 «Россия» от Москвы, Тверь, В. Новгород, до Санкт-Петербурга, д. Савино, 7.1 км³⁶;
- железнодорожную станцию Карпогоры-Товарная, расположенную на тупиковой ветке в 4 км от поселка Ясный Архангельской области (население поселка – 1,3 тыс. человек)³⁷;
- судоремонтный завод ЗАО «Судоремсервис» (Камчатский край), владеющий по мнению Ространснадзора транспортными средствами: 3 плавучими доками (!), плавучим краном (!) и 2 буксирами³⁸.

В отношении всех указанных объектов Ространснадзором были выявлены нарушения требований транспортной безопасности, что повлекло наложение административных наказаний.

Представляется, что включение подобных объектов в число категорируемых, означающее предъявление к ним требований в сфере транспортной безопасности, избыточно. Вероятность акта незаконного вмешательства на указанных объектах ничтожно мала, а возможные негативные последствия такого вмешательства незначительны.

в) Меры минимизации рисков

Согласно действующей редакции ст. 8 Федерального закона «О транспортной безопасности» требования по обеспечению транспортной безопасности (в том числе требования к антитеррористической защищенности объектов (территорий)), учитывающие уровни безопасности, для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств устанавливаются Правительством РФ. Однако до тех пор пока соответствующий акт Правительства не принят, действуют требования, утвержденные Минтрансом России.

Все акты Минтранса России, содержащие данные требования, построены по единой схеме. Проиллюстрируем ее на примере требований по обеспечению транспортной безопасности на воздушном транспорте (приказ Минтранса России от 08.02.2011 № 40).

³⁶ Постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 09.12.2013 по делу № А56-30991/2013.

³⁷ Постановление Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 01.03.2013 по делу № А05-14206/2012.

³⁸ Постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 15.10.2014 № 05АП-12338/2014 по делу № А24-2730/2014.

Во-первых, устанавливается 80 требований, предъявляемых ко всем субъектам транспортной инфраструктуры (например, назначить лицо, ответственное за обеспечение транспортной безопасности; обеспечить проведение оценки уязвимости объекта транспортной инфраструктуры и/или транспортного средства; разработать и утвердить план обеспечения транспортной безопасности и т.д.).

Во-вторых, закрепляются дополнительные требования, предъявляемые к субъектам на объектах каждой категории: в отношении объектов первой категории – 15 требований, объектов второй категории – 16 требований; объектов третьей категории – 14 требований; объектов четвертой категории – 12 требований.

В-третьих, для объекта каждой категории дополнительно устанавливается перечень требований, которые должны быть выполнены при каждом уровне безопасности. Например, для объекта первой категории дополнительный перечень требований включает: при уровне безопасности № 1 – 8 позиций; при уровне безопасности № 2 – 9 позиций, при уровне безопасности № 3 – 9 позиций.

По аналогичному принципу изложены требования, предъявляемые к субъектам, эксплуатирующим транспортные средства воздушного транспорта.

Приведенные цифры свидетельствуют о значительном массиве обязательных требований транспортной безопасности, предъявляемых к субъектам транспортной инфраструктуры. К примеру, организация, эксплуатирующая объект первой категории, при «зеленом» уровне безопасности должна выполнить 103 требования, а организация-эксплуатант объекта четвертой категории – 100 требований.

Несмотря на примерно одинаковое количество требований, предъявляемых объектам и транспортным средствам разной категории при разных уровнях безопасности, «жесткость» данных требований существенно отличается. Это может быть проиллюстрировано на требованиях к периодичности патрульного объезда (обхода) периметра зоны транспортной безопасности объекта воздушного транспорта³⁹ (табл. 15).

Таблица 15

**Периодичность патрульного объезда (обхода)
периметра зоны транспортной безопасности
объекта воздушного транспорта (в часах)**

Категория объекта	Уровень № 1	Уровень № 2	Уровень № 3
Первая	6	3	непрерывно
Вторая	8	4	2
Третья	12	6	3
Четвертая	24	12	6

³⁹ Составлено на основании п. 7.7, 8.8, 9.8, 11.8, 12.8, 13.8, 15.7, 16.8, 17.8, 19.7, 20.8, 21.9 Требований по обеспечению транспортной безопасности, учитывающих уровни безопасности для различных категорий объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств воздушного транспорта, утв. Приказом Минтранса России от 08.02.2011 № 40.

Вместе с тем категория объекта транспортной безопасности, транспортного средства, а также установленный уровень безопасности никак не влияют на процедуру осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности (перечень проверяемых субъектов/объектов, периодичность проверок и т.д.).

г) Вывод

Преимуществами системы управления рисками при обеспечении транспортной безопасности являются гибкий динамический подход при оценке уровня риска и детальный перечень обязательных требований, дифференцированных в зависимости от категории объекта, транспортного средства и от установленного уровня безопасности. Недостатками являются несбалансированность критериев, приводящая к установлению жестких обязательных требований транспортной безопасности к малоопасным объектам, а также отсутствие влияния категории объекта, транспортного средства и уровня безопасности на процедуру федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности.

В связи с этим необходимо:

- внесение изменений в приказ Минтранса России от 23.07.2014 № 196 для расширения перечня объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств, не подлежащих категорированию;
- внесение изменений в Федеральный закон «О транспортной безопасности» (ст. 11.1), предусматривающих дифференциацию процедуры осуществления федерального государственного контроля в области транспортной безопасности в зависимости от проверяемого объекта (отказ от плановых проверок объектов, транспортных средств низших категорий, установление периодичности плановых проверок в зависимости от категории объекта, транспортного средства и т.д.).

11) Государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса

а) Общая характеристика

Органы, осуществляющие использование СУР: Минэнерго России, МВД России⁴⁰.

Нормативно-правовые акты, предусматривающие СУР:

- Федеральный закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»;
- Постановление Правительства РФ от 05.05.2012 № 459 «Об утверждении Положения об исходных данных для проведения категорирования объекта

⁴⁰ Указ Президента РФ от 28.10.2014 № 693 «Об осуществлении контроля за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса».

топливно-энергетического комплекса, порядке его проведения и критериях категорирования».

Год внедрения СУР: 2012.

Общая оценка эффективности СУР: средняя.

б) Оценка риска

Согласно ст. 5 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» для установления дифференцированных требований обеспечения безопасности объектов ТЭК (с учетом степени потенциальной опасности совершения акта незаконного вмешательства и его возможных последствий) проводится категорирование таких объектов.

В зависимости от важности и степени потенциальной опасности объекта ТЭК устанавливаются 3 категории:

- объекты высокой категории опасности;
- объекты средней категории опасности;
- объекты низкой категории опасности.

Перечень объектов ТЭК, подлежащих категорированию, утверждается высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по представлению антитеррористической комиссии в субъекте РФ.

Оценка риска для обеспечения безопасности объектов ТЭК осуществляется на основании статического метода.

При проведении категорирования учитываются:

- информация о том, является ли объект ТЭК критически важным объектом для инфраструктуры и жизнеобеспечения ТЭК;
- масштабы возможных социально-экономических последствий аварии на объекте;
- наличие критических элементов объекта;
- наличие потенциально опасных участков объекта;
- наличие на объекте уязвимых мест.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 05.05.2012 № 459 категорирование объектов осуществляется на основании критериев, определяемых исходя из размера зоны ЧС, которая может возникнуть в результате совершения акта незаконного вмешательства, возможного количества пострадавших и размера материального ущерба. При этом используются значения, определенные в постановлении Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Комплексное изложение критериев, используемых для категоризации объектов ТЭК, представлено в табл. 16.

Таблица 16

**Критерии, используемые
для категоризации объектов ТЭК**

Категория опасности объекта ТЭК	Уровень ЧС	Характеристика уровня ЧС
Высокий	ЧС федерального характера	Количество пострадавших составляет свыше 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 500 млн. рублей
	ЧС межрегионального характера	Зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более субъектов РФ, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн. рублей, но не более 500 млн. рублей
Средний	ЧС регионального характера	Зона ЧС не выходит за пределы территории одного субъекта РФ, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн. рублей, но не более 500 млн. рублей
	ЧС межмуниципального характера	Зона ЧС затрагивает территорию двух и более поселений, внутригородских территорий города федерального значения или межселенную территорию, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн. рублей
Низкий	ЧС муниципального характера	Зона ЧС не выходит за пределы территории одного поселения или внутригородской территории города федерального значения, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн. рублей, а также данная чрезвычайная ситуация не может быть отнесена к чрезвычайной ситуации локального характера

По окончании категорирования объекты включаются в реестр объектов топливно-энергетического комплекса, ведение которого осуществляет Минэнерго России.

в) Меры минимизации рисков

Категоризация объектов ТЭК используется исключительно для установления особых требований к объектам высокой категории опасности.

Во-первых, в качестве субъекта, владеющего на праве собственности или ином законном праве объектом ТЭК, который отнесен к объектам высокой категории опасности, может выступать только юридическое лицо, зарегистрированное на территории РФ (ч. 2 ст. 6 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»).

Во-вторых, субъекты, владеющие на праве собственности или ином законном праве объектами ТЭК, которые отнесены к объектам высокой категории опасности, не могут передавать в аренду или иное пользование здания, строения, сооружения, их части, входящие в состав объектов ТЭК, а также земельные участки, на которых размещены эти объекты, для целей, не связанных с производственной деятельностью, без согласования с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (ч. 2 ст. 7 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»).

В-третьих, обеспечение физической защиты строящегося объекта ТЭК, который после ввода в эксплуатацию будет отнесен к объектам высокой категории опасности, должно осуществляться уже на стадии строительства (ч. 3 ст. 9 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»).

В-четвертых, субъекты, владеющие на праве собственности или ином законном праве объектами ТЭК, которые отнесены к объектам высокой категории опасности, обязаны страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу третьих лиц в результате аварии на объекте ТЭК, возникшей в связи с террористическим актом или диверсией (ст. 15 Федерального закона «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»).

Помимо вышесказанного Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» (ч. 1 ст. 7) предусматривает, что требования обеспечения безопасности объектов ТЭК и требования антитеррористической защищенности объектов ТЭК определяются Правительством РФ в зависимости от установленной категории опасности объектов. Однако соответствующий акт Правительства РФ не принят или отсутствует в открытом доступе.

Нужно отметить, что неизвестно насколько активно инструментарий системы управления рисками в данном виде надзора применяется на практике.

Таким образом, из действующих нормативно-правовых актов, находящихся в открытом доступе, не понятен набор требований, предъявляемых к объектам средней и низкой категории опасности. Кроме того, категоризация объектов никак не влияет на процедуру государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса.

г) Вывод

Основными недостатками системы управления рисками при обеспечении безопасности объектов ТЭК являются отсутствие дифференциации требований, предъявляемых к объектам средней и низкой категории опасности, а также отсутствие взаи-

мосвязи категоризации объектов с дифференциацией процедуры государственного контроля за данными объектами (например, не предусмотрен отказ от плановых проверок за объектами низкой категории опасности, отсутствует дифференциация периодичности проверок и т.д.). Для решения указанной проблемы необходимо внесение соответствующих изменений в Федеральный закон «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса».

12) Федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор

а) Общая характеристика

Органы, осуществляющие использование СУР: Роспотребнадзор.

Нормативно-правовые акты, предусматривающие СУР: Методические рекомендации Роспотребнадзора «Риск-ориентированная модель контрольно-надзорной деятельности в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия. Классификация видов деятельности и хозяйствующих субъектов по потенциальному риску причинения вреда здоровью человека для организации плановых контрольно-надзорных мероприятий» (документ принят в декабре 2014 года)⁴¹.

Год внедрения СУР: 2015.

Общая оценка эффективности СУР: потенциально высокая.

б) Оценка риска

Согласно указанным методическим рекомендациям оценка риска проводится в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность, регламентируемую законодательством в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия и защиты прав потребителей. Данные лица могут осуществлять один и несколько видов деятельности как на одном, так и на нескольких объектах. В связи с этим проведение оценки риска хозяйствующего субъекта будет включать оценку риска по каждому объекту и виду деятельности поднадзорного лица.

Для обеспечения классификации предусмотрено создание Реестра юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, подлежащих санитарно-эпидемиологическому надзору и надзору в сфере защиты прав потребителей, который должен формироваться с учетом видов деятельности по ОКВЭД и ОКУН.

Классификацию данных субъектов и отдельных видов их деятельности по степени риска причинения вреда здоровью планируется осуществлять с использованием шкалы, предусматривающей 4 класса. Характеристики данных классов представлены в табл. 17.

⁴¹ Официальный интернет-сайт Роспотребнадзора. – URL: http://rosпотребнадзор.ru/about/info/news/news_details.php?ELEMENT_ID=2853&sphrase_id=275926 (дата обращения: 13.02.2015).

Таблица 17

**Классы субъектов и видов их деятельности
по степени потенциального риска причинения вреда здоровью**

Класс потенциальной опасности	Характеристика потенциального риска причинения вреда здоровью	Риск причинения вреда здоровью ⁴²
I класс опасности	Чрезвычайно высокий	Более 10^{-1}
II класс опасности	Высокий	$10^{-1} - 10^{-3}$
III класс опасности	Средний	$10^{-3} - 10^{-5}$
IV класс опасности	Низкий	Менее 10^{-5}

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

Потенциальный риск причинения вреда здоровью отдельным контингентам (население, работники, потребители), находящимся под воздействием определенного вида деятельности, в результате нарушений законодательства (R) рассчитывается по формуле:

$$R = \sum_k (p_k \cdot u_k \cdot M),$$

где:

p_k – вероятность нарушения законодательства по k -й статье ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и ФЗ «О защите прав потребителей»;

u_k – показатель, характеризующий вред здоровью при нарушении k -й статьи законодательства;

M – показатель, характеризующий численность контингента, находящегося под воздействием определенного вида деятельности субъекта (масштаб воздействия).

1. Вероятность нарушения законодательства (P_k) характеризуется частотой нарушения каждой (k -й) статьи санитарного законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителей по видам деятельности, подлежащим надзору. Данный показатель рассчитывается по формуле:

$$p_k = \frac{m_k}{n},$$

где:

m_k – число выявленных нарушений законодательства по k -й статье по каждому виду деятельности;

n – общее число проверок по виду деятельности.

⁴² Анализируемые методические рекомендации Роспотребнадзора демонстрируют редкий пример оценки риска через подсчет вероятности наступления неблагоприятных событий (с учетом тяжести их последствий) в результате нарушения хозяйствующим субъектом обязательных требований.

Нужно отметить, что, несмотря на наличие в методических рекомендациях формулы для расчета вероятности нарушения законодательства, данный показатель не подлежит расчету для конкретного субъекта (объекта). Сотрудники Роспотребнадзора при определении уровня риска конкретного субъекта должны использовать общероссийские статистические показатели, содержащиеся в приложениях 6 и 7 Методических рекомендаций.

Данные приложения содержат информацию о частоте нарушений отдельных статей санитарного законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителей, установленную по результатам контрольных мероприятий за последние 3 года по всем субъектам РФ (примеры изложены в табл. 18 и 19).

В указанных таблицах приведены примеры показателей по одной сфере экономической деятельности (производство пищевых продуктов, общественное питание и торговля пищевыми продуктами). Подобные показатели рассчитаны для всех видов деятельности хозяйствующих субъектов, подконтрольных Роспотребнадзору.

Таблица 18

**Частота нарушений отдельных статей Федерального закона
«О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»
(извлечение)**

	№ статьи Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»													
	13	15	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28
	Деятельность по производству пищевых продуктов, общественного питания и торговли пищевыми продуктами													
	0,035	1,815	1,390	0,017	0,057	0,017	0,033	0,078	0,022	0,645	0,265	0,019	0,020	0,037
1	в т. ч.: производство пищевых продуктов, включая напитки; производство табачных изделий													
	0,068	2,212	0,497	0,044	0,194	0,100	0,039	0,078	0,027	1,527	0,360	0,062	0,037	0,022
2	Деятельность в сфере общественного питания													
	0,006	0,468	4,922	0,015	0,043	0,008	0,045	0,077	0,032	0,730	0,188	0,001	0,014	0,110
3	Торговля пищевыми продуктами, включая напитки, и табачными изделиями													
	0,042	2,390	0,294	0,001	0,051	0,011	0,030	0,066	0,026	0,696	0,289	0,006	0,017	0,029

Таблица 19

**Частота нарушений отдельных статей Закона РФ
«О защите прав потребителей» (извлечение)**

№	№ статьи Закона РФ «О защите прав потребителей»						
	4	5, 6	7	8-10, 12	11	16	другие статьи Закона
1	ВСЕГО						
	0,351	0,160	0,230	1,440	0,115	0,170	0,408
2	Общественное питание						
	0,406	0,174	0,306	1,715	0,136	0,079	0,301

Продолжение таблицы 19

№	№ статьи Закона РФ «О защите прав потребителей»						
	4	5, 6	7	8-10, 12	11	16	другие статьи Закона
3	Продовольственные товары						
	0,448	0,311	0,336	1,676	0,147	0,017	0,273
4	Розничная торговля						
	0,422	0,235	0,310	1,604	0,132	0,077	0,510

2. Показатель, характеризующий вред здоровью человека (u_k), связанный с нарушением статей санитарного законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителей, определяется на основе системного (в том числе экспертного) анализа причинно-следственных связей между частотой нарушений законодательства и распространенностью нарушений здоровья с учетом тяжести таких нарушений.

Данный показатель также не подлежит специальному расчету для конкретного субъекта (объекта). Сотрудники Роспотребнадзора при определении уровня риска конкретного субъекта должны использовать стандартные показатели, содержащиеся в приложении 12 Методических рекомендаций (примеры-извлечения изложены в табл. 20 и 21). В них тяжесть заболеваний оценена от 0 до 1, где 0 – полное здоровье, 1 – смерть.

Таблица 20

**Показатели, характеризующие относительный вред здоровью
при нарушении статей Федерального закона
«О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (извлечение)**

Статья Федерального закона № 52-ФЗ	Дети	Взрослые	Все население
Деятельность по производству пищевых продуктов, общественного питания и торговли пищевыми продуктами – всего			
ст. 13	0,001917	0,025019	0,020404
ст. 15	0,000541	0,000894	0,000838
ст. 17	0,000914	0,000489	0,000585
ст. 18	1,8E-10	0,0000216	0,0000178
ст. 19	0,070525	0,13222	0,120591
ст. 20	0,005762	0,019444	0,016929
ст. 21	0,024548	0,02698	0,026747
ст. 22	0,001222	0,00544	0,004697
ст. 23	0,000535	0,000888	0,000826
ст. 24	0,068878	0,037574	0,045691
ст. 25	0	0,032186	0,02619
ст. 26	0	0,000125	0,0000966
ст. 27	0	0,003603	0,002967
ст. 28	0,036713	0	0,007737

Таблица 21

**Показатели, характеризующие относительный вред здоровью
при нарушении ст. 7 Закона РФ «О защите прав потребителей» (извлечение)**

Вид деятельности	Дети	Взрослые	Все население
Розничная торговля	0,005828	0,004598	0,004823
из них (из стр. 02): продовольственными товарами	0,000318	0,001379	0,005111
Общественное питание	0,015674	0,000323	0,002971

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

Данный показатель рассчитывается по формуле:

$$M = V \cdot K(V),$$

где:

V – показатель, количественно характеризующий объект надзора и определяющий численность населения под его воздействием;

$K(V)$ – коэффициент приведения показателя V к безразмерному виду.

Общий порядок определения масштабных коэффициентов и рассчитанные для отдельных видов деятельности и коэффициент приведения количественной характеристики объекта надзора к безразмерному виду приведены в приложении 8 Методических рекомендаций (подробнее см. табл. 22).

Таблица 22

**Данные для расчета численности населения под воздействием объекта
(извлечение)**

Вид деятельности	Специфическая характеристика объектов			Коэффициент приведения $K(V)$
	Контингент	Показатель	Единицы измерений	
Деятельность по производству пищевых продуктов, общественного питания и торговли пищевыми продуктами	Работники	Численность работников	Число штатных ставок	$8,6 \cdot 10^{-6}$
	Потребители	Товарооборот	Мощность производства в расчете на потребительскую корзину	$2,4 \cdot 10^{-5}$
Деятельность промышленных предприятий	Работники	Численность работников	Число штатных ставок	$8,6 \cdot 10^{-6}$
	Жители	Количество человек в зоне воздействия объекта		$2,5 \cdot 10^{-5}$

Показатель V определяется с использованием:

- среднестатистических величин, характеризующих объект надзора (например, численность работающих, число койко-мест в лечебных учреждениях, торговая площадь, объемы производимой продукции, объемы забора и очистки воды и т.п.);
- удельных коэффициентов, позволяющих перевести статистические показатели в численность контингента под воздействием (например, длительность пребывания в стационаре лечебного учреждения, удельное потребление продуктов питания, удельное водопотребление и т.п.).

В основе расчета коэффициента масштаба лежит показатель, отражающий суммарное время воздействия объекта на население в течение года, выраженное в человеко-днях в год (чел.:дн/год). Данный показатель рассчитывается по формуле:

$$T_{\text{сумм}} = N \cdot \frac{t_1}{24} \cdot t_2,$$

где:

N – среднее кол-во человек, взаимодействующих с объектом в течение 1 дня, чел.;

t_1 – среднее время воздействия объекта на одного человека в течение дня, ч;

t_2 – число дней в течение года, когда объект оказывает воздействие, дн.

Например, при расчете масштаба воздействия условий труда на работников предприятий используются следующие значения: N – штатная численность работников; t_1 – длительность смены в часах; t_2 – количество смен в году.

При расчете масштаба воздействия загрязнений атмосферного воздуха на жителей в качестве N используется численность населения, проживающего в двойной санитарно-защитной зоне, $t_1 = 24$, $t_2 = 365$.

При расчете масштаба воздействия предприятий, оказывающих услуги населению: N – среднесуточное число потребителей услуг; t_1 – средняя длительность услуги в часах; t_2 – число рабочих дней.

Однако поскольку суммарное время воздействия принимает большие значения (порядка 10^7 и выше) использование этого показателя в качестве коэффициента масштаба затруднено. Во избежание больших размерностей используются коэффициенты приведения масштабных характеристик к безразмерному виду ($K(V)$).

Согласно п. 4.1 Методических рекомендаций для каждого хозяйствующего субъекта классифицируется каждый объект надзора и каждый вид деятельности. Класс опасности хозяйствующего субъекта определяется наиболее опасным видом деятельности по потенциальному риску причинения вреда здоровью.

Пример реализации данного подхода на конкретных юридических лицах и индивидуальных предпринимателях, ведущих деятельность в Пермском крае, изложен в Приложении 15 к Методическим рекомендациям (табл. 23).

Таблица 23

Пример определения класса опасности субъекта надзора

Субъект	Риск причинения вреда здоровью (класс опасности вида деятельности (объекта надзора))					Класс опасности субъекта
	Гигиена труда (работники)	Гигиена питания (потребители продукции)	Коммунал. гигиена (население)	Гигиена детей и подростков	Защита прав потребителей	
ООО «Новогор-Прикамье» (водоснабж. и водоотвед.)	$2,98 \cdot 10^{-4}$ (VI класс)	–	$1,14 \cdot 10^{-1}$ (I класс)	–	$3,72 \cdot 10^{-3}$ (II класс)	I класс
ООО «ЛУКОЙЛ-Пермнефтеорг-синтез»	$8,47 \cdot 10^{-4}$ (III класс)	–	$5,47 \cdot 10^{-3}$ (II класс)	$1,00 \cdot 10^{-6}$ (IV класс)	–	II класс
МАОУ «Средняя общеобр. школа № 1»	$1,06 \cdot 10^{-6}$ (IV класс)	–	–	$5,09 \cdot 10^{-4}$ (III класс)	–	III класс
ИП Черепанов (продажа канц. товаров)	$2,3 \cdot 10^{-7}$ (IV класс)	$1,4 \cdot 10^{-6}$ (IV класс)	$3,2 \cdot 10^{-8}$ (IV класс)	–	–	IV класс

Апробация⁴³ изложенного подхода на примере Пермского края показала следующее распределение по классам среди индивидуальных предпринимателей и юридических лиц, осуществляющих торговлю продуктами питания:

- субъектов I и II классов идентифицировано не было;
- 25% субъектов были определены как субъекты III класса (в основном, это крупные торговые сетевые компании, обслуживающие большое количество населения);
- 75% объектов торговли классифицировались как субъекты IV класса.

Данная статическая модель оценки риска дополнена элементами динамической системы. На основании раздела 6 Методических рекомендаций для оптимизации планирования надзорной деятельности на уровне субъекта РФ выполняется ранжи-

⁴³ Апробация была проведена «Федеральным научным центром медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения» и Управлением Роспотребнадзора по Пермскому краю. Подробнее см.: Попова А.Ю., Зайцева Н.В., Май И.В., Кирьянов Д.А., Сбоев А.С. Научно-методические подходы к классификации хозяйствующих субъектов по риску причинения вреда здоровью граждан для задач планирования контрольно-надзорных мероприятий // Анализ риска здоровью. 2014. № 4. С. 11.

рование хозяйствующих субъектов внутри каждого класса опасности по интегральному показателю приоритетности (I) по формуле:

$$I = P_{\text{анг}}(R) + P_{\text{анг}}(S) + P_{\text{анг}}(L),$$

где:

R – потенциальный риск причинения вреда здоровью, формируемый субъектом в результате нарушений законодательства;

S – степень «законопослушания», характеризующаяся соотношением количества нарушенных пунктов санитарного законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителей к количеству проведенных проверок;

L – доля нестандартных проб, полученных в ходе исследований на объекте.

Степень «законопослушания» рассчитывается по формуле:

$$S = n/r,$$

где:

n – количество нарушенных пунктов санитарного законодательства и законодательства в сфере защиты прав потребителей (с учетом полноты и срочности выполнения предписаний службы);

r – количество проведенных плановых и внеплановых проверок.

Доля нестандартных проб рассчитывается по формуле:

$$L = N_{\text{нестанд}} / N_{\text{общее}},$$

где:

$N_{\text{нестанд}}$ – количество проб, не соответствующих требованиям санитарного законодательства;

$N_{\text{общее}}$ – общее количество проб, полученных в ходе исследований на объекте.

При этом используются данные по количеству нарушений и количеству неудовлетворительных результатов лабораторных испытаний по результатам проведения надзорных мероприятий на объекте за предыдущие 3 года.

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

в) Меры минимизации рисков

Классификация хозяйствующих субъектов по уровню риска связана с дифференциацией периодичности и вида плановых проверок, а также с объемом лабораторно-инструментальных исследований, проводимых для обеспечения таких проверок (табл. 24).

Таблица 24

**Дифференциация процедуры проведения плановых проверок
при осуществлении федерального государственного
санитарно-эпидемиологического надзора**

Класс опасности	Рекомендуемая процедура проведения плановых проверок		
	Периодичность	Вид плановой проверки	Объем лабораторно-инструментальных исследований
I класс	Постоянный контроль (1 раз в квартал)	Выездная	Полный
II класс	Не чаще 1 раза в год	Выездная	Минимально достаточный
III класс	Не чаще 1 раза в 3 года	Выездная или документарная	Минимально достаточный
IV класс	Не чаще 1 раза в 5 лет или освобождение от проверок	Документарная (выездная только для осуществления контроля за производ. контролем)	Выборочные исследова- ния в рамках контроля за производ. контролем

Дополнительно в п. 5.3. и 5.4 Методических рекомендаций установлено, что периодичность плановых проверок субъектов I и II класса опасности может быть изменена следующим образом:

- если в результате проверок на объекте за последние 3 года относительная частота нарушений санитарного законодательства меньше среднероссийского показателя за тот же период, то период между плановыми проверками увеличивается на 1 год относительно существующего;
- если в результате проверок на объекте за последние 3 года относительная частота нарушений санитарного законодательства больше среднероссийского показателя за тот же период, то период между плановыми проверками уменьшается до нормативного;
- увеличение периода между плановыми проверками может выполняться не более 2 раз, т.е. максимальный период может отличаться от нормативного не более чем на 2 года.

Субъекты, относимые к IV классу опасности, могут быть освобождены от плановых проверок при одновременном соблюдении условий:

- отсутствия нарушений санитарного законодательства в ходе последней плановой проверки;
- отсутствия обоснованных жалоб на деятельность объекта от населения, других юридических лиц, органов исполнительной власти и местного самоуправления.

Нужно отметить, что рекомендации по дифференциации периодичности плановых проверок не могут быть выполнены в полном объеме, поскольку частично противоречат законодательству. Федеральный закон № 294-ФЗ не допускает установления каких-либо особенностей в отношении санитарно-эпидемиологического надзора и надзора в области защиты прав потребителей. В связи с этим в отношении данных видов надзора плановые проверки не могут проводиться чаще, чем раз в 3 года.

г) Вывод

Проводить оценку эффективности системы управления рисками в сфере санитарно-эпидемиологического надзора и надзора в области защиты прав потребителей преждевременно, поскольку фактически данная система еще не функционирует. Вместе с тем в качестве бесспорных плюсов можно отметить научно обоснованный подход к оценке риска, учет уровня добросовестности проверяемых лиц при проведении оценки, а также дифференцированный подход к процедуре проведения надзора в зависимости от класса опасности.

Для создания полноценной качественной системы оценки рисков и управления ими необходимо закрепление на уровне законодательных актов основных требований к классификации поднадзорных субъектов и правил проведения проверок, дифференцированных в зависимости от класса опасности. Последнее особенно необходимо для исключения противоречий между законодательством и методическими рекомендациями. Также оптимальным было бы использование информационных систем для осуществления автоматической оценки рисков.

Рекомендации по развитию системы управления рисками в государственном контроле (надзоре)

На основании вышеизложенного описания и анализа риск-ориентированного подхода, реализованного в различных видах государственного контроля (надзора), могут быть сформулированы основные рекомендации по созданию и развитию систем управления рисками в данной сфере государственного управления.

1. Оптимальным является использование динамической системы оценки уровня риска, предусматривающей определение класса опасности хозяйствующего субъекта с последующим изменением (подтверждением) класса опасности хозяйствующего субъекта в зависимости от результатов проведенных проверок указанного субъекта, наличия или отсутствия нарушений в его деятельности.

Допустимой альтернативой является использование статической системы оценки с отдельными элементами динамического подхода. Возможно однократное определение класса опасности хозяйствующего субъекта без последующего изменения класса опасности. Однако одновременно с этим должен вестись мониторинг со-

стояния соблюдения обязательных требований хозяйствующими субъектами с тем, чтобы определить, какие субъекты должны быть подвергнуты контрольным мероприятиям в первую очередь.

При этом важно подчеркнуть, что критерии отнесения подконтрольных субъектов к тому или иному классу опасности должны быть связаны с риском причинения вреда.

2. Построение как статической, так и динамической системы оценки уровня риска требует создания исчерпывающего реестра хозяйствующих субъектов, в отношении которых осуществляется государственный контроль (надзор).

Вместе с тем необходимо отметить, что создание исчерпывающих реестров хозяйствующих субъектов по каждому виду государственного контроля (надзора) может привести к избыточному давлению на бизнес. Издержки (финансовые, временные, кадровые) по подготовке пакета документов, проведению обследования объектов защиты для присвоения класса опасности станут дополнительным бременем для хозяйствующих субъектов. Кроме того, велики риски злоупотреблений при ведении таких реестров, связанные с навязыванием предпринимателям платных услуг по анализу (аудиту) состояния объектов защиты и подготовке документов для включения сведений в реестр.

Такие риски могут быть преодолены установлением запрета включать в соответствующие реестры органов контроля сведения о хозяйствующих субъектах и (или) используемых ими объектах, относящихся к низшему классу опасности (IV класс опасности). На такие хозяйствующие субъекты не должны возлагаться какие-либо обязанности, связанные с ведением указанных реестров. Таким образом, наиболее массовая группа хозяйствующих субъектов будет освобождена от обременительных процедур, связанных с ведением анализируемых реестров. При этом орган контроля в ходе проверки сможет выявлять тех хозяйствующих субъектов, которые фактически эксплуатируют объекты более высоких классов опасности, но не уведомили об этом орган контроля, и привлекать их к установленной ответственности (при ее наличии).

3. Для оценки риска рекомендуется предусматривать использование специальных автоматизированных информационных систем. Наличие АИС становится критически важным при реализации динамического метода оценки, т.к. для его функционирования необходим учет большого массива данных о допущенных хозяйствующим субъектом нарушениях. Обработка указанных данных вручную практически невозможна.

4. Рекомендуется обеспечить открытость основных правил применения системы управления рисками и результатов ее реализации. В открытом доступе должна находиться информация о параметрах оценки уровня риска (критериях присвоения классов опасности), результатах оценки (перечнях субъектов или объектов, которым присвоены классы опасности), а также о наборе мер по минимизации рисков (перечнях нормативно предусмотренных мер, применяемых к субъектам или объектам каждого класса опасности).

5. В случае, если государственное регулирование какой-либо сферы сочетает государственный контроль (надзор) и разрешительные административные режимы (лицензирование, государственная регистрация, аккредитация и т.д.), то должна быть предусмотрена дифференциация разрешительных процедур в зависимости от класса опасности. Например, может быть отменено лицензирование деятельности, осуществляемой субъектами низших классов опасности (либо с заменой лицензирования на уведомительный порядок начала деятельности, либо без таковой); отменена государственная регистрация наименее опасных объектов и т.д.

6. Рекомендуется обеспечить дифференциацию обязательных требований, предъявляемых к экономической деятельности, в зависимости от класса опасности поднадзорного субъекта: например, требования по созданию системы производственного контроля, планов ликвидации аварий, систем оповещения об авариях, периодической переподготовке персонала и т.д. применяются только к объектам высоких классов опасности.

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

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

8. Должно быть предусмотрено детальное регулирование внедрения системы управления рисками и действия правил в переходный период. Предпочтительным вариантом является постепенное определение класса опасности субъектов в ходе текущей контрольно-надзорной деятельности вместо проведения кампании по пере-

регистрации субъектов (объектов), т.к. такая перерегистрация создает дополнительные административные издержки для поднадзорных лиц. Однако, если решение о проведении перерегистрации будет принято, необходимо определить:

- порядок перерегистрации хозяйствующих субъектов или используемых ими объектов в соответствии с установленной классификацией;
- установление временного класса опасности (среднего) для всех объектов, не прошедших процедуру перерегистрации до момента окончания такой перерегистрации.

В обязательном порядке должен быть установлен:

- порядок проведения проверок, запланированных до вступления в силу положений, устанавливающих новую, более редкую, периодичность плановых проверок или вовсе отменяющих плановые проверки для конкретных объектов;
- порядок применения новых правил, ужесточающих или смягчающих режим регулирования и (или) требования о получении лицензии или иного специального разрешения (нужно определить момент, с которого данные правила будут действовать: с момента вступления в силу или с момента перерегистрации соответствующих объектов).

Также необходимо указать порядок применения санкций за непрохождение процедур, связанных с внедрением системы управления рисками (например, непрохождение процедуры перерегистрации, невыполнение требований о получении лицензии (специального разрешения) в связи с новыми требованиями и т.д.).

2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В 2014 ГОДУ

2.1. Общая характеристика изменений нормативно-правового регулирования

В 2014 году система законодательства Российской Федерации, регламентирующего вопросы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, получила дальнейшее развитие.

В соответствии с федеральными законами, принятыми в 2014 году, были внесены изменения в 40 законодательных актов, положения которых затрагивают вопросы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, введения новых обязательных требований к хозяйственной и профессиональной деятельности юридических и физических лиц, установления уголовной и административной ответственности за невыполнение указанных требований.

В 33 федеральных закона были внесены изменения, направленные на приведение их положений, регламентирующих вопросы государственного контроля (надзора), в соответствие с Федеральным законом № 294-ФЗ. В их число входят законы о закрытом административно-территориальном образовании, об охране объектов культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, о мелиорации земель, об электроэнергетике, об уничтожении химического оружия, о государственном регулировании развития авиации, об особо охраняемых природных территориях, воздушный и водный кодексы, кодекс торгового мореплавания и кодекс внутреннего водного транспорта и другие.

Внесенными изменениями законодательно урегулированы и дополнительно уточнены вопросы организации государственного контроля (надзора) за состоянием, содержанием, сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной объектов культурного наследия, оказанием психиатрической помощи населению, за безопасным ведением работ по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, использования воздушного пространства, уничтожения химического оружия, обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, в сфере социального обслуживания.

Особого внимания заслуживают изменения, внесенные в Федеральный закон «Об охране окружающей среды», в соответствии с которыми вводится классификация подконтрольных объектов в зависимости от уровня негативного воздействия на окружающую среду (объекты I–IV категории негативного воздействия) и организации государственного экологического надзора с учетом установленной классификации экологической опасности подконтрольных объектов.

Налоговый кодекс Российской Федерации был дополнен положениями о введении налогового мониторинга на основании заключаемого налоговыми органами и налогоплательщиками соглашений об информационном взаимодействии, осуществление которого служит основанием для ограничения проведения налоговых выездных проверок.

Указом Президента Российской Федерации от 13.02.2014 № 79 было утверждено положение о федеральном государственном надзоре в области ядерной и радиационной безопасности при разработке, изготовлении, испытании, эксплуатации, хранении и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения и в области физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов на ядерных объектах.

Правительством Российской Федерации утверждены новые положения, устанавливающие порядок осуществления федерального государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности (постановление от 04.10.2013 № 880) и федерального государственного экологического надзора (постановление от 08.05.2014 № 426).

2.2. Основные направления изменений нормативно-правовой базы в 2014 году

Анализ изменений, внесенных в 2014 году в нормативные правовые акты, позволяет выделить следующие основные направления корректировки системы нормативно-правового регулирования государственного контроля (надзора) и муниципального контроля в Российской Федерации.

Упорядочение процедур осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля и их информационного обеспечения

В этих целях в базовый Федеральный закон № 294-ФЗ в соответствии с Федеральным законом от 14.10.2014 № 307-ФЗ были внесены изменения, предусматривающие:

- расширение определения понятия «мероприятия по контролю» за счет дополнения составляющих это понятие методов и способов такими видами мероприятий как «плановые (рейдовые) осмотры, обследования», которые проводятся вне рамок назначаемых плановых или внеплановых проверок в порядке осуществления текущей деятельности должностных лиц органов контроля при наблюдении за состоянием лесных участков, акваторий водоемов, охотничьих угодий, особо охраняемых природных территорий и транспортных средств, установление порядка оформления и содержания таких мероприятий по контролю, а также действий должностных лиц контро-

- лирующих органов при выявлении нарушений в результате плановых (рейдовых) осмотров, обследований (статьи 2 и 13.2⁴⁴);
- разработку и принятие административных регламентов взаимодействия органов государственного контроля (надзора) и муниципального контроля при проведении совместных проверок в сфере охраны здоровья населения, сфере образования и социальной сфере (статья 7);
 - повышение комплексности плановых проверок посредством контроля исполнения совокупности всех обязательных требований, предъявляемых к хозяйствующим субъектам (статья 9);
 - ограничение предмета внеплановых проверок, проводимых в целях проверки выполнения ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, только проверкой исполнения этих предписаний (статья 10);
 - исключение информации о месте жительства индивидуального предпринимателя из планов проведения проверок и приказов о назначении проверок (статьи 9 и 14);
 - введение с 1 июля 2015 года запрета на проведение проверок выполнения требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР, не соответствующих законодательству Российской Федерации и не опубликованных в установленном порядке, а также отнесение требований о выполнении хозяйствующими субъектами указанных актов к грубым нарушениям, влекущим признание недействительными результатов проверок (статьи 15 и 20).

Перечисленные изменения были подготовлены, в том числе на основании предложений по совершенствованию законодательства, содержащихся в Докладе «Контрольно-надзорная деятельность в Российской Федерации за 2013 год» (далее – Аналитический доклад – 2013).

Во исполнение поручения Президента Российской Федерации в целях совершенствования информационного обеспечения системы государственного и муниципального контроля был принят Федеральный закон от 31.12.2014 № 511-ФЗ. В соответствии с ним Федеральный закон № 294-ФЗ был дополнен статьей 13.3, предусматривающей разработку и формирование в 2015–2017 годах органами государственного контроля (надзора), органами муниципального контроля и Генеральной прокуратурой Российской Федерации единого реестра проверок. Данный реестр будет являться открытым и общедоступным государственным информационным ресурсом, позволяющим вести учет проводимых плановых и внеплановых проверок, а также их результатов.

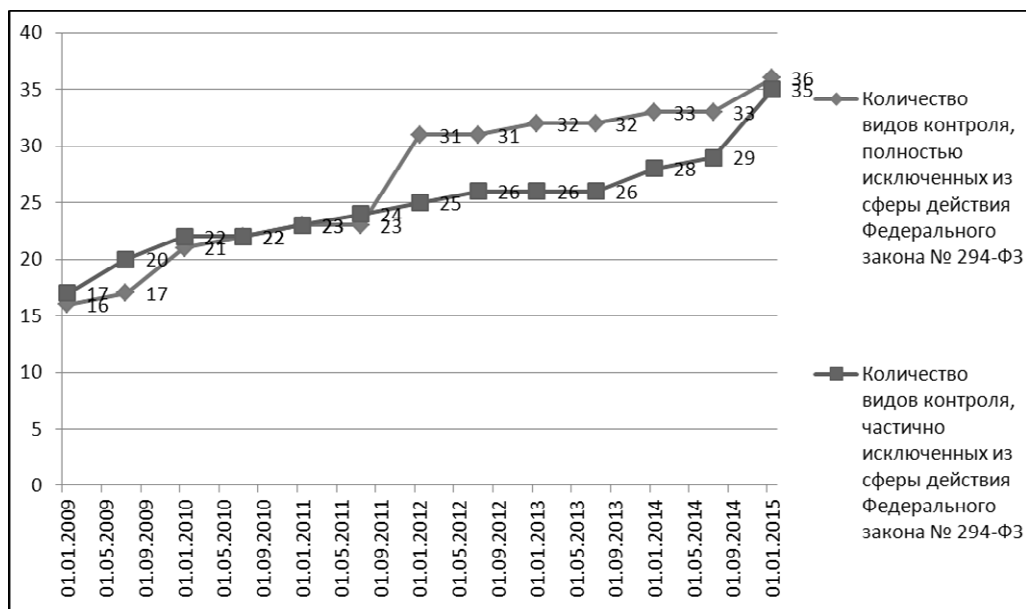
⁴⁴ Здесь и далее в скобках указаны статьи Федерального закона № 294-ФЗ, в которые внесены изменения.

Правительством Российской Федерации также внесен в Государственную думу проект Федерального закона № 674850-6 «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите прав юридических лиц индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля”», предусматривающий дополнение указанного закона положениями, запрещающими органам государственного и муниципального контроля требовать от подконтрольных хозяйствующих субъектов представление документов, информация о которых находится в распоряжении контролирующих органов или других государственных органов. Получение сведений о таких документах может быть осуществлено контролируемыми органами только в порядке межведомственного взаимодействия.

Расширение перечня видов контроля (надзора), полностью или частично изъятых из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ

Статьей 1 указанного закона установлены перечни видов контрольно-надзорной деятельности, в которых его положения не применяются к проверкам и отдельным мероприятиям по контролю (части 3 и 3.1), а также видов государственного контроля (надзора), в отношении которых другими федеральными законами могут быть установлены особенности организации и проведения проверок (часть 4).

Оба перечня на протяжении всего периода действия рассматриваемого закона постоянно расширяются, снижая уровень его универсальности.



**Рис. 1. Количество видов контроля (надзора),
полностью или частично изъятых из сферы действия
Федерального закона № 294-ФЗ**

За прошедший год перечень видов контроля (надзора), на которые не распространяется установленный Федеральным законом № 294-ФЗ порядок организации и проведения проверок, был дополнен четырьмя видами контрольной деятельности:

- а) в соответствии с Федеральным законом от 14.10.2014 № 307-ФЗ:
 - проведением мероприятий по контролю, проводимых должностными лицами пограничных органов при осуществлении своих полномочий во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации, в Азовском и Каспийском морях (пункт 6.1 части 3 статьи 1);
 - проведением мероприятий по контролю при проведении проверки устранения обстоятельств, послуживших основанием назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности (пункт 8 части 3 статьи 1).
- б) в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 242-ФЗ:
 - контролем за деятельностью организаторов распространения информации в сети «Интернет», связанной с хранением информации о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей сети «Интернет» и информации об этих пользователях, контроль за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (пункт 18 части 3.1 статьи 1);
 - контролем за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (пункт 19 части 3.1 статьи 1) и контроль и надзор за обработкой персональных данных (пункт 20 части 3.1 статьи 1).

Перечень видов контроля (надзора), при осуществлении которых особенности проведения проверок могут быть установлены федеральными законами, дополнен семью видами государственного контроля (надзора):

- федеральным государственным контролем за деятельностью аккредитованных лиц (пункт 29 части 4 статьи 1) в соответствии с Федеральным законом от 23.07.2014 № 216-ФЗ;
- государственным экологическим надзором (пункт 30 части 4 статьи 1) в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 219-ФЗ;
- государственным земельным надзором и муниципальным земельным контролем (пункт 31 части 4 статьи 1) в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 234-ФЗ
- государственным контролем (надзором) в свободной экономической зоне (пункт 32 части 4 статьи 1) в соответствии с Федеральным законом от 29.11.2014 № 378-ФЗ;

– федеральным государственным надзором в сфере обращения лекарственных средств (пункт 34 части 4 статьи 1) и государственным контролем (надзором) в области обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов (пункт 35 части 4 статьи 1) в соответствии с Федеральным законом от 31.12.2014 № 532-ФЗ.

Кроме того, статья 1 Федерального закона № 294-ФЗ согласно Федеральному закону от 31.12.2014 № 519-ФЗ была дополнена частью 4.1, предусматривающей установление особенностей осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля на территориях опережающего социально-экономического развития.

Как уже неоднократно отмечалось в ежегодных аналитических докладах о состоянии государственного и муниципального контроля (надзора) в Российской Федерации, постоянное расширение перечня исключений из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ снижает уровень гарантий защиты прав хозяйствующих субъектов при проведении в отношении них проверок или отдельных мероприятий по контролю, нарушая баланс соотношения мер по защите прав хозяйствующих субъектов и мер по предотвращению связанных с их деятельностью рисков причинения вреда гражданам, обществу и государству.

Большинство изменений, внесенных в статью 1 Федерального закона № 294-ФЗ в 2014 году, отражают ошибочный взгляд иницировавших такие изменения контролирующих органов на необходимость дифференциации принципов защиты прав хозяйствующих субъектов в разных видах государственного контроля (надзора) и муниципального контроля. Такие изменения представляются не обоснованными с правовой и экономической точки зрения и создают неоправданные избыточные механизмы вмешательства государства в хозяйственную деятельность в соответствующих сферах деятельности.

Так, нераспространение установленных законом положений о порядке проведения проверок на мероприятия по контролю за устранением обстоятельств, послуживших основанием назначения административного наказания в виде административного приостановления деятельности (пункт 8 части 3 статьи 1), является избыточным и вступает в противоречие с пунктом 1 части 2 статьи 10, предусматривающим в качестве основания для проведения в установленном порядке внеплановой проверки истечение срока исполнения хозяйствующим субъектом ранее выданного предписания об устранении выявленных нарушений, в том числе и повлекших за собой административное приостановление деятельности.

Необоснованным является выведение из-под действия Федерального закона № 294-ФЗ контроля за деятельностью организаторов распространения информации в сети «Интернет», связанной с хранением информации о фактах приема, передачи, доставки и (или) обработки голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или иных электронных сообщений пользователей сети «Интернет» (пункт 18 части 3.1 статьи 1). Указанный контроль является составной ча-

стью общего контроля за соблюдением требований в связи с распространением информации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», выведенного из-под действия базового закона (пункт 19 части 3.1 статьи 1).

При этом следует особо подчеркнуть, что порядок осуществления указанных двух видов контроля, так же как контроля и надзора за обработкой персональных данных (пункт 20 части 3.1 статьи 1) не регламентирован ни федеральными законами (об информации, информационных ресурсах и защите информации, о персональных данных), ни актами Правительства Российской Федерации.

Одновременно с включением в часть 4 статьи 1 Федерального закона № 294-ФЗ федерального государственного надзора в сфере обращения лекарственных средств, предусматривающим установление особенности проведения проверок при его осуществлении специальным законом, такие особенности не были установлены соответствующими изменениями Федерального закона «Об обращении лекарственных средств».

Представляется также необоснованным установление особенностей проведения проверок при осуществлении государственного контроля (надзора) в области обеспечения безопасности пищевых продуктов, которые заключаются в отказе от предварительного уведомления хозяйствующих субъектов при проведении внеплановых проверок, проводимых по любым основаниям, установленным статьей 9 Федерального закона № 294-ФЗ. Однако при введении этой нормы в Федеральный закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» не было учтено, что в соответствии с частью 17 указанной статьи Федерального закона № 294-ФЗ предварительное уведомление о проведении внеплановой проверки по основаниям, представляющим угрозу причинения вреда или по фактам причинения вреда, не требуется и на этом основании новое положение является избыточным.

Таким образом, предложение, содержащееся в Аналитическом докладе – 2013, о недопустимости дальнейшего расширения ограничений сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ не было реализовано. Следует отметить возросшую в 2014 году интенсивность внесения изменений, сужающих сферу действия указанного закона. При этом во многих сферах деятельности порядок исполнения органами исполнительной власти контрольных функций остается неурегулированным.

В условиях постоянной корректировки сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ универсальность правового регулирования базовым законом порядка организации и исполнения контролирующими органами своих полномочий, а также эффективность мер по защите прав хозяйствующих субъектов во многих сферах экономической деятельности остается недостижимой.

На основании специальных исследований этой проблемы, проведенных в 2013–2014 годах Высшей школой экономики, ее решение может быть осуществлено только путем разработки и внедрения новой методологии организации и осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, основанной на принципах оценки и управления рисками причинения вреда, связанного с конкретными видами хозяйственной и профессиональной деятельности физических и юридических лиц.

Приостановление расширения сферы уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности

Следует отметить, что введенный Федеральным законом № 294-ФЗ (статья 8) уведомительный порядок начала предпринимательской деятельности предусматривает одновременное запрещение применения в отношении хозяйствующих субъектов, представляющих уведомление о начале своей предпринимательской деятельности, требований о получении от государственных органов и органов местного самоуправления каких-либо разрешений, согласований, заключений, обязательность получения которых являлось условием для начала хозяйственной деятельности.

Однако в 2014 году не было принято ни одного нормативного правового акта, направленного на расширение сферы уведомительного порядка начала осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и декларирования начинающим свою деятельность хозяйствующим субъектом о ее соответствии обязательным требованиям законодательства Российской Федерации.

Более того, с введением системы лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами в соответствии с Федеральным законом от 21.07.2014 № 255-ФЗ подлежат исключению из части 2 статьи 8 Федерального закона № 294-ФЗ пункты 21 и 22, определяющие уведомительный порядок начала деятельности по управлению многоквартирными домами и оказанию услуг по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирных домах.

Таким образом, в 2014 году механизм сокращения вмешательства государства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов, предусматривающий замену разрешительного порядка начала деятельности на уведомительный не получил своего развития, что представляется серьезным недостатком в системной работе органов власти по формированию благоприятного предпринимательского климата в России.

Регламентация порядка исполнения государственных функций по осуществлению контроля (надзора)

Как уже отмечалось в Аналитическом докладе – 2013 за годы, прошедшие после вступления в действие Федерального закона № 294-ФЗ, в основном была завершена работа по принятию новых и приведению в соответствие с указанным законом специальных законодательных актов Российской Федерации и положений о конкретных видах государственного контроля (надзора), утверждаемых актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Однако эта работа не является завершённой. Во многих сферах деятельности в законодательных актах отсутствуют положения, регламентирующие вопросы государственного контроля (надзора), что обуславливает отсутствие утвержденных Правительством Российской Федерации положений о порядке его осуществления.

Так, в частности, остается не урегулированным порядок осуществления валютного контроля, государственного семенного надзора, государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации об авторском праве и смежных правах, за состоянием Музейного фонда Российской Федерации и за деятельностью негосударственных музеев в Российской Федерации, за хранением и использованием отнесенных к культурному наследию народов Российской Федерации библиотечных фондов и кинофонда, за соблюдением законодательства об архивном деле, государственного контроля (надзора) в области защиты информации, за выполнением организационных и технических мер по обеспечению безопасности персональных данных, за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг, государственный контроль (надзора) в сфере социального обслуживания, за соблюдением законодательства Российской Федерации о занятости населения, за деятельностью аккредитованных лиц в национальной системе аккредитации.

Нуждается в корректировке Положение о федеральном государственном контроле (надзоре) в сфере миграции, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 13 ноября 2012 г. № 1162, поскольку в нем не дифференцированы два вида государственного контроля (надзора), установленные законодательством. В частности, не регламентированы вопросы проверок соблюдения трудового законодательства в отношении иностранных работников и не определены полномочия Роструда и МИД России в этой сфере.

Требует внесения изменений Положение о государственном надзоре за проведением всероссийских лотерей, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 сентября 2012 г. № 913, которое не приведено в соответствие с изменениями, внесенными Федеральным законом от 28.12.2013 № 416-ФЗ в Федеральный закон «О лотереях».

Должны быть признаны утратившими силу постановления Правительства Российской Федерации:

- от 31 октября 1998 г. № 1272 «О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок» в связи с интеграцией этого вида контроля в систему федерального государственного транспортного надзора;
- от 27 февраля 2010 г. № 103 «О мерах по осуществлению государственного контроля (надзора) за соблюдением особых условий использования земельных участков, расположенных в границах охранных зон объектов электросетевого хозяйства», поскольку вопросы контроля за охранными зонами объектов электросетевого хозяйства включены в Положение о федеральном энергетическом надзоре;
- от 15 октября 1998 г. № 1200 об утверждении Положения о сортовом и семенном контроле сельскохозяйственных растений в Российской Федерации и от 31 октября 1998 г. № 1269 об утверждении Положения о проведении семенного контроля семян лесных растений, которые не соответствуют Федеральному закону «О семеноводстве».

**Развитие системы административной ответственности
за правонарушения в сфере осуществления
государственного контроля (надзора)
и муниципального контроля**

Значительные изменения были внесены в 2014 году в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, наиболее важными из которых были следующие:

– ограничение перечней должностных лиц органов государственного контроля (надзора), уполномоченных на рассмотрение дел об административных правонарушениях в соответствующих сферах деятельности.

В большинство статей главы 23 Кодекса Федеральным законом от 14.10.2014 № 307-ФЗ внесены изменения, устанавливающие право рассматривать дела об административных правонарушениях ограниченного круга должностей органов государственного контроля (надзора) – руководителей федеральных органов исполнительной власти, территориальных органов и их заместителей, руководителей уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их заместителей.

Вместе с тем следует отметить, что полностью эта проблема не была решена. Сокращение перечня должностных лиц, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях, не коснулось таких массовых видов государственного контроля (надзора), как экологический, транспортный, строительный, ветеринарный надзоры, при осуществлении которых такое право сохранилось не только за руководителями, но и за должностными лицами рядового инспекторского состава контрольных органов;

– уточнение оснований для возбуждения дел об административных правонарушениях.

Статья 28.1 Кодекса дополнена примечанием о том, что поводом для возбуждения дела об административном правонарушении могут служить достаточные данные, указывающие на наличие события административного правонарушения при непосредственном его обнаружении в ходе проведения проверки при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, после оформления акта о проведении указанной проверки.

Указанное уточнение направлено на сокращение широко применяемых органами государственного контроля (надзора) мероприятий по контролю при назначении административного расследования, порядок осуществления которого не регламентируется Федеральным законом № 294-ФЗ, в рамках рассмотрения дел об административном правонарушении, возбуждаемых не на основании результатов проведенных проверок;

– увеличение (с 2 месяцев до 1 года) срока давности привлечения к административной ответственности при осуществлении государственного контроля

(надзора) и муниципального контроля, а также уточнение составов правонарушений, связанных с невыполнением решений, предписаний должностных лиц контрольных органов, воспрепятствованием проведению ими проверок;

- распространение ответственности за нарушение требований законодательства о государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле и порядка проведения проверок на должностных лиц органов муниципального контроля и государственных учреждений, наделенных полномочиями осуществления государственного контроля (надзора), а также введение наказания в форме дисквалификации таких лиц, совершивших правонарушения;*
- расширение составов административных правонарушений и усиление ответственности за их совершение.*

В 2014 году составы административных правонарушений в сфере соблюдения законодательства Российской Федерации, предусмотренные Кодексом, дополнены административной ответственностью за нарушения в сфере обращения фальсифицированных и контрафактных товаров, в том числе лекарственных средств, обращения донорской крови и пищевых продуктов, защиты прав потребителей и защиты информации, безопасности дорожного движения, трудовых отношений, управления многоквартирными домами, применения правил в национальной платежной системе, в сфере закупок для государственных нужд, проведения азартных игр, эксплуатации магистральных трубопроводов, использования и охраны земель и других сферах деятельности. При этом была продолжена тенденция на детализацию и конкретизацию составов административных правонарушений, выявляемых в рамках государственного и муниципального контроля (надзора).

Помимо корректировки составов административных правонарушений в Кодекс внесены изменения, направленные на усиление административной ответственности, введение новых и увеличение размеров санкций за правонарушения.

Так, например, максимальный размер штрафа по фактам нарушений санитарно-эпидемиологических требований к организации питания населения в специально оборудованных местах (статья 6.6 Кодекса) увеличен до 10 тысяч рублей – на должностных лиц, а также на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, до 50 тысяч рублей – на юридическое лицо.

Кодекс дополнен статьей 6.33, устанавливающей административную ответственность по фактам обращения фальсифицированных, контрафактных, недоброкачественных и незарегистрированных лекарственных средств, медицинских изделий и оборот фальсифицированных биологически активных добавок.

Статья 14.7 Кодекса изложена в новой редакции и предусматривает две части, устанавливающие дифференцированные санкции по фактам обмеривания, обвешивания, обсчета потребителей при реализации товара (работы, услуги) или иного обмана потребителей (часть 1) и по фактам введения потребителей в заблуждение относительно потребительских свойств, качества товара (часть 2). При этом законом

предусмотрено значительное повышение штрафа по части 2 статьи 14.7 (на юридических лиц – до 500 тыс. рублей).

Санкции статьи 14.10 «Незаконное использование товарного знака» предусматривают дополнительное наказание в виде конфискации именно орудий (а не только предметов) совершения административного правонарушения, включая материалы и оборудование, используемых для производства продукции.

В статье 15.12 «Производство или продажа товаров и продукции, в отношении которых установлены требования по маркировке и (или) нанесению информации, без соответствующей маркировки и (или) информации, а также с нарушением установленного порядка нанесения такой маркировки и (или) информации» также повышены санкции. Кроме того, в диспозиции части 3 и части 4 этой статьи внесено дополнение, распространяющее их действие наряду с алкогольной продукцией на табачные изделия.

Осуществляемую в 2014 году детализацию отдельных составов административных правонарушений можно оценить в целом положительно.

Вместе с тем, как отмечалось в Аналитических докладах за 2012 и 2013 годы, в Кодексе по-прежнему сохраняется большое число составов административных правонарушений, сформулированных исключительно или преимущественно в виде отсылочных норм. Это вкупе с довольно широкими рамками усмотрения должностных лиц в отношении размеров административного наказания (во многих случаях максимальные размеры штрафов превышают минимальные в 2–3 раза) создает условия для неоднородности административной практики и возможных злоупотреблений со стороны должностных лиц контрольных органов.

2.3 Основные направления реформирования

Важным направлением в сфере нормативного правового регулирования системы государственного контроля (надзора) и муниципального контроля явилась подготовка в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации и утверждение Председателем Правительства Российской Федерации Д.А. Медведевым Концепции повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления на 2014–2018 годы, в соответствии с которой предусматривается:

– определение правовых основ системы государственного контроля, предусматривающих установление и разграничение целей, задач, принципов, предмета, содержания и порядка осуществления различных видов государственного контроля, надзора и разрешительных функций;

– приведение в соответствие с современным уровнем развития науки и техники, международным опытом национальной системы нормативно-правового обеспечения государственного контроля, государственного надзора и разрешительных

функций, правил и норм, устанавливающих обязательные требования, подлежащие соблюдению органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами в процессе своей деятельности;

- устранение дублирования различных контрольно-надзорных и разрешительных функций в системе государственного контроля, исключение избыточных и неэффективных функций;
- внедрение методологии оценки и управления рисками причинения вреда, связанного с конкретными видами хозяйственной деятельности, в систему организации и осуществления государственного надзора;
- определение показателей (критериев) эффективности государственного и муниципального контроля, разработка и внедрение методики расчета таких показателей и мониторинга эффективности указанной деятельности;
- совершенствование нормативного правового регулирования вопросов административной ответственности за нарушения обязательных требований, выявленных при осуществлении государственного надзора;
- обеспечение открытости и доступности информации о контрольно-надзорной и разрешительной деятельности государственных органов исполнительной власти, формирование и ведение федеральных и региональных информационных ресурсов в сфере указанной деятельности;
- разработка и внедрение при формировании и принятии проектов бюджетов всех уровней методики ресурсного обеспечения контрольно-надзорных и разрешительных функций (кадрового, материально-технического, финансового).

Во исполнение поручений Президента Российской Федерации и в соответствии с утвержденной Концепцией была осуществлена работа по подготовке концепции и проекта базового федерального закона о государственном и муниципальном контроле (далее – Закон о ГМК), в котором предполагается реализовать перечисленные основные направления построения современной модели контрольных функций.

В настоящее время проект Закона о ГМК, принятие которого планируется до конца 2015 года, проходит доработку с учетом его обсуждения с представителями государственных контрольных органов, общественными объединениями предпринимательского сообщества.

Одновременно планируется провести в 2015–2016 годы апробацию в пилотном режиме на отдельных территориях субъектов Российской Федерации системы организации некоторых видов государственного контроля на основе внедрения риск-ориентированной методологии.

Важным элементом в дальнейшем сокращении административного вмешательства государства в предпринимательскую деятельность является разработка законопроекта, вводящего трехлетний мораторий на проведение плановых проверок субъектов малого предпринимательства, добросовестно осуществляющих деятельность по соблюдению обязательных требований законодательства Российской Федерации.

Обобщая анализ изменений, внесенных в 2014 году в нормативные правовые акты, регламентирующие государственный контроль (надзор) и муниципальный контроль, можно выделить нововведения, заслуживающие как положительной, так и отрицательной оценки.

Позитивными новациями являются:

- а) упорядочение процедур проведения проверок и отдельных мероприятий по контролю, проводимых без взаимодействия с проверяемыми субъектами (дистанционный контроль);
- б) повышение комплексности плановых проверок;
- в) ограничение предмета внеплановых проверок, проводимых в целях проверки выполнения ранее выданных предписаний об устранении выявленных нарушений обязательных требований, только проверкой исполнения этих предписаний;
- г) введение с 1 июля 2015 года запрета на проведение проверок выполнения требований, установленных нормативными правовыми актами органов исполнительной власти СССР и РСФСР, не соответствующих законодательству Российской Федерации и не опубликованных в установленном порядке, и отнесение требований о выполнении хозяйствующими субъектами указанных актов к грубым нарушениям, влекущим признание недействительными результатов проверок;
- д) продолжение работы по приведению в соответствие с Федеральным законом № 294-ФЗ положений значительного числа специальных законов в части регламентации государственного и муниципального контроля.

Важным итогом 2014 года является проведенная работа по научному обоснованию и разработке концептуальных основ современной модели системы государственного и муниципального контроля и ее правового регулирования новым базовым законом.

В то же время негативно оценивается процесс дальнейшего снижения универсальности Федерального закона № 294-ФЗ за счет необоснованного расширения перечней видов контрольной деятельности, полностью или частично изъятых из сферы его действия в части общей методологии организации и проведения проверок и иных мероприятий по контролю.

Была неоправданно приостановлена работа по замене разрешительного характера начала предпринимательской деятельности на уведомительный порядок. Перечень видов деятельности, работ и услуг, о начале которых хозяйствующие субъекты представляют уведомления в прошедшем году, не получил развития.

По-прежнему актуальной остается проблема внесения изменений в положения о государственном контроле (надзоре), содержащиеся в законодательстве о культуре, музеем, архивном и библиотечном деле, ветеринарии, обращении драгоцен-

ных металлов и драгоценных камней, а также систематизации контрольно-надзорных функций в сферах социального обеспечения и занятости населения.

Замедлились темпы работы по регламентации отдельных видов контрольно-надзорной деятельности на уровне актов Правительства Российской Федерации.

Не была достигнута цель кардинального ограничения перечня должностных лиц, имеющих право рассматривать дела об административных правонарушениях, конкретизации и дифференциации составов административных правонарушений в большинстве видов хозяйственной деятельности.

Многие выявленные проблемы не находят своего разрешения, а потенциально возможные инструменты повышения эффективности контроля и надзора не используются.

Очевидно, что для дальнейшего повышения эффективности контрольно-надзорной деятельности необходимо продолжение совершенствования законодательства. При этом важно как последовательное исправление мелких недостатков, так и кардинальная переработка отдельных контрольно-надзорных инструментов: внедрение риск-ориентированного подхода, систематизация проверяемых требований, существенное повышение уровня открытости органов власти в данной сфере, изменение системы административной ответственности.

3. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНЫХ ОРГАНОВ

Современная теория государственного управления⁴⁵ разделяет показатели эффективности деятельности на несколько больших групп, основными из которых являются следующие: 1) показатели непосредственного результата, относящиеся непосредственно к деятельности организации и отражающие объем ее деятельности, в т.ч. с некоторыми качественными характеристиками, и 2) показатели конечного эффекта, относящиеся к воздействию государственной политики на целевую группу, отражающие изменение управляемой подсистемы в результате управляющих воздействий. Данный подход может быть применен и для оценки эффективности деятельности контрольно-надзорных органов.

В настоящий момент в Российской Федерации формальная система показателей эффективности деятельности контрольно-надзорных органов определена в постановлении Правительства Российской Федерации от 05.04.2010 № 215 «Об утверждении правил подготовки докладов об осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в соответствующих сферах деятельности и об эффективности такого контроля (надзора)». Данная система предполагает наблюдение в целях оценки эффективности за значениями 20 показателей (см. Приложение 1).

Из перечня следует, что практически все перечисленные показатели (17 из 20) являются показателями непосредственного результата, т.е. характеризуют саму деятельность контрольно-надзорного органа, но не состояние контролируемой сферы. Действительно, оценивается выполнение плана проведения проверок, умение выявлять нарушения у предпринимателей, охват сферы подконтрольных субъектов мероприятиями по контролю, основания по проведению внеплановых проверок, размер штрафов и др.

К показателям конечного эффекта можно отнести лишь «количество случаев причинения вреда» и с некоторыми допущениями долю юридических лиц, у которых выявлены нарушения, либо связанные с угрозой причинения вреда, либо связанные непосредственно со случаями причинения вреда.

Система показателей непосредственного результата применяется в рамках внутренней административной оценки исполнительской деятельности контрольно-надзорных органов. Однако какие-либо сведения о реальном использовании данных показателей для оценки эффективности деятельности контрольно-надзорных органов в российской практике на уровне Правительства РФ отсутствуют. Скорее всего для выработки или принятия каких-либо управленческих решений данная система не используется.

⁴⁵ Обзор соответствующих исследований, см., например, в издании НИУ ВШЭ «Состояние и механизмы модернизации российского государственного управления». М.: Эпифания, 2004.

Кроме того, концентрируясь на операциональной деятельности контрольного органа, данные показатели не позволяют ответить на ряд важных для общества и политического руководства страны вопросов – достигаются ли цели контрольно-надзорной деятельности, исполняются ли обязательные требования, возникают ли случаи причинения вреда и нанесения ущерба в подконтрольной сфере.

В докладах федеральных органов исполнительной власти об осуществлении государственного контроля (надзора) сведения об оценке показателей эффективности деятельности по дополнительно рассчитываемым показателям, отражающим специфику контрольной деятельности в конкретной сфере, представлены в докладах лишь 5 ведомств – МВД России, МЧС России, Роспотребнадзора, Ростехнадзора и ФНС России. Самостоятельно описывая показатели эффективности контрольно-надзорной деятельности, ведомства концентрируются в основном на показателях конечного эффекта (количество дорожно-транспортных происшествий, количество пожаров и число погибших на них, количество чрезвычайных ситуаций и нарушений на водных объектах, заболеваемость по видам болезней в результате нарушений санитарно-эпидемиологических требований, доначисление налогов, аварийность и травматизм на объектах различных видов технического надзора). Отдельно следует отметить практику Роспотребнадзора, проводящего оценку не только количества случаев причинения вреда, но и оценку этого вреда в стоимостном выражении. Также Роспотребнадзор приводит результаты ведомственных оценок масштабов предотвращенного вреда в денежном выражении. Иными словами, федеральные ведомства, в инициативном порядке прорабатывающие системы ведомственной оценки показателей эффективности, также дополняют перечень показателей, утвержденный постановлением Правительства, показателями конечного эффекта.

Вопрос оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности рассматривался также и международными экспертами. ОЭСР рекомендует при разработке показателей эффективности государственного контроля и надзора учитывать 10 показателей⁴⁶.

Показатели эффективности государственного контроля и надзора в соответствии с рекомендациями ОЭСР

Основные показатели

- 1. Количество тяжких последствий (например, возможных смертей и/или возможности нанесения существенного вреда здоровью или окружающей среде), которые удалось предотвратить.*
- 2. Экономическая эффективность проведения проверки (соотношение затрат на проведение проверки к тяжести последствий вследствие невыполнения субъектом контроля требований законодательства) – особенно в разрезе*

⁴⁶ OECD Best Practice Principles for Improving Regulatory Enforcement and Inspections <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/Best%20practice%20for%20improving%20Inspections%20and%20enforcement.docx>.

групп риска (т.е. какова экономическая эффективность для объектов, отнесенных к низкой группе риска, средней, высокой и т.д.).

3. *Доля проверок, проведение которых было осуществлено при применении риск-ориентированного подхода.*
4. *Объем ресурсов, выделенных на предоставление консультационной помощи.*
5. *Использование инструментов (негосударственного принуждения), стимулирующих выполнение установленных законодательством требований.*
6. *Уровень административных барьеров.*
7. *Удовлетворенность субъектов контроля качеством информации, предоставленной в ходе проведения проверки.*

Дополнительные показатели

8. *Количество нарушений, выявленных в ходе проведения проверок.*
9. *Сумма взысканных штрафов.*
10. *Уровень дублирования контрольно-надзорных мероприятий контрольными ведомствами одного уровня, а также ведомствами различной юрисдикции.*

Таким образом, ОЭСР предлагает использовать показатели конечного эффекта работы контрольно-надзорных органов (например, количество случаев предотвращенного вреда, уровень административных барьеров), показатели непосредственного результата (например, доля проверок, проведенных с применением риск-ориентированного подхода, сумма взысканных штрафов, удовлетворенность качеством предоставленной при проверке информации), показатели использования ресурсов (экономическая эффективность проверки). Интересно, что показатели непосредственного результата отражают не столько объем проведенной работы, сколько ее качество, а также ориентированы на отслеживание практики внедрения основных инструментов совершенствования контрольно-надзорной деятельности (например, внедрение риск-ориентированного подхода, развитие механизмов информирования и консультирования).

Система показателей эффективности контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации должна быть дополнена показателями «конечного эффекта». Поскольку речь идет не о замещении системы показателей, которые должны использоваться в административной практике, а о дополнении ее показателями, необходимыми для оценки достижения или недостижения целевых установок работы контрольно-надзорных органов, то количество дополнительных показателей должно быть невелико.

При этом необходимо учитывать возможности текущей статистики (в том числе внутренних данных контрольно-надзорных органов) по сбору соответствующих достоверных данных и их анализу.

В частности, предлагается отказаться от учета случаев предотвращенного вреда и расчета размеров предотвращенного ущерба, поскольку категория «предотвращенности» является умозрительной, строящейся на большом количестве допущений и не имеющей в настоящий момент четких методик расчета. Главным показателем конечного эффекта, отражающим цель работы контрольно-надзорного органа, должны стать число случаев причинения вреда и размер соответствующего нанесенного ущерба в подконтрольной сфере. В таких условиях контрольный орган будет самостоятельно стремиться выбирать инструменты воздействия на подконтрольных субъектов, максимально снижающие случаи причинения вреда, причем ориентируясь не только на проверки (проверить всех субъектов все равно невозможно), но и на мероприятия по профилактике, а при проведении мероприятий по контролю с учетом ресурсных ограничений концентрироваться на деятельности действительно наиболее опасных подконтрольных субъектов.

В целом система оценки должна быть ориентирована на все заинтересованные в деятельности контрольно-надзорных органов общественные группы – общество, государство, бизнес, а также учитывать проектируемые основные изменения в деятельности контрольно-надзорных органов.

В качестве новых базовых показателей эффективности контрольно-надзорной деятельности предлагается рассматривать следующие.

Первая группа включает показатели, ориентированные на целевые установки деятельности контрольно-надзорных органов с точки зрения общества.

- 1) *Количество случаев причинения вреда жизни и здоровью, нанесения ущерба имуществу, окружающей среде, объектам культурного наследия, безопасности государства, возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, произошедших в подконтрольной сфере.*
- 2) *Оценка причиненного вреда, нанесенного ущерба в стоимостном выражении.*

Внедрение данных показателей потребует организации новой для подавляющего большинства видов надзора системы статистического учета, поскольку в настоящий момент лишь некоторые контрольно-надзорные органы учитывают случаи причиненного вреда.

Случаи причинения вреда могут возникать по причине стихийных бедствий, каких-либо экстраординарных событий техногенного характера (пожар, взрыв, авария, катастрофа, иной инцидент), в связи с правомерной, обычной для хозяйствующего субъекта деятельностью (например, правомерное размещение отходов, выбросы загрязняющих веществ в пределах утвержденных лимитов), а также в связи с нарушением обязательных требований (например, сверхлимитное размещение отходов).

Несмотря на важность оценки всех случаев причинения вреда, их значимость с точки зрения оценки эффективности контрольно-надзорного органа различна. Так, случаи стихийных бедствий находятся вне рамок сферы ответственности контрольного органа; случаи причинения вреда, возникающие без нарушения обя-

зательных требований относятся к качеству этих требований и лишь косвенно к сфере компетенции контрольно-надзорного органа. Однако случаи нарушения требований или чрезвычайных ситуаций техногенного характера напрямую должны относиться к сфере деятельности контрольного органа и учитываться для оценки эффективности.

Оценка причиненного вреда в стоимостном выражении состоит из двух компонентов: учета масштабов вреда в физических единицах (например, штуках, квадратных метрах и проч.) и определения денежного эквивалента нанесенного вреда. Для материальных объектов существуют устоявшиеся методики оценки их стоимости различными методами и сложившиеся сообщества оценщиков. Интерес вызывает лишь оценка ущерба от потери «бесценных» объектов, прежде всего определение стоимостной оценки ущерба от потери человеческой жизни. Однако и данное направление можно считать достаточно хорошо разработанным. Так, в мировой литературе сложилось несколько базовых подходов к данному параметру⁴⁷: 1) оценка с точки зрения теории человеческого капитала, 2) оценка стоимости «среднестатистической жизни», 3) оценка стоимости жизни в законодательстве и компенсационные выплаты страховыми компаниями, 4) общественная оценка стоимости жизни человека.

На основании распространенных методических рекомендаций следует разработать конкретные методики расчетов значений данных показателей применительно к каждому конкретному виду надзора, в том числе определив классификацию учитываемых случаев причинения вреда, классификацию видов ущерба, параметры учета по каждому случаю причинения вреда, методику расчета ущерба по каждому из видов.

Вторая группа состоит из показателей, ориентированных на целевые установки деятельности контрольно-надзорных органов с точки зрения бизнеса (подконтрольных субъектов).

- 3) *Оценка работы контрольного органа со стороны предпринимателей, в том числе в части раскрытия, систематизации и актуализации обязательных требований к подконтрольным субъектам.*
- 4) *Оценка издержек предпринимателей в связи с проведением контрольно-надзорных мероприятий.*

Данные показатели характеризуют субъективную и объективную стороны восприятия контрольно-надзорного органа со стороны предпринимательского сообщества. Первый показатель касается восприятия предпринимательским сообществом различных аспектов деятельности контрольно-надзорного органа, уровень удовлетворенности от такого взаимодействия. При этом перечень параметров для

⁴⁷ Более подробно см. в работе авторов НИУ ВШЭ. Карабчук Т.С., Никитина М.В., Ремезкова В.П., Соболева Н.Э. Как оценить стоимость человеческой жизни? // Экономическая социология. 2014. Т. 15. № 1. С. 89–106.

оценки в соответствии с данным показателем может быть различным – от корректности поведения сотрудников при проведении проверок до качества разъяснительной работы или уровня «жесткости» налагаемых сотрудниками контрольного органа наказаний.

Второй показатель предполагает оценку материальных и временных затрат подконтрольных субъектов, связанных с деятельностью контрольно-надзорного органа. Сюда в обязательном порядке включается оценка непосредственных затрат на взаимодействие при проведении мероприятий по контролю (в том числе заработная плата сотрудников, вовлеченных во взаимодействие, на период проведения мероприятия), а также могут включаться расходы, которые необходимо понести для приведения бизнеса в соответствие с обязательными требованиями, включая ту часть расходов, которые носят непроизводственный характер, а также расходы на предоставление отчетности и получение необходимых разрешений.

Основной сложностью оценки значений показателей данной группы является надежность источников первичных данных. В случае с показателями субъективной оценки необходимо обеспечить репрезентативность полученных сведений по всей совокупности поднадзорных субъектов при том, что разные категории поднадзорных субъектов (например, малый и крупный бизнес) могут кардинально расходиться в оценках деятельности контрольно-надзорного органа.

В случае с оценкой издержек предпринимателей источниками первичных данных могут быть также только сами предприниматели. Даже если не принимать во внимание возможность намеренного или случайного искажения данных, различные группы предпринимателей могут нести издержки, кардинально отличающиеся, например, в зависимости от размеров бизнеса. В данном случае необходимы механизмы верификации данных, их агрегирования и усреднения, использование «типовых объектов наблюдения», позволяющие приводить данные по различным категориям предприятий к сопоставимому формату.

Третья группа показателей ориентирована на целевые установки деятельности контрольно-надзорных органов с точки зрения государства, не учитываемых в предыдущих группах показателей. Поскольку данные показатели разрабатываются в дополнение к уже используемой системе показателей непосредственного результата, характеризующих административную дисциплину контрольно-надзорных органов, представляется целесообразным ограничиться несколькими показателями, актуальными для современного уровня развития системы контрольно-надзорной деятельности.

5) Доля мероприятий по контролю, проведение которых было осуществлено при проведении риск-ориентированного подхода.

Поскольку внедрение риск-ориентированного подхода в соответствии с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному собранию является основным направлением развития системы контрольно-надзорной деятельности, представляется оправданным определение отдельного показателя, оценивающего

внедрение указанного принципа в практику деятельности контрольно-надзорных органов.

б) Доля ресурсов, выделяемых на исполнение функций по контролю, направляемых на проведение мероприятий по профилактике и предоставлению консультационной помощи.

Потенциал использования профилактики нарушений обязательных требований, как инструмента обеспечения их соблюдения, является, на наш взгляд, в настоящий момент недоиспользованным. Действительно, если проведение мероприятий по контролю достаточно проработано с точки зрения нормативно-правового регулирования и практики правоприменения, то необходимость проведения мероприятий по профилактике обсуждается только на уровне деклараций. В этой связи представляется целесообразным осуществлять специализированный мониторинг внедрения соответствующих инструментов в деятельность контрольно-надзорных органов.

7) Экономическая эффективность проведения мероприятий по контролю

Данный показатель отражает соотношение между результатами контрольных мероприятий и затрачиваемыми на это бюджетными средствами, т.е. эффект от затраченных ресурсов. При этом в качестве «результата» могут рассматриваться как показатели конечного эффекта, актуальные с точки зрения общества или бизнеса, так и операционные показатели непосредственного результата. В любом случае в условиях оптимизации бюджетных расходов представляется необходимым давать оценку соответствующих эффектов.

Таким образом, предлагается дополнить существующую систему оценки эффективности контрольно-надзорной деятельности рядом показателей, отражающих запросы общества, бизнеса и государства, предъявляемые к деятельности контрольно-надзорных органов.

При этом следует оговориться, что по каждому из этих показателей с учетом специфики организации конкретного вида надзора должны быть разработаны методики расчета их значений. Данные методики должны быть прозрачны и должны пройти обсуждение в экспертном сообществе. Сам перечень показателей не является статичным и может в перспективе быть изменен, равно как отдельные ведомства могут расширять данную систему показателей.

**Действующая система показателей эффективности
деятельности контрольно-надзорных органов**

1. Выполнение плана проведения проверок (доля проведенных плановых проверок в процентах общего количества запланированных проверок).
2. Доля заявлений органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, направленных в органы прокуратуры о согласовании проведения внеплановых выездных проверок, в согласовании которых было отказано (в процентах общего числа направленных в органы прокуратуры заявлений).
3. Доля проверок, результаты которых признаны недействительными (в процентах общего числа проведенных проверок).
4. Доля проверок, проведенных органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля с нарушениями требований законодательства Российской Федерации о порядке их проведения, по результатам выявления которых к должностным лицам органов государственного контроля (надзора), муниципального контроля, осуществившим такие проверки, применены меры дисциплинарного, административного наказания (в процентах общего числа проведенных проверок).
5. Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в отношении которых органами государственного контроля (надзора), муниципального контроля были проведены проверки (в процентах общего количества юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность на территории Российской Федерации, соответствующего субъекта Российской Федерации, соответствующего муниципального образования, деятельность которых подлежит государственному контролю (надзору), муниципальному контролю).
6. Среднее количество проверок, проведенных в отношении одного юридического лица, индивидуального предпринимателя.
7. Доля проведенных внеплановых проверок (в процентах общего количества проведенных проверок).
8. Доля правонарушений, выявленных по итогам проведения внеплановых проверок (в процентах общего числа правонарушений, выявленных по итогам проверок).
9. Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений, с которыми связано возникновение угрозы причинения вреда жизни и здоровью гра-

- ждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью предотвращения угрозы причинения такого вреда (в процентах общего количества проведенных внеплановых проверок).
10. Доля внеплановых проверок, проведенных по фактам нарушений обязательных требований, с которыми связано причинение вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, с целью прекращения дальнейшего причинения вреда и ликвидации последствий таких нарушений (в процентах общего количества проведенных внеплановых проверок).
 11. Доля проверок, по итогам которых выявлены правонарушения (в процентах общего числа проведенных плановых и внеплановых проверок).
 12. Доля проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений были возбуждены дела об административных правонарушениях (в процентах общего числа проверок, по итогам которых были выявлены правонарушения).
 13. Доля проверок, по итогам которых по фактам выявленных нарушений наложены административные наказания (в процентах общего числа проверок, по итогам которых по результатам выявленных правонарушений возбуждены дела об административных правонарушениях).
 14. Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, представляющие непосредственную угрозу причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также угрозу чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц).
 15. Доля юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, в деятельности которых выявлены нарушения обязательных требований, явившиеся причиной причинения вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в процентах общего числа проверенных лиц).

16. Количество случаев причинения юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями вреда жизни и здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов Российской Федерации, имуществу физических и юридических лиц, безопасности государства, а также чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (по видам ущерба).
17. Доля выявленных при проведении проверок правонарушений, связанных с неисполнением предписаний (в процентах общего числа выявленных правонарушений).
18. Отношение суммы взысканных административных штрафов к общей сумме наложенных административных штрафов (в процентах).
19. Средний размер наложенного административного штрафа в том числе на должностных лиц и юридических лиц (в тыс. рублей).
20. Доля проверок, по результатам которых материалы о выявленных нарушениях переданы в уполномоченные органы для возбуждения уголовных дел (в процентах общего количества проверок, в результате которых выявлены нарушения обязательных требований).

Научное издание

Авторский коллектив:

*С.М. Плаксин, В.В. Бакаев, А.Г. Зуев, А.В. Кнутов, С.И. Максимова,
Е.А. Полесский, С.В. Семенов, А.В. Чаплинский*

**КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аналитический доклад – 2014

Подготовка оригинал-макета:

Издательство «МАКС Пресс»

Редактор издательства: *Е.М. Бугачева*

Компьютерная верстка: *Н.С. Давыдова*

Корректор: *Н.А. Балашова*

Подписано в печать 05.03.2015 г.

Формат 70x100 1/16. Усл.печ.л. 7,5. Тираж 1000 экз. Изд. № 040.

Издательство ООО «МАКС Пресс»

Лицензия ИД N 00510 от 01.12.99 г.

119992, ГСП-2, Москва, Ленинские горы, МГУ им. М.В. Ломоносова,

2-й учебный корпус, 527 к.

Тел. 8 (495) 939-3890/91. Тел./Факс 8 (495) 939-3891.

Отпечатано в ППП «Типография «Наука»

121099, Москва, Шубинский пер., 6

Заказ №

