

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

о наличии коррупциогенных факторов в Федеральном законе №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»

г. Челябинск

11 ноября 2009 года

I. Объект экспертизы

Федеральный закон от 21.07.1997 №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (с изменениями от 07.08.2000, 10.01.2003, 22.08.2004, 09.05.2005, 18.12.2006 и 30.12.2008).

II. Правовые основания для проведения независимой экспертизы

2.1. Распоряжение Министерства юстиции Российской Федерации от 11.08.2009 №2777-р об аккредитации ООО НПП «Резонанс» в качестве независимой экспертной организации, уполномоченной на проведение экспертизы на коррупциогенность.

Свидетельство об аккредитации от 12.08.2009 №347.

2.2. Федеральный закон от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

2.3. «Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции». Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 05.03.2009 №195.

III. Основные принципы предлагаемых антикоррупционных изменений

3.1. Системное реформирование законодательства

Известно, что законодательство о промышленной безопасности содержит множество коррупционных факторов, связанных с широтой дискреционных полномочий органов государственной власти; установлением неопределенных и трудновыполнимых требований к организациям; отсутствием четкой регламентации прав, обязанностей и ответственности организаций и органов государственной власти (их должностных лиц); чрезмерной свободой подзаконного нормотворчества и т.д.

Это предопределяет необходимость системного реформирования законодательства о промышленной безопасности.¹

Анализ мирового опыта подтверждает, что Федеральный закон от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании» (далее – Закон №184) дал старт этому реформированию в правильном направлении. Для успешного решения задач снижения уровня коррупции и перехода экономики России на инновационный путь развития необходимо ускоренное завершение начатой реформы.

Регулирование общественных отношений по обеспечению безопасности в промышленности, согласно статье 55 Конституции, статье 1 Гражданского кодекса РФ и статьям 3 и 6 Федерального закона от 27.12.2002 № 184-ФЗ «О техническом регулировании», должно базироваться на непротиворечивой совокупности минимально необходимых, но достаточных формализованных обязательных и установленных по единым правилам требований к продукции и к связанным с ними процессам проекти-

¹ Природа надзора. Интервью с министром природных ресурсов и экологии РФ Трутневым Ю.П. («Российская газета». – №5021 (197) от 16.10.2009).

рования, производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ и оказанию услуг.

3.2. Получение предприятием единственного разрешительного документа

Для исключения коррупционных факторов, обусловленных дублированием полномочий органов государственной власти, для каждого вида предпринимательской деятельности должно быть установлено лишь одно из трех ограничений, причём только в обоснованных и законодательно установленных случаях:

- *Лицензирование* в соответствии с Федеральным законом от 08.08.2001 №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» – для тех видов деятельности, регулирование которых не может осуществляться иными методами.
- *Обязательное членство в саморегулируемых организациях*, когда это предусмотрено Федеральными законами, в частности, «Градостроительным кодексом РФ».
- *Обязательного подтверждения соответствия* в форме обязательной сертификации или принятия декларации о соответствии (в отношении продукции).

Следует исключить необходимость получения предприятиями нескольких разрешительных документов на один и тот же вид деятельности или выпускаемой продукции. Тем более, при проведении реформы недопустимо введение дополнительных дублирующих разрешительных документов.

Например, невозможно согласиться с предложением ОАО «НТЦ «Промышленная безопасность» обязать изготовителей технических устройств получать новые разрешительные документы, выдаваемые саморегулируемыми организациями (СРО), – свидетельства о допуске к изготовлению (применению) технических устройств, не отменяя обязательности их сертификации.

3.3. Дифференцирование требований к безопасности

Абсолютная безопасность недостижима. Более того, стремление обеспечить 100% уровень безопасности исключает научно-технический прогресс (гужевая повозка, например, безопаснее автомобиля). Изменения в законодательство необходимо вносить с учётом допустимых рисков и исходя из необходимости стимулирования создания и освоения производства новой техники, использования новых технологий.

Требования к обеспечению безопасности особо опасных объектов – крупных гидротехнических сооружений, предприятий атомной энергетики и т.п., должны быть повышены. В то же время, недопустимо применение длительных и затратных разрешительных и надзорных бюрократических процедур к видам деятельности и объектам, например, к грузоподъемным кранам, энергетическим объектам малой мощности и т.п., авария которых, с точки зрения риска причинения вреда, практически не отличается, например, от среднего дорожно-транспортного происшествия.

ИЗМЕНЕНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН № 116-ФЗ, ПРЕДЛАГАЕМЫЕ ОАО «НТЦ «ПРОМЫШЛЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ»			
Требования действующего законодательства :		Предлагается :	
	▶ Экспертизу промышленной безопасности проводят организации, имеющие лицензию на проведение указанной экспертизы, выданную Ростехнадзором		▶ Экспертизу промышленной безопасности проводят организации, имеющие свидетельство о допуске к проведению экспертизы промышленной безопасности, выданное СРО
	▶ На основании результатов приемочных испытаний и сертификата соответствия Ростехнадзор выдает разрешение на применение конкретного вида (типа) технического устройства		▶ На основании результатов приемочных испытаний и сертификата соответствия СРО выдает свидетельство о допуске к изготовлению (применению) конкретного вида (типа) технических устройств

3.4. Исключение неопределенности границ ответственности

Изменение принципов организации промышленной безопасности должно сопровождаться устранением коррупционных факторов, связанных с неопределенностью зон ответственности предприятий и надзорных органов (их должностных лиц). В настоящее время за произошедшие аварии в различной степени отвечают проектировщики, эксплуатанты, изготовители, органы по сертификации технических устройств, экспертные организации и надзорные органы. В итоге – ответственность размыта, а за последствия аварий никто конкретно ответственности не несет.

Изменения в законодательство о промышленной безопасности в этой части должны базироваться на развитии и детализации норм статей №№ 2, 539, 543, 705, 741 и 751 Гражданского кодекса РФ и статей №№ 22, 163 и 212 Трудового кодекса РФ. Согласно этим нормам, риск от предпринимательской деятельности, а также обязанности по обеспечению должного технического состояния и надлежащей эксплуатации технических устройств и различных сооружений, а также безопасности выполняемых работ, возложены на работодателя – на эксплуатирующую организацию.

Эксплуатант, осуществляя предпринимательскую деятельность и получая от неё прибыль, должен выбирать надлежащее оборудование, материалы и т.п., имеющие декларации и сертификаты о соответствии, выданные вызывающими его доверие компаниями и органами по сертификации, и нести за это ответственность. При наличии сомнений добровольно проводить экспертизу промышленной безопасности. С привлечением тех экспертов, в компетентности которых он не сомневается.

Изготовитель технического устройства отвечает за безопасность работников своего предприятия и обязан за свой счет исправлять производственный брак. Но, за исключением случаев нарушения требований технических регламентов, не должен нести ответственность за последствия аварий и несчастных случаев с применением его продукции. Поскольку абсолютная надежность недостижима, любые единичные отказы не свидетельствуют о нарушении требований технических регламентов.

Подписание эксплуатантом акта приемки технического устройства или объекта в эксплуатацию, как следует из пункта 3 статьи 7 Закона №184, является подтверждением их соответствия требованиям технических регламентов и должно приводить к возложению на эксплуатанта возможных рисков от их эксплуатации. Перекалывание этой ответственности на другое лицо – на изготовителя технического устройства, на компанию, построившую объект, на сервисную службу, экспертную организацию, надзорный орган и т.д., необходимо исключить.

При этом снижения ответственности изготовителя (исполнителя) за последствия его производственного брака в рыночных условиях практически не происходит. Поставщик бракованной продукции несет материальные затраты на её восстановление и теряет свой имидж, свою долю на рынке. Это является более действенным стимулом для повышения качества продукции, чем санкции надзорного органа.

Необходимо также учитывать, что попытки возложить ответственность за произошедшие аварии на изготовителей технических устройств на практике имеют место лишь в отношении российских изготовителей. Это ставит иностранные компании в преимущественное положение на рынке, препятствует развитию экономики России.

Эксплуатант, совершивший правонарушение, должен нести полную ответственность за свои действия (бездействие), которые привели к аварии, поскольку опасный производственный объект находится под его контролем. Установление границ ответственности из условия смещения акцента на эксплуатанта позволит очистить деятельность в сфере промышленной безопасности от ненужных посредников и аффилированных с надзорными органами структур. Поставит во главу угла профессионализм

и компетентность, а не наличие выданных по коррупционным схемам свидетельств об аккредитации и разрешительных документов. Обеспечит ускорение перехода экономики страны на инновационный путь развития при одновременном снижении аварийности и уровня коррупции.

3.5. Процессный подход

Используемый в настоящее время подход к обеспечению промышленной безопасности, основанный, в основном, на проведении разовых проверок, выявлении нарушителей и их наказании, доказал свою неэффективность. Контролеры, как правило, обращают внимание не на самые опасные нарушения, а на те, которые легче всего выявить или за которые можно больше всего получить.

Увеличение количества обязательных требований, усиление контроля и ужесточение наказаний может привести лишь к кратковременному и несущественному снижению аварийности. А в перспективе не исправит, а ухудшит сложившуюся ситуацию. За счет замедления создания и внедрения новой, более безопасной техники.

У нас уже сейчас слишком много требований и слишком много надзора. Существующая система поддерживает коррупцию, поскольку предпринимателю проще заплатить контрольному органу или экспертной организации и не думать о вопросах безопасности. Тем более, что при огромном количестве обязательных требований, часто устаревших и противоречивых, их полное выполнение невозможно. Ежегодно на взятки чиновникам Ростехнадзора предприниматели тратят \$2-3 млрд.²

Для радикального решения проблемы промышленной безопасности необходимо не только сместить ответственность за произошедшие аварии на эксплуатанта, но и органично «встроить» безопасность в производственную деятельность предприятий. Концепция снижения аварийности и травматизма должна использовать, в основном, рыночные механизмы и базироваться на процессном подходе, основы которого изложены в международных и российских стандартах ISO 9001:2000 / ГОСТ Р ИСО 9001–2001 и OHSAS 18001:1999 / ГОСТ Р 12.0.006–2002.

В этом случае надзорному органу достаточно непосредственно или через саморегулируемые организации (СРО) осуществлять контроль (надзор) лишь надлежащего документирования и реализации этого процесса. Не вникая в технические детали.

Это позволит повысить эффективность государственного контроля (надзора), снизить административное давление на бизнес и обеспечить непрерывное снижение уровня аварийности и травматизма за счет реализации самосовершенствующейся системы промышленной безопасности.

IV. Постатейный анализ Федерального закона от 21.07.1997 №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Ключевым моментом административной антикоррупционной реформы законодательства о промышленной безопасности должно стать незамедлительное принятие Федерального закона, предусматривающего полную отмену Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – Закона №116) с 1 июля 2010 года – с даты вступления в силу технических регламентов.

Это вытекает из его постатейного анализа:

<i>Нормы Закона №116</i>	<i>Коррупционные факторы, обоснование возможности и целесообразности отмены норм</i>
Преамбула. Настоящий Федеральный	Цели, задачи, сфера регулирования, порядок, ус-

² По оценке Руководителя Ростехнадзора Кутыина Н.Г. («Русский Форбс», 29.05.2009).

закон определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, к локализации и ликвидации последствий указанных аварий. Положения настоящего Федерального закона распространяются на все организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов на территории Российской Федерации.	ловия и способы обеспечения безопасности, процедуры подтверждения соответствия, государственного контроля (надзора) и т.д., предусмотренные в Законе №116, в основном охватываются и во многом противоречат соответствующими нормами и положениями Закона №184, иных федеральных законов и нормативных правовых актов. Эти противоречия, далее рассмотренные более подробно, приводят к возникновению многочисленных коррупционных факторов, связанных с реализацией контрольными (надзорными) органами их полномочий, и факторов системного характера.
Глава I. Общие положения	
Статья 1. Основные понятия В целях настоящего Федерального закона используются следующие понятия: промышленная безопасность опасных производственных объектов (далее – промышленная безопасность) – состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий; авария – разрушение сооружений и (или) технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, неконтролируемые взрыв и (или) выброс опасных веществ; инцидент – отказ или повреждение технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, отклонение от режима технологического процесса, нарушение положений настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных технических документов, устанавливающих правила ведения работ на опасном производственном объекте.	Статья содержит коррупционный фактор, вызванный наличием оценочной категории «состояние защищенности», которая не имеет законодательного определения, не измерима и может по усмотрению надзорного органа толковаться в смысле абсолютной безопасности, которая недостижима и противоречит пониманию безопасности как отсутствию недопустимого риска (абзац 3 статьи 2 Закона №184). Это приводит к широте дискреционных полномочий госорганов – к неопределенности оснований для принятия решения относительно допустимости того или иного «состояния защищенности» неопределенных «жизненно важных интересов личности». Для защиты интересов общества и граждан пункт 3 статьи 36 Закона №184 содержит понятие нарушения требований технического регламента, влекущего обязанность нарушителя возместить причиненный вред. Нормы этой статьи полностью охватывают содержащееся в Законе №116 понятийное поле «аварии» и «инцидента» и не связывает обязанности возмещения вреда только с ними. Понятие «нарушение положений ... нормативных технических документов» содержит коррупционный фактор, обусловленный невыполнимостью всех этих норм. В настоящее время в сфере промышленной безопасности действует около 20 тыс. нормативных технических документов, содержащих устаревшие нормы и многочисленные противоречия. Часть из них не зарегистрирована в Министерстве юстиции, официально не опубликована и не может содержать правовых норм, обязательных для исполнения.
Статья 2. Опасные производственные объекты 1. Опасными производственными объектами в соответствии с настоящим Федеральным законом являются предпри-	Статья содержит коррупционный фактор, обусловленный широтой и неполной определенностью понятия «опасный производственный объект». Это позволяет госорганам относить к опасным производственным объектам, например, офисные

ятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, указанные в приложении 1 к настоящему Федеральному закону. 2. Опасные производственные объекты подлежат регистрации в государственном реестре в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации.	здания и жилые здания с установленными лифтами или системами газопотребления, столовую в цехе, где имеется мостовой кран и т.д. К опасным производственным объектам относятся, в частности, объекты, на которых используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 МПа (прил.1 к Закону №116). По такому условию, наличие на объекте трубопровода холодной воды (независимо от диаметра) с перепадом высот более 7 метров, а также газонаполненных энергосберегающих ламп освещения, формально требует их включения в государственный реестр опасных объектов и выполнения всех требований законов и подзаконных актов. Смысл этой статьи – в отнесении к ведению Ростехнадзора и учёту тех или иных объектов. Это влечёт согласование документации и соответствующие контакты с госчиновниками, что является питательной почвой для коррупции. Промышленная безопасность должна обеспечиваться на всех без исключения производственных объектах, что предопределяет нецелесообразность сохранения института опасных производственных объектов. Более прогрессивным является Закон №184, который не делит производственные объекты на опасные и безопасные. Целесообразно упразднить это деление и использовать процессный подход. Осуществлять государственный контроль (надзор) не за объектами, а за видами деятельности, которые подлежат лицензированию или для осуществления которых необходимо членство в саморегулируемых организациях (СРО).
Статья 3. Требования промышленной безопасности 1. Требования промышленной безопасности – условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в настоящем Федеральном законе, других федеральных законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации, а также в нормативных технических документах, которые принимаются в установленном порядке и соблюдение которых обеспечивает промышленную безопасность. 2. Требования промышленной безопасности должны соответствовать нормам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды, экологической безопасности, пожарной безопасности, охраны труда, строительства, а также требованиям государственных стандартов.	Как указывалось выше, требование соблюдения «нормативных технических документов» содержит коррупционный фактор, обусловленный невыполнимостью этого требования. На сегодняшний день действует около 20 тыс. нормативных технических документов, содержащих многочисленные противоречия и устаревшие нормы. Не все из них прошли регистрацию в Минюсте РФ. С 1 июля 2010 г. возникнет коррупционный фактор в виде правовой коллизии – статья будет противоречить пунктам 1 и 3 ст.7 Закона №184, согласно которым обязательные требования должны содержаться исключительно в технических регламентах. В настоящее время требования, предусмотренные в положениях других федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ и государственных стандартов, должны не соответствовать, как это указано в пункте 2, а применяться лишь в части, не противоречащей Закону №184 (пункт 2 статьи 4). Приведенная в пункте 2 норма «должны соответствовать» приводит к пересечению сфер компетенции Ростехнадзора и МЧС, Роспотребнадзора, Ростехрегулирования и Минздравсоцразвития РФ, а

	также создает неопределенность относительно того, какой именно орган должен обеспечить соответствие этих норм. Наличие таких несоответствий приводит к неопределенности оснований для принятия решений госорганом и, соответственно, является коррупционным фактором.
Статья 4. Правовое регулирование в области промышленной безопасности 1. Правовое регулирование в области промышленной безопасности осуществляется настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области промышленной безопасности. 2. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные настоящим Федеральным законом, то применяются правила международного договора.	Статья противоречит Закону №184, относящему вопросы обеспечения промышленной безопасности исключительно к сфере своего действия, а также к сфере действия принятых в соответствии с этим Федеральным законом технических регламентов. С 1 июля 2010 года, после вступления в силу технических регламентов, возникнет коррупционный фактор системного характера, обусловленный наличием этих противоречий – правовых коллизий.
Статья 5. Федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности 1. В целях осуществления государственной политики в области промышленной безопасности Президент Российской Федерации или по его поручению Правительство Российской Федерации определяет федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности и возлагает на них осуществление соответствующего нормативного регулирования, а также специальных разрешительных, контрольных и надзорных функций в области промышленной безопасности. Федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности имеют подведомственные им территориальные органы, создаваемые в установленном порядке. 2. Федеральные органы исполнительной власти, которым в соответствии с федеральными законами или нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации предоставлено право осуществлять отдельные функции нормативно-правового регулирования, специальные разрешительные, контрольные или надзорные функции в области промышленной безопасности, обязаны согласовывать принимаемые ими нормативные правовые акты и нормативные технические документы, а также координировать свою деятельность в области промышленной безопасности с федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности.	Пункт 1 статьи 5 дублирует положения Конституции РФ и Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и, по этой причине, не имеет специального смысла. На основании Конституции и этого конституционного закона Президент и Правительство РФ вправе определять полномочия соответствующих федеральных органов исполнительной власти, издавая Положения о них, регулирующие, в частности, и вопросы создания территориальных органов. Отнесение надзора в определённой сфере технического регулирования к полномочиям того или иного органа власти производится непосредственно в техническом регламенте. Положение об этом органе, с конкретизацией его полномочий приводится в соответствии с техническим регламентом как актом большей юридической силы. Пункт 2 этой статьи противоречит положениям Закона №184, поскольку Федеральные органы исполнительной власти лишены права нормативного регулирования (пункт 3 статьи 4 Закона №184). Соответственно, требование о согласовании принимаемых нормативных правовых актов не имеет смысла.

Глава II. Основы промышленной безопасности

Статья 6. Деятельность в области промышленной безопасности 1. К видам деятельности в области промышленной безопасности относятся проектирование, строительство, эксплуатация, расширение, реконструкция, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервация и ликвидация опасного производственного объекта; изготовление, монтаж, наладка, обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; проведение экспертизы промышленной безопасности; подготовка и переподготовка работников опасного производственного объекта в образовательных учреждениях.	Приведенное определение деятельности в области промышленной безопасности содержит коррупционный фактор, обусловленный чрезмерным расширением этого понятия, допускающим возможность включения в него всей промышленной деятельности. Но с другой стороны неоправданно ограничивает эту деятельность лишь «на опасных производственных объектах», хотя безопасность должна обеспечиваться на всех объектах без исключения. Этот пункт противоречит нормам Закона №184, устанавливающего, что регулированию подлежит не деятельность на каких-либо объектах, а отношения по установлению и исполнению обязательных требований к продукции, процессам производства, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации.
Отдельные виды деятельности в области промышленной безопасности подлежат лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации. 2. Обязательным условием для принятия решения о выдаче лицензии на эксплуатацию является представление соискателем лицензии в лицензирующий орган разрешения на ввод опасного производственного объекта в эксплуатацию или положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, а также декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта.	Требования о лицензировании изложены в Федеральном законе от 08.08.2001 №128 «О лицензировании отдельных видов деятельности» (Далее – Закон №128). Отсылочная норма является излишней. В соответствии со статьей 5 Закона №128, Правительство РФ утверждает положения о лицензировании конкретных видов деятельности, в которых приводятся перечни документов, необходимых для получения лицензии (п. 1 статьи 9 Закона №128). Соответственно, пункт 2 статьи 6 содержит коррупционный фактор, обусловленный отсутствием в этих перечнях указания на необходимость предоставления декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта, поскольку декларация, в соответствии с законом №184, принимается только в отношении продукции (технических устройств), но не объектов, на которых они применяются. Это дает госчиновников возможность выборочно применять эти нормы Закона №116.
Статья 7. Технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте 1. Технические устройства, в том числе иностранного производства, применяемые на опасном производственном объекте, подлежат сертификации или декларированию соответствия на соответствие требованиям промышленной безопасности в установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании порядке. 2. Сертификация технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, осуществляется органом по сертификации, аккредитованным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, декларация о	Пункт 1 содержит коррупционный фактор, обусловленный чрезмерным расширением требований и их неполной определенностью – предъявлением «требований промышленной безопасности», которые, как указывалось, приведены примерно в 20 тыс. действующих нормативных технических документах, содержащих многочисленные противоречия и устаревшие нормы. Пункт 2 не соответствует Закону №184, который определяет, что обязательное подтверждение соответствия, в том числе обязательная сертификация, проводится на соответствие требованиям только технических регламентов, причём форма и схема подтверждения соответствия также устанавливается исключительно техническим регламентом (статья 23 Закона №184). А до вступления в силу технических регламентов – на соответствие не всем требованиям,

соответствии принимается заявителем в порядке, установленном указанным законодательством. 3. Утратил силу. 4. Общий порядок и условия применения технических устройств на опасном производственном объекте устанавливаются Правительством Российской Федерации. 5. Технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, в процессе эксплуатации подлежат экспертизе промышленной безопасности в установленном порядке.	а лишь тем из них, которые являются обязательными (соответствуют целям технического регулирования). Пункт 4 отсылает к «Правилам применения технических устройств на опасных производственных объектах», утвержденных постановлением Правительства РФ от 25.12.1998 №1540, которые вводят документ «Разрешение на применение технических устройств». Этот документ дублирует обязательный сертификат, нарушая, тем самым, запрет на совмещение функций по государственному надзору и сертификации (статья 3 Закона №184). Коррупционность этой нормы определяется также неопределенностью понятия «техническое устройство, применяемое на опасном производственном объекте». Госорганы имеют возможность относить к ним технические устройства по своему усмотрению. Например, отдельные составные части грузоподъемных кранов, не представляющие какой-либо опасности, относятся к устройствам, применяемым на опасных производственных объектах, и на них выдаются разрешения на применение. В то же время турбины Саяно-Шушенской ГЭС, аварии которых привели к катастрофическим последствиям, не включены в перечень технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах. Пункт 5 принуждает предпринимателей к проведению экспертизы промышленной безопасности, которая на практике проводится коммерческими организациями. Это нарушает принцип внебюджетного финансирования мероприятий по государственному контролю (надзору), предусмотренный статьей 3 Закона №184 и пунктом 8 статьи 3 Закона №294 «О защите прав юридических лиц...». Обязательность проведения экспертизы промышленной безопасности трансформирует её в форму обязательного подтверждения соответствия, не предусмотренную Законом №184 и, более того, дублирующую процедуру обязательной сертификации.
Статья 8. Требования промышленной безопасности к проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, вводу в эксплуатацию, расширению, техническому перевооружению, консервации и ликвидации опасного производственного объекта 1. Одним из обязательных условий принятия решения о начале расширения, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта является наличие положительного заключения экспертизы промышленной безопасности проектной документации на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию	Пункты 1 и 2 содержат коррупционный фактор, заключающийся в возложении на предприятия обязанностей проведения экспертизы промышленной безопасности, которая проводится коммерческими предприятиями и является формой обязательного подтверждения соответствия, не предусмотренной статьей 20 Закона №184. Порядок согласования проектной документации определен Градостроительным кодексом РФ, статья 49 которого запрещает проведение иных экспертиз, кроме единой государственной экспертизы на соответствие требованиям технических регламентов. Экспертиза промышленной безопасности проводится частными организациями и не является государственной экспертизой.

опасного производственного объекта, утвержденного федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности, или его территориальным органом.

2. Отклонения от проектной документации в процессе строительства, реконструкции, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта не допускаются. Изменения, вносимые в проектную документацию на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт опасного производственного объекта, подлежат государственной экспертизе проектной документации в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. Изменения, вносимые в проектную документацию на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, подлежат экспертизе промышленной безопасности и согласовываются с федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности, или его территориальным органом.

3. В процессе строительства, расширения, реконструкции, капитального ремонта, технического перевооружения, консервации и ликвидации опасного производственного объекта организации, разработавшие проектную документацию, в установленном порядке осуществляют авторский надзор.

3.1. Соответствие построенных, реконструированных, отремонтированных опасных производственных объектов проектной документации, требованиям строительных норм, правил, стандартов и других нормативных документов устанавливается заключением уполномоченного на осуществление государственного строительного надзора федерального органа исполнительной власти или уполномоченного на осуществление государственного строительного надзора органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

4. Ввод в эксплуатацию опасного производственного объекта проводится в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

При этом проверяется готовность организации к эксплуатации опасного производственного объекта и к действиям по локализации и ликвидации последствий

Утверждение экспертизы промышленной безопасности госорганом содержит коррупционный фактор, обусловленный непосредственным контактом коммерческой экспертной организации с должностными лицами государственного органа которые, как правило, не обладают уровнем технических знаний, необходимым для проверки достоверности выводов экспертного заключения.

Предусмотренный пунктом 2 порядок внесения изменений в проектную документацию противоречит порядку, установленному частью 7 статьи 52 Градостроительного кодекса РФ.

Положения пункта 3 дублируют нормы части 2 статьи 1294 Гражданского кодекса РФ, а также частично дублируют запрет отклонений от проекта, указанный в предыдущем пункте. Полное урегулирование вопросов авторского надзора предусмотрено в проекте федерального закона № 177567-5 «Технический регламент «О безопасности зданий и сооружений».

Приёмка в эксплуатацию, указанная в пунктах 3.1 и 4, является одним из видов оценки соответствия, предусмотренных пунктом 3 статьи 7 Закона №184, т.е. охватывается этим Законом. Дополнительно эти эта процедура детализируется в технических регламентах. Порядок ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства регулируются нормами статьи 55 Градостроительного кодекса РФ.

Соответственно, содержащееся в данном законе рамочное регулирование вопросов приёмки в эксплуатацию с использованием отсылочных норм является излишним.

аварии.	
Статья 9. Требования промышленной безопасности к эксплуатации опасного производственного объекта 1. Организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана: соблюдать положения настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также нормативных технических документов в области промышленной безопасности;	Соблюдение требований Федеральных законов и иных нормативных правовых актов РФ является конституционной обязанностью каждого гражданина. Упоминание об этом является излишним. Требование о соблюдении нормативных технических документов, как было указано выше, содержит коррупционный элемент, обусловленный противоречивостью, а также невыполнимостью ряда этих требований. Значительная часть нормативных технических документов, действующих в сфере промышленной безопасности, не зарегистрированы Министерством юстиции РФ и официально не опубликованы. Они не могут содержать правовых норм, обязательных для исполнения. Это является коррупционным фактором, связанным с реализацией полномочий органа государственной власти и выраженным в возможности выборочного применения требований этих нормативных технических документов. Возможность выборочного применения этих норм нередко указана в самих нормативных технических документах. Например, в пункте 3.1.5 Правил ПБ 10-382-00 указано, что «отступления от проекта или нормативного документа допускаются по согласованию с организацией, утвердившей проект или нормативный документ».
иметь лицензию на осуществление конкретного вида деятельности в области промышленной безопасности, подлежащего лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации;	Норма, дублирующая положения Закона №128 «О лицензировании отдельных видов деятельности». Соблюдение требований этого Закона является конституционной обязанностью граждан.
обеспечивать укомплектованность штата работников опасного производственного объекта в соответствии с установленными требованиями;	Коррупционно ёмкая норма, не имеющая прямого и однозначного толкования и допускающая её произвольную трактовку надзорным органом. На практике штаты могут быть раздутыми, например, из социально-экономических соображений, либо сокращёнными, например, за счет внедрения новых технологий и роботизированных производств.
допускать к работе на опасном производственном объекте лиц, удовлетворяющих соответствующим квалификационным требованиям и не имеющих медицинских противопоказаний к указанной работе; обеспечивать проведение подготовки и аттестации работников в области промышленной безопасности;	Квалификационные требования определены Трудовым кодексом РФ (ТК РФ). В том числе трудовым договором (статья 57 ТК РФ), должностными инструкциями (детализированы в квалификационных требованиях, утверждённых Минздравсоцразвития РФ), обязанностями работодателя по подготовке и переподготовке кадров (статья 196 ТК РФ), а также обязанностью работодателя обеспечить обучение безопасным методам и приёмам выполнения работ, проведение обязательных медицинских осмотров (обследований), инструктажа по охране труда, недопущение к работе лиц, не прошедших в установленном порядке обучение и инструктаж по охране

	труда и т.д. (статья 212 ТК РФ).
иметь на опасном производственном объекте нормативные правовые акты и нормативные технические документы, устанавливающие правила ведения работ на опасном производственном объекте;	Коррупционная норма, обусловленная неопределенностью критериев надлежащего исполнения этого требования. Не указаны требования к полноте, актуализации документов и доступности к ним. Не определено, должны ли эти документы быть в бумажном или электронном виде, достаточно ли обеспечения доступа к ним через сеть Интернет и т.д. Норма избыточна, поскольку рабочим нужны только технологические инструкции, а наличие или отсутствие на объектах текстов федеральных законов и нормативных правовых актов, включая технические регламенты, не освобождает от обязанностей их соблюдения.
организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности; обеспечивать наличие и функционирование необходимых приборов и систем контроля за производственными процессами в соответствии с установленными требованиями;	Коррупционно ёмкие положения, отличающиеся широтой дискреционных полномочий надзорных органов и противоречащие основам гражданского законодательства. Обязательные требования к приборам и системам контроля производственных процессов применительно к каждому такому процессу законодателем не установлены. Поэтому корректная проверка госорганом их наличия и надлежащего функционирования невозможны. Положения статьи 1 Гражданского кодекса РФ указывают на недопустимость произвольного вмешательства в хозяйственную деятельность предприятий и на необходимость беспрепятственного осуществления гражданских прав. Предприятия обязаны соблюдать обязательные требования безопасности. Но вправе по своему усмотрению организовать производственные процессы, обеспечивающие соблюдение этих требований. Например, вправе организовать производственный процесс таким образом, что его безопасность будет обеспечена без использования каких-либо дополнительных приборов и систем контроля. Корректные исполнимые нормы по безопасности производственных процессов могут быть указаны в специальных технических регламентах.
обеспечивать проведение экспертизы промышленной безопасности зданий, а также проводить диагностику, испытания, освидетельствование сооружений и технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, в установленные сроки и по предъявляемому в установленном порядке предписанию федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности, или его территориального органа;	Данным пунктом надзорному органу предоставлены дискреционные полномочия, обладающие высокой коррупционностью. Требование о подтверждении соответствия требованиям безопасности в форме экспертизы промышленной безопасности противоречит нормам Закона №184. Пункт 2 статьи 23 этого Закона указывает, что «форма и схемы обязательного подтверждения соответствия могут устанавливаться только техническим регламентом». Вопросы проведения диагностики, испытаний, освидетельствований сооружений и технических устройств относятся к сфере действия технических регламентов об эксплуатации машин, оборудования, зданий и сооружений. Указание на необходимость

	их проведения для всех без исключения объектов содержит коррупционный фактор, обусловленный тем, что не для всех зданий, сооружений и технических устройств, согласно техническим регламентам, проведение диагностики, испытаний и освидетельствований является обязательным.
предотвращать проникновение на опасный производственный объект посторонних лиц;	Эта норма содержит коррупционный фактор, обусловленный невозможностью её исполнения на ряде опасных производственных объектах и отсутствием нормативного определения «постороннего лица». К опасным производственным объектам относятся, например, объекты соцкультбыта, оборудованные лифтами и системами газоснабжения, автозаправочные и газозаправочные станции и т.д., свободный доступ (проникновение) на которые необходим исходя из их предназначения. Невозможно ограничить проникновение каких-либо лиц, например, к пассажирскому лифту в торговом центре или в поликлинике, к газопроводу, проложенному в сельской местности открытым способом, на автозаправочную станцию и т.д.
обеспечивать выполнение требований промышленной безопасности к хранению опасных веществ;	Данная норма дублирует требования технических регламентов.
разрабатывать декларацию промышленной безопасности;	Разработка декларации эксплуатирующей организацией противоречит статье 2 и пункту 1 статьи 23 Закона №184. Они указывают, что декларация, как форма обязательного подтверждения соответствия, применяется только к продукции, выпускаемой в обращение на территории России.
заключать договор страхования риска ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта;	Норма относится к сфере специального законодательства о страховании. Целесообразность её исключения показана при анализе норм статьи 15.
выполнять распоряжения и предписания федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности, его территориальных органов и должностных лиц, отдаваемые ими в соответствии с полномочиями;	Пустая норма. Полномочия надзорных органов регламентированы статьей 34 Закона №184 и детализированы в положениях об этих органах, утверждаемых постановлением Правительства РФ. Эти положения являются нормативными правовыми актами.
приостанавливать эксплуатацию опасного производственного объекта самостоятельно или по решению суда в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте, а также в случае обнаружения вновь открывшихся обстоятельств, влияющих на промышленную безопасность;	Норма, предоставляющая право надзорному органу самостоятельно без решения суда приостанавливать эксплуатацию производственного объекта является коррупционной. Она предоставляет госоргану дискреционные полномочия и противоречит «Положению о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», утв. постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 №401, не предусматривающему такого права. Исполнение решений судов и законных распоряжений органов государственной власти является конституционной обязанностью каждого гражданина. Обязанности работодателя выполнять предписания государственных органов предусмотрены также

	статьей 212 Трудового кодекса РФ.
осуществлять мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте, оказывать содействие государственным органам в расследовании причин аварии; принимать участие в техническом расследовании причин аварии на опасном производственном объекте, принимать меры по устранению указанных причин и профилактике подобных аварий; анализировать причины возникновения инцидента на опасном производственном объекте, принимать меры по устранению указанных причин и профилактике подобных инцидентов; своевременно информировать в установленном порядке федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности, его территориальные органы, а также иные органы государственной власти, органы местного самоуправления и население об аварии на опасном производственном объекте; принимать меры по защите жизни и здоровья работников в случае аварии на опасном производственном объекте; вести учёт аварий и инцидентов на опасном производственном объекте; представлять в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности, или в его территориальный орган информацию о количестве аварий и инцидентов, причинах их возникновения и принятых мерах.	Данные нормы имеют неопределённый характер, предоставляющие государственному органу, осуществляющему контроль (надзор) в сфере промышленной безопасности широкие дискреционные полномочия по произвольному толкованию достаточности их выполнения. Если авария или инцидент не сопряжены с несчастным случаем на производстве и нанесен лишь материальный ущерб, то разрешение вопросов его локализации и устранения последствий относятся к компетенции собственника поврежденного имущества и руководителя предприятия и регулируются нормами Гражданского кодекса РФ. Если же при аварии или инциденте произошел несчастный случай, то установление порядка расследования несчастных случаев на производстве, согласно статье 6 Трудового кодекса РФ (ТК РФ), относится к ведению не Ростехнадзора, а федеральных органов государственной власти в сфере трудовых отношений. Соответствующие нормы в ТК РФ предусматривают обязанности работодателя при несчастном случае (статья 228), порядок извещения о несчастных случаях (статья 228.1), порядок формирования комиссий по расследованию несчастных случаев (статья 229), порядок проведения расследования несчастных случаев (статья 229.2), порядок оформления материалов расследования несчастных случаев (статья 230) и порядок регистрации и учёта несчастных случаев на производстве (статья 230.1). Требование о принятии меры по защите жизни и здоровья работников в случае аварии дублирует требования статьи 212 ТК РФ.
2. Работники опасного производственного объекта обязаны: соблюдать требования нормативных правовых актов и нормативных технических документов, устанавливающих правила ведения работ на опасном производственном объекте и порядок действий в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте;	Требования нормативных правовых актов обязан соблюдать каждый гражданин. Дополнительное указание на это излишне. Требование о необходимости соблюдения нормативных технических документов является коррупционно ёмкой нормой, предоставляющей госоргану дискреционные полномочия при контроле их соблюдения. Это обусловлено тем, что многие нормативные технические документы, действующие в сфере промышленной безопасности (ПБ 10-157-97, ПБ 10-382-00 и т.д.), не зарегистрированы в Министерстве юстиции РФ и официально не опубликованы. Они не являются нормативными правовыми актами и не могут содержать правовых норм, обязательных для исполнения. Особые требования установлены должностными инструкциями. Обязанность их соблюдения регламентируется трудовым договором (ТК РФ).
проходить подготовку и аттестацию в области промышленной безопасности;	Коррупционно ёмкая норма. Подготовка и аттестация является одним из важных источников доходов структур, аффилированных с надзорными орга-

	нами. Это требование подразумевает наличие у работника необходимых знаний, что регламентировано трудовым договором с работником (статьи 47 и 65 ТК РФ), а работодатель, согласно статье 212 ТК РФ, обязан не допускать к работе лиц, не прошедших в установленном порядке обучение и инструктаж по охране труда, стажировку и проверку знаний требований охраны труда.
незамедлительно ставить в известность своего непосредственного руководителя или в установленном порядке других должностных лиц об аварии или инциденте на опасном производственном объекте; в установленном порядке приостанавливать работу в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте; в установленном порядке участвовать в проведении работ по локализации аварии на опасном производственном объекте.	Наличие этих норм не имеет смысла, поскольку указанные требования регламентированы трудовым договором с работником (статьи 47 и 65 ТК РФ), инструкциями по охране труда, а также должностными, либо технологическими инструкциями. Обязанности по разработке и утверждение правил и инструкций по охране труда для работников статьёй 212 ТК РФ возложены на работодателя.
Статья 10. Требования промышленной безопасности по готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте В целях обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана: планировать и осуществлять мероприятия по локализации и ликвидации последствий аварий на опасном производственном объекте; заключать с профессиональными аварийно-спасательными службами или с профессиональными аварийно-спасательными формированиями договоры на обслуживание, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, создавать собственные профессиональные аварийно-спасательные службы или профессиональные аварийно-спасательные формирования, а также нештатные аварийно-спасательные формирования из числа работников;	Указанные нормы являются коррупционными ввиду наличия правовых пробелов по регулированию этих вопросов. Они предоставляют надзорным органам дискреционные полномочия – содержание планов, а также периодичность и объемы выполнения работ по обслуживанию в договорах (ежемесячное, сезонное, обслуживание «по событию», регламентное обслуживание, обслуживание по состоянию и т.п.) законодателем не регламентированы. Эти требования не могут быть идентичными для всех видов промышленных производств и должны быть приведены в технических регламентах, устанавливающих требования к безопасности этих производств.
иметь резервы финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий в соответствии с законодательством Российской Федерации;	Коррупционная норма, отсылающая к несуществующему законодательству Российской Федерации о порядке резервирования финансовых средств. Эта норма, предоставляющая надзорному органу дискреционные полномочия при проверке исполнения этого требования, противоречит основам гражданского законодательства. Статья 1 Гражданского кодекса РФ предусматривает недопустимость про-

	извольного вмешательства в хозяйственную деятельность предприятий. Предприятие вправе самостоятельно распоряжаться собственными финансовыми средствами и, в необходимых случаях, использовать кредиты.
обучать работников действиям в случае аварии или инцидента на опасном производственном объекте;	Норма, излишне дублирующая положения инструкций по охране труда, обязанности по разработке и утверждению которых возложены на работодателя (статья 212 ТК РФ).
создавать системы наблюдения, оповещения, связи и поддержки действий в случае аварии и поддерживать указанные системы в пригодном к использованию состоянии.	Коррупционная норма, предоставляющая надзорному органу дискреционные полномочия при проверке исполнения этого требования, поскольку обязательные требования к системам наблюдения, оповещения и связи законодателем не установлены. Норма противоречит основам гражданского законодательства (статья 1 Гражданского кодекса РФ). Предприятие, исполняя требования технических регламентов, вправе самостоятельно определять необходимость применения и параметры систем наблюдения, оповещения и связи, если это вопросы не регламентированы техническими регламентами.
Статья 11. Производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности 1. Организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана организовывать и осуществлять производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности в соответствии с требованиями, устанавливаемыми Правительством Российской Федерации. 2. Сведения об организации производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности и о работниках, уполномоченных на его осуществление, представляются в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности, или в его территориальный орган.	Закон №184 не предусматривает государственного регулирования производственного контроля, поскольку это является внутрихозяйственным делом субъекта предпринимательства. Предприятие обязано обеспечивать выполнение требований технических регламентов, а механизм этого выполнения – внутреннее дело предприятия. Эту статью целесообразно исключить с целью сокращения излишнего административного давления на производственную сферу. Её исключение не приведет к правовому пробелу, поскольку Постановлением Правительства РФ от 10.03.1999 №263 утверждены «Правила организации и осуществления производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» (в редакции Постановления Правительства РФ от 01.02.2005 №49). Поскольку введение обязательных требований к обеспечению производственного контроля противоречит положениям статьи 1 Гражданского кодекса РФ, указанные Правила должны иметь рекомендательный характер (аналогично стандартам ISO 9001:2000 / ГОСТ Р ИСО 9001, добровольным к применению и включающим организацию и осуществление производственного контроля).
Статья 12. Техническое расследование причин аварии 1. По каждому факту возникновения аварии на опасном производственном объекте проводится техническое расследование её причин. 2. Техническое расследование причин аварии проводится специальной комисси-	Расследование аварии при отсутствии пострадавших является прерогативой собственника, получившего ущерб, и руководителя предприятия. Если авария привела к ущербу здоровью – это несчастный случай, подлежащий расследованию и учёту согласно статье 227 ТК РФ. Как указывалось выше, нормы ТК РФ предусматривают обязанности работодателя при несчастном

ей, возглавляемой представителем федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности, или его территориального органа. В состав указанной комиссии также включаются: - представители субъекта Российской Федерации и (или) органа местного самоуправления, на территории которых располагается опасный производственный объект; - представители организации, эксплуатирующей опасный производственный объект; - другие представители в соответствии с законодательством Российской Федерации.	случае (статья 228), порядок извещения о несчастных случаях (статья 228.1), порядок формирования комиссий по расследованию несчастных случаев (статья 229), порядок проведения расследования несчастных случаев (статья 229.2), порядок оформления материалов расследования несчастных случаев (статья 230) и порядок регистрации и учёта несчастных случаев на производстве (статья 230.1). Если здоровью или имуществу нанесен ущерб, то возникает либо обычная обязанность возместить вред согласно статьям 15, 1064, 1079 Гражданского кодекса РФ (ответственность за вред, причиненный деятельностью, создающей повышенную опасность для окружающих), либо это является страховым случаем, предусмотренным законодательством о страховании, в том числе принятым Государственной Думой в первом чтении Федеральным законом №231802-4 «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного объекта». Для отдельных производств, авария на которых является поводом для углублённого изучения с целью обеспечения безопасности, соответствующие нормы должны быть предусмотрены в технических регламентах о безопасности процессов этих производств. Положения пункта 2 не имеют правового смысла, поскольку Ростехнадзор принимает участие в расследовании аварии в соответствии с его полномочиями, предприятие – по прямой принадлежности, а органы местной власти – при наличии заинтересованности (в зависимости от масштаба).
3. Президент Российской Федерации или Правительство Российской Федерации могут принимать решение о создании государственной комиссии по техническому расследованию причин аварии и назначать председателя указанной комиссии.	Пункт можно исключить, поскольку при авариях государственного масштаба (чрезвычайных ситуациях) расследование проводится в соответствии с законодательством о чрезвычайных ситуациях.
4. Комиссия по техническому расследованию причин аварии может привлекать к расследованию экспертные организации и специалистов в области промышленной безопасности, изысканий, проектирования, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, страхования, изготовления оборудования и в других областях.	Данная норма в формулировке «может привлекать» предоставляет дискреционные полномочия надзорному органу, как участнику комиссии по расследованию причин аварии. Она не имеет нормативного смысла, поскольку действующее законодательство не предусматривает ограничений на такое привлечение.
5. Организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, и её работники обязаны представлять комиссии по техническому расследованию причин аварии всю информацию, необходимую указанной комиссии для осуществления своих полномочий.	Указанная информация, в соответствии с пунктом 4 статьи 5 Федерального закона от 29.07.2004 №98-ФЗ «О коммерческой тайне» (с изменениями), не может составлять коммерческую тайну и предприятие обязано её представить по требованию надзорного органа. Дополнительное указание на это в данном пункте Закона №116 является излишним.

6. Результаты проведения технического расследования причин аварии заносятся в акт, в котором указываются причины и обстоятельства аварии, размер причиненного вреда, допущенные нарушения требований промышленной безопасности, работники, допустившие эти нарушения, а также меры, которые приняты для локализации и ликвидации последствий аварии, и содержатся предложения по предупреждению подобных аварий.	Данный пункт содержит ненужную детализацию пункта 8 этой же статьи.
7. Материалы технического расследования причин аварии направляются в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности, или в его территориальный орган, а также в иные заинтересованные государственные органы.	Пункт не имеет правового смысла, поскольку расследование аварии проводится с участием этого надзорного органа.
8. Порядок проведения технического расследования причин аварии и оформления акта технического расследования причин аварии устанавливается федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности.	Коррупционно ёмкая норма, отличающаяся широтой дискреционных полномочий надзорного органа по установлению порядка расследования и оформления акта.
9. Финансирование расходов на техническое расследование причин аварии осуществляется организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, на котором произошла авария.	Коррупционная норма, предусматривающая оплату действий надзорных органов при расследовании аварий не из бюджета, а эксплуатирующей организацией. Эта норма противоречит статье 3 Закона № 184, запрещающей внебюджетное финансирование органов надзора.
Статья 13. Экспертиза промышленной безопасности 1. Экспертизе промышленной безопасности подлежат:	Экспертиза промышленной безопасности является формой обязательного подтверждения соответствия, не предусмотренной Законом №184. Нормы этой статьи имеют высокую коррупционность, поскольку устанавливают прямую связку коммерческих экспертных организаций и органов надзора. Они приводят также к высокой дополнительной финансовой нагрузке на предприятия. Через коррупционный рынок экспертиз промышленной безопасности, по разным оценкам, проходит около одного миллиарда долларов в год. ³
проектная документация на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта;	Статья 49 Градостроительного кодекса РФ запрещает проведение иных экспертиз, кроме единой государственной экспертизы на соответствие требованиям технических регламентов.
технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте;	Технические устройства подлежат обязательной сертификации, либо декларированию соответствия (статья 23 Закона №184).
здания и сооружения на опасном производственном объекте;	Обязательное подтверждение соответствия проводится только в случаях, установленных соответствующим техническим регламентом (пункт 1 статьи

³ Кому не СРОчно. Интервью с Руководителем Ростехнадзора Кутыным Н.Г. («Российская Бизнес-газета». – №703 от 26.05.2009)

	23 Закона №184).
декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе проектной документации на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, и иные документы, связанные с эксплуатацией опасного производственного объекта.	Декларация разрабатывается только в отношении продукции (статья 24 Закона №184) и не может разрабатываться в отношении документации, которая согласно статье 49 Градостроительного кодекса РФ подлежит единой государственной экспертизе на соответствие требованиям технических регламентов.
2. Экспертизу промышленной безопасности проводят организации, имеющие лицензию на проведение указанной экспертизы, за счет средств организации, предполагающей эксплуатацию опасного производственного объекта или эксплуатирующей его.	Лицензирование экспертизы промышленной безопасности отменяется в связи с принятием технических регламентов (статья 18 Закона №128 «О лицензировании отдельных видов деятельности»). Финансирование процедур подтверждения соответствия установлено Законом №184. Экспертиза промышленной безопасности в их число не входит.
3. Результатом осуществления экспертизы промышленной безопасности является заключение.	Организационно-техническая норма, не имеющая нормативного смысла.
4. Заключение экспертизы промышленной безопасности, представленное в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности, или в его территориальный орган, рассматривается и утверждается ими в установленном порядке.	Коррупционно ёмкие нормы, устанавливающие прямые контакты коммерческих экспертных организаций с должностными лицами надзорных органов. Ключевым элементом в механизме поступления платежей в органы надзора является рассмотрение и утверждения заключения экспертизы надзорным органом «в установленном порядке». Нормативного правового акта, устанавливающего этот порядок, не существует. Силами Ростехнадзора невозможно объективно оценить качество проведения экспертизы, а при её утверждении подразумевается подтверждение правильности не только порядка её проведения, но и выводов, что необоснованно снимает с экспертов ответственность за принятое решение.
5. Порядок осуществления экспертизы промышленной безопасности и требования к оформлению заключения экспертизы промышленной безопасности устанавливаются федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности.	Отсылочная коррупционно ёмкая норма, недопустимая в законе прямого действия и отличающаяся широтой дискреционных полномочий государственного органа при установлении порядка осуществления экспертизы и требований к оформлению экспертных заключений. Эти нормы устанавливают коррупционную связь коммерческих экспертных организаций и органов надзора. С учётом того, что экспертиза промышленной безопасности не должна быть формой обязательного подтверждения соответствия, порядок её проведения и оформления – вопрос добровольный, не требующий нормативного установления.
6. Экспертиза промышленной безопасности может осуществляться одновременно с осуществлением других экспертиз в установленном порядке.	Статья 49 Градостроительного кодекса РФ предусматривает одну государственную экспертизу. По техническим устройствам, в соответствии с Законом №184, осуществляется обязательная сертификация или декларирование соответствия. Проведения экспертиз не требуется. Закон №184 не допускает проведения экспертиз деклараций соответ-

	ствия. Необходимость проведения экспертиз при эксплуатации зданий и сооружений, если таковая имеется, должна быть установлена техническими регламентами.
Статья 14. Разработка декларации промышленной безопасности 1. Разработка декларации промышленной безопасности предполагает всестороннюю оценку риска аварии и связанной с нею угрозы; анализ достаточности принятых мер по предупреждению аварий, по обеспечению готовности организации к эксплуатации опасного производственного объекта в соответствии с требованиями промышленной безопасности, а также к локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте; разработку мероприятий, направленных на снижение масштаба последствий аварии и размера ущерба, нанесенного в случае аварии на опасном производственном объекте.	Статья 14 в целом противоречит требованиям Закона №184 и, соответственно, содержит системный коррупционный фактор в виде нормативной коллизии. Она обязывает разрабатывать декларации промышленной безопасности опасных производственных объектов. В то же время, согласно статье 2 и пункту 1 статьи 23 Закона №184, декларация, как форма обязательного подтверждения соответствия, применяется только к продукции, выпускаемой в обращение на территории Российской Федерации. Пункт 4 статьи 20 Закона №184 устанавливает, что порядок применения форм обязательного подтверждения соответствия устанавливается этим Законом.
Перечень сведений, содержащихся в декларации промышленной безопасности, и порядок её оформления определяются федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности.	Второй абзац части 1, указывающий, что перечень содержащихся в декларации сведений и порядок её оформления определяются федеральным органом исполнительной власти, противоречит пункту 5 статьи 24 Закона №184, а котором приведены требования к содержанию декларации.
2. Настоящим Федеральным законом устанавливается обязательность разработки деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются вещества в количествах, указанных в приложении 2 к настоящему Федеральному закону. Обязательность разработки деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов, не указанных в абзаце первом настоящего пункта, может быть установлена Правительством Российской Федерации, а также в соответствии со своими полномочиями федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности.	Декларация, как форма обязательного подтверждения соответствия, применяется только к продукции (статье 2 и пункт 1 статьи 23 Закона №184). Абзац 2 пункта 2, предусматривающий, что обязательность разработки деклараций промышленной безопасности <i>может быть установлена</i> органом надзора, содержит коррупционный фактор в виде широты дискреционных полномочий. Законодателем не перечислены исчерпывающие критерии, позволяющие однозначно определять, в каких случаях надзорный орган должен принимать решение о необходимости разработки декларации.
3. Декларация промышленной безопасности разрабатывается в составе проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта. Декларация промышленной безопасности уточняется или разрабатывается вновь в случае изменения сведений, со-	Содержащееся в пункте 3 требование о предоставлении декларации, прошедшей экспертизу промышленной безопасности в составе проектной документации на строительство, противоречит порядку согласования этой документации, предусмотренному Градостроительным кодексом РФ, статья 49 которого запрещает проведение иных экспертиз, кроме единой государственной экспертизы на соответствие требованиям технических регламентов.

держатся в декларации промышленной безопасности, или в случае изменения требований промышленной безопасности. Для опасных производственных объектов, действующих на день вступления настоящего Федерального закона в силу, декларации промышленной безопасности разрабатываются в сроки, устанавливаемые Правительством Российской Федерации. 4. Декларация промышленной безопасности утверждается руководителем организации, эксплуатирующей опасный производственный объект. Руководитель организации, эксплуатирующей опасный производственный объект, несет ответственность за полноту и достоверность сведений, содержащихся в декларации промышленной безопасности, в соответствии с законодательством Российской Федерации. 5. Декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе проектной документации на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, проходит экспертизу промышленной безопасности в установленном порядке. Проектная документация на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт опасного производственного объекта, содержащая декларацию промышленной безопасности, подлежит государственной экспертизе в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности. 6. Декларацию промышленной безопасности представляют органам государственной власти, органам местного самоуправления, общественным объединениям и гражданам в порядке, который установлен Правительством Российской Федерации.	Пункт 5, предусматривающий необходимость направления разработанной декларации на экспертизу промышленной безопасности, противоречит пункту 4 этой же статьи, который уже установил ответственность руководителя предприятия за полноту и достоверность указанных в ней сведений. Это противоречие приводит к размыванию ответственности за возможные нарушения требований технических регламентов. Экспертиза промышленной безопасности разрабатывается коммерческими экспертными организациями. Принуждение предприятий обращаться к экспертным организациям за получением платных услуг создает питательную почву для коррупции. Принуждение предприятий к её проведению противоречит также положениям части 6 статьи 24 Закона №184, согласно которым декларация подлежит регистрации (дополнительных обязательных экспертиз не проводится). Статья 49 Градостроительного кодекса РФ запрещает проведение иных экспертиз, кроме единой государственной экспертизы на соответствие требованиям технических регламентов.
Статья 15. Обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта 1. Организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте.	Страхование ответственности причинения вреда – это вопрос отдельного законодательства.⁴ Обязательность страхования ответственности некоторых источников повышенной опасности (владельцы транспортных средств, авиаперевозки) уже предусмотрено действующим законодательством. В сфере строительства обязательность страхования за причинение вреда, предусмотренная данной статьей, противоречит положениям статьи 52 и главы 6.1 Градостроительного кодекса РФ. Они преду-

⁴ Постановлением Государственной Думы от 16.12.2005 №2599-IV ГД в первом чтении принят проект Федерального закона №231802-4 «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного объекта».

2. Минимальный размер страховой суммы страхования ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей среде в случае аварии на опасном производственном объекте составляет для: а) опасного производственного объекта, указанного в пункте 1 приложения 1 к настоящему Федеральному закону, в случае, если на нем: получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в количествах, равных количествам, указанным в приложении 2 к настоящему Федеральному закону, или превышающих их, – 7000000 рублей; получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в количествах, меньших, чем количества, указанные в приложении 2 к настоящему Федеральному закону, – 1000000 рублей; б) иного опасного производственного объекта – 100000 рублей.	считывают обязательность членства в саморегулируемых организациях (СРО), а также формирование размера компенсационного фонда на каждого участника СРО в зависимости от наличия или отсутствия страхования гражданской ответственности этого участника (статья 55.4 Градостроительного кодекса РФ).
Статья 16. Федеральный надзор в области промышленной безопасности 1. Федеральный надзор в области промышленной безопасности организуется и осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации в целях проверки выполнения организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты, требований промышленной безопасности. 2. Федеральный надзор в области промышленной безопасности осуществляется на принципах самостоятельности и независимости от поднадзорных организаций. 3. Федеральный надзор в области промышленной безопасности осуществляют федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности, его территориальные органы и другие федеральные органы исполнительной власти в соответствии с законодательством Российской Федерации.	Нормы пунктов 1–3 фактически дублируют положения Закона №184 и Федерального закона от 26.12.2008 №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (Законом №294), устанавливающих общие требования к государственному надзору в области промышленной безопасности. Детализация производится в Положениях о соответствующих органах власти. В том числе в «Положении о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», утвержденном постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 №401 (с изменениями и дополнениями).
4. Должностные лица федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности, при исполнении своих должностных обязанностей имеют право: посещать организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты; знакомиться с документами, необходимыми для проверки выполнения организациями, эксплуатирующими опасные производственные объекты, требований	Данным пунктом государственному органу власти предоставлены полномочия, обладающие высокой коррупционностью: Первое полномочие – <i>«осуществлять проверку правильности проведения технических расследований инцидентов на опасных производственных объектах, а также проверку достаточности мер, принимаемых по результатам таких расследований»</i>. Это полномочие предоставляет право проводить проверку правильности расследований неких незна-

промышленной безопасности; осуществлять проверку правильности проведения технических расследований инцидентов на опасных производственных объектах, а также проверку достаточности мер, принимаемых по результатам таких расследований; выдавать организациям, эксплуатирующим опасные производственные объекты, предписания об устранении выявленных нарушений требований промышленной безопасности; давать в пределах своих полномочий указания в области промышленной безопасности, в том числе о необходимости осуществления экспертизы промышленной безопасности зданий и сооружений на опасном производственном объекте и технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; давать указания о выводе людей с рабочих мест в случае угрозы жизни и здоровью работников; привлекать к административной ответственности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, лиц, виновных в нарушениях требований промышленной безопасности, а также направлять в правоохранительные органы материалы о привлечении указанных лиц к уголовной ответственности; выступать в установленном порядке в суде или в арбитражном суде представителем федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности, или его территориального органа по искам о возмещении вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу других лиц вследствие нарушений требований промышленной безопасности; осуществлять иные предусмотренные законодательством Российской Федерации действия, направленные на обеспечение промышленной безопасности.	чительных происшествий, не имевших серьезных последствий, и фактически позволяет надзорному органу создавать, по его усмотрению, административные барьеры для деятельности предприятий. Второе полномочие – <i>«давать указания ... о необходимости осуществления экспертизы промышленной безопасности зданий и сооружений на опасном производственном объекте и технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте»;</i> Эта норма, отличающаяся широтой дискреционных полномочий, наделяет надзорный орган правом по своему усмотрению и без каких-либо ограничений давать обязательные для исполнения указания о проведении платных экспертиз в целях надзора, что противоречит как принципам технического регулирования, изложенным в статье 3 Закона №184, так и мировой практике. Иные полномочия, указанные в данном пункте, дублируют соответствующие нормы Закона №184, Кодекса об административных правонарушениях (КоАП РФ), Закона №294 и «Положения о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору», утв. постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 №401 (с изменениями и дополнениями).
Статья 16.1. Государственный надзор при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте опасных производственных объектов Государственный надзор при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте опасных производственных объектов осуществляется уполномоченными на осуществление государственного строительного надзора федеральным органом исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.	Норма, утратившая смысл после внесения поправок в Градостроительный кодекс РФ, регулирующий все затронутые вопросы. Общие требования к государственному надзору установлены Законом №294.

Статья 17. Ответственность за нарушение законодательства в области промышленной безопасности Лица, виновные в нарушении настоящего Федерального закона, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.	Ответственность за нарушение законодательства в сфере технического регулирования, в том числе за нарушение требований технических регламентов, предусмотрена Законом №184 и установлена Кодексом об административных правонарушениях (КоАП РФ) и Уголовным кодексом РФ. Норма изложена в виде, не устраняющем размытие ответственности за произошедшие аварии.
---	--

V. Выводы и предложения

5.1. Многочисленные коррупционные факторы, содержащиеся в Федеральном законе от 21.07.1997 №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», необходимо нейтрализовать путем полной отмены этого закона с 1 июля 2010 года, либо, по меньшей мере, большинства его положений.

Эта необходимость дополнительно обусловлена тем, что принятый позже него и более прогрессивный Федеральный закон от 27.12.2002 №184-ФЗ «О техническом регулировании» использует прямо противоположные методы и способы формулирования и правового закрепления обязательных требований по безопасности производственной деятельности. Принципиально отличаются механизмами их реализации.

5.2. Продолжение действия правовых норм Федерального закона №116-ФЗ после вступления в силу технических регламентов приведет к недопустимому усилению содержащихся в этом законе коррупционных факторов.

5.3. Отмена Федерального закона №116-ФЗ одновременно с вступлением в силу технических регламентов не приведет к возникновению новых правовых пробелов. Большинство правовых норм этого закона дублируется нормами других законодательных актов, а оставшиеся нормы охватываются техническими регламентами.

5.4. Отмена Федерального закона №116-ФЗ, с одновременным переходом к более полному применению норм Федерального закона №184-ФЗ «О техническом регулировании», приведет к повышению уровня безопасности за счет использования рыночных механизмов регулирования отношений и более четкого определения границ ответственности их участников.

5.5. Эта отмена не затронет вопросы обеспечения безопасности критически важных и особо опасных объектов, включая потенциально опасные объекты инфраструктуры, которые регулируются отдельными Федеральными законами – от 21.11.1995 №170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (с изменениями на 22.08.2004), от 21.07.1997 №117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (с изменениями на 22.08.2004) и т.д.

5.6. Необходимость отмены Федерального закона №116-ФЗ напрямую связана с реализацией модернизационного сценария развития российской экономики. Эта отмена приведет не только к снижению уровня коррупции, но и уменьшит административное давление на бизнес, обеспечит возможность ускоренного перехода экономики России на инновационный путь развития.

Приложение: Свидетельство от 12.08.2009 №347 об аккредитации ООО НПП «Резонанс» в качестве независимой экспертной организации, уполномоченной на проведение экспертизы на коррупциогенность.

Генеральный директор
ООО НПП «Резонанс»,
доктор технических наук



В.А. Коровин