

«Регуляторная гильотина»: ожидания и первые результаты



Б.Ю. ЯГУД,
исполнительный директор
Ассоциации предприятий
хлорной промышленности «РусХлор»

В соответствии с Перечнем поручений Президента РФ от 16.02.2019 №ПР-294 в рамках Послания Федеральному Собранию в начале 2019 г. Правительством РФ объявлена глобальная реформа контрольно-надзорной деятельности «Регуляторная гильотина» как инструмент масштабного пересмотра и отмены нормативных актов, негативно влияющих на общий бизнес-климат».

Международная практика и российские реалии

Термин «Регуляторная гильотина» был предложен международной консалтинговой компанией Jacobs, Cordova & Associates, разработавшей ее концепцию. Данное понятие как инструмент применяли власти Великобритании, Хорватии, Мексики, Вьетнама и других стран. «Регуляторная гильотина» должна ликвидировать «различные точки торможения в законодательстве на основе доказательного регулирования», как говорилось в докладе Центра стратегических разработок (ЦСР), предложившего распространить этот опыт и на Россию. Концепция «Регуляторной гильотины» состоит в реорганизации в течение одного года – двух лет системы регулирования в сфере контроля и надзора, ее упрощение и удаление устаревших норм.

Уместно также упомянуть инициативы по дерегулированию, предложенные Д. Трампом 4 года назад

при вступлении на пост президента США. По его распоряжению, введение любого нового ограничения должно сопровождаться отменой 22 старых. В результате его инициатив было отменено или ослаблено свыше 1000 ограничительных норм, что благоприятно повлияло на деловой климат в стране и привело к расширению многих видов бизнеса.

В России 44 органа осуществляют контрольно-надзорные функции. Существует более 180 видов государственного контроля (надзора). Более 9 тыс. нормативно-правовых актов устанавливают свыше 2 млн обязательных требований, проверяемых в рамках контрольной и надзорной деятельности.

Издержки бизнеса на соблюдение этих обязательных требований составляют более 20–30% общих производственных затрат.

В рамках дорожной карты по реализации принципов «Регуляторной гильотины» Министерством эконо-

мического развития РФ на первом этапе должны были быть разработаны два основополагающих Федеральных закона РФ:

1. «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 №247-ФЗ.

2. «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 №248-ФЗ.

В первом из них должны были быть определены правовые и организационные основы установления и оценки применения содержащихся в нормативных правовых актах требований, которые связаны с предпринимательской и иной экономической деятельностью. Оценка соблюдения этих требований должна осуществляться в рамках деятельности государственного контроля (надзора).

Второй основополагающий Федеральный закон «О государственном контроле (надзоре)» должен

определить систему и порядок проведения контрольных (надзорных) мероприятий, позволяющих снизить административную нагрузку на хозяйствующие объекты.

В рамках реализации «Регуляторной гильотины» Президентом РФ была поставлена задача в сжатые сроки (фактически – за полтора года) не только разработать и закрепить законодательно новые принципы нормативного регулирования и надзора (контроля) за исполнением, но и переработать тысячи действующих норм и правил, существенно сократив их число и объем требований с учетом вектора «целеполагания», по возможности исключив требования и предписания по применению конкретных технических решений.

Более того, изначально планировалось разделение процессов создания новых норм и организации контроля за их исполнением, т.е. нормотворческая функция должна была перейти от надзорных ведомств к государственному профильному ведомству и бизнес-сообществу.

В качестве участников «Регуляторной гильотины» Правительством были привлечены 40 органов власти (министерства и ведомства) для разработки проектов новых нормативно-правовых актов. Созданы 43 отраслевые группы для оценки проектов нормативно-правовых актов (НПА) и разработки предложений по их доработке.

Создана Правительственная комиссия по проведению административной реформы и снятию разногласий.

Большинство предприятий и организаций химической промышленности имеют в своем составе объекты I–IV классов опасности, оформляют лицензии на эксплуатацию опасных производственных объектов и подлежат надзору соответствующего ведомства Ростехнадзора.

Поэтому из 43 сформированных групп наиболее важной и профильной для химической промышленности является группа «Промышленная безопасность». Сопредседателем группы были назначены А.В. Алешин (Ростехнадзор) и А.В. Дюков (ПАО «Газпром нефть»).

В числе участников Рабочей группы были утверждены представители химической промышленно-

Президентом РФ поставлена задача в сжатые сроки не только разработать и закрепить законодательно новые принципы нормативного регулирования и надзора за исполнением, но и переработать тысячи действующих норм и правил

сти: президент Российского Союза химиков В.П. Иванов (член Рабочей группы) и директор Ассоциации «РусХлор», вице-президент РСХ Б.Ю. Ягуд (эксперт группы).

Основу повесток регулярно проводимых в течение 2019–2020 гг. заседаний Рабочей группы составили:

- рассмотрение и согласование перечня отменяемых нормативных правовых актов в сфере промышленной безопасности;

- предложения новой структуры регулирования в сфере промышленной безопасности;

- рассмотрение и согласование планов-графиков разработки нормативно-правовых актов и подготовленных документов.

Следует сказать несколько слов о принципе «целеполагания», применение которого планировалось при разработке новых нормативных актов. Принцип этот не нов и широко используется в нормативно-правовом регулировании стран с развитой экономикой. В качестве примера можно привести Федеральный закон Германии «О защите от вредных воздействий», по статусу и целям аналогичный нашему закону «О промышленной безопасности».

В Предписаниях к данному закону изложены либо обобщенные цели и требования, например: препятствовать авариям, избегать пожаров и взрывов, учитывать источники опасностей, принимать профилактические меры для удержания аварий на возможно низком уровне. То есть применено «целевое» требование – не допустить аварии, обеспечить герметичность, прочность, устойчивость, своевременную сигнализацию об аварийной ситуации, эффективную локализацию и ликвидацию последствий.

Что же касается конкретных нор-

мативных требований к техническим устройствам и процессам, используемым при проектировании, строительстве, эксплуатации и надзоре за опасными производственными объектами, то в Германии они изложены в Рекомендательных документах – немецких стандартах (DIN), нормативных документах Европейского комитета по нормированию (CEN), национальных и международных отраслевых технических рекомендациях.

К примеру, если взять хлорную подотрасль химической промышленности, то европейская хлорная промышленность, в том числе, естественно, и немецкая, для реализации требований законов широко пользуется техническими рекомендациями «ЕвроХлора» – ассоциации, объединяющей всех производителей хлора в Европе. За время ее существования (с 1956 г.) выпущено свыше 100 Технических рекомендаций по обеспечению надежности, технологичности и безопасности оборудования и процессов на всех этапах обращения с хлором.

Аналогичная система технического регулирования действует и в других странах. Так, Американская ассоциация хлорной промышленности (Американский институт хлора), организованная в 1934 г. и насчитывающая 185 членов, также на протяжении многих лет разрабатывает и совершенствует технические рекомендации по обращению с хлором, в которых детально изложены все требования к техническим устройствам и процессам.

В чем неоспоримые преимущества такой системы технического регулирования? Это прежде всего следующее:

1. Принимаемые законы носят «целеполагающий», рамочный характер, что исключает необходимость периодически запускать дли-

В Рабочей группе «Промышленная безопасность» отменено 219 актов, подготовлено 80 актов, из которых принято 13. Остальные будут приняты до конца текущего года

тельную процедуру корректировки закона о промышленной безопасности при возникновении новых технических либо организационных решений по обеспечению устойчивой и безопасной работы опасных производственных объектов.

2. Технические рекомендации (руководства по реализации требований законов) носят рекомендательный характер и разрабатываются профессиональными сообществами – отраслевыми объединениями, обществами инженеров-механиков, химиков, материаловедов и т.п.

Такая структура регулирования позволяет, оставляя неизменными базовые «целеполагающие» требования в законах и других аналогичных государственных документах, регулярно актуализировать с помощью бизнеса рекомендательную нормативную базу. Выполнение же методических рекомендаций и указаний этой нормативной базы всегда позволяет инжиниринговым компаниям и предприятиям – производителям продукции выбрать наиболее оптимальные, современные и безопасные технические решения.

Следует отметить, что, хотя статус методических, технических рекомендаций и руководств – «рекомендательный», в большинстве развитых стран соответствие производств этим документам учитывается государством как при осуществлении государственного надзора, страхового аудита, так и при расследовании аварий и инцидентов.

До сегодняшнего дня химические и другие смежные отрасли в России пользуются Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21.07.97 №116-ФЗ и Федеральными нормами и правилами в области промышленной безопасности. В действующих нормах и правилах детально изложены

конкретные требования к оборудованию и технологическим процессам. Однозначность трактовки технических требований и норм обеспечивает объективность оценок при ведении надзора. Вместе с тем появление любых новых технических средств и технологических решений, отсутствующих в правилах, требует постоянной корректировки и пересмотра Федеральных норм, которые происходят 1 раз в 3–5 лет, а до внесения изменений необходимо обосновывать возникающие при внедрении новой техники многочисленные отклонения от действующих норм, либо не прописанные в них, с привлечением экспертных организаций, подтверждающих безопасность любого решения: от внедрения новой формы фланцевого либо торцевого уплотнения до применения принципиально новых технологий.

Поэтому вышеописанные принципы разработки требований и надзора за их соблюдением в развитых странах должны были быть учтены при реализации реформы «Регуляторная гильотина» в России.

Ход реформы и некоторые итоги

Основные этапы реформы «Регуляторная гильотина» должны завершиться к 01.01.2021. Представители РСХ принимали участие в более чем 100 заседаниях Рабочей группы «Промышленная безопасность», и сегодня можно уже подвести первые итоги и оценить, сбылись ли ожидания.

Всего по отраслям промышленности было отменено 3 013 актов, содержащих обязательные требования, к принятию подготовлено 477 актов, из которых 247 принято.

В Рабочей группе «Промышленная безопасность» отменено 219 актов, подготовлено 80 актов (к ноябрю текущего года), из которых принято 13. Остальные в ускорен-

ном режиме должны быть приняты до конца 2020 г.

Результаты не во всем совпали с ожиданиями. Причин этому много. Вот, на мой взгляд, только основные:

1. Цели реформы «Регуляторная гильотина» без преувеличения можно назвать революционными. Необходимо было проанализировать и отменить тысячи действующих национальных нормативно-правовых актов с целью в сжатые сроки (1,5 года) по возможности актуализировать либо разработать вновь на принципах «целеполагания» громадный массив новых нормативно-правовых документов с законодательным их утверждением. Естественно, что без ошибок, корректировки сроков, уточнения задач в ходе реформы было не обойтись.

2. Два основополагающих установочных (процедурных) Федеральных закона РФ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» от 31.07.2020 №247-ФЗ и «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» от 31.07.2020 №248-ФЗ были приняты Государственной Думой и подписаны Президентом только в середине 2020 г. К этому времени большая часть подготовленных актов была рассмотрена.

3. В процессе рассмотрения в Государственной Думе проекта Закона «Об обязательных требованиях» из него был исключен п. 4 статьи 3: «Федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий полномочия по государственному контролю (надзору), не вправе принимать нормативные акты, содержащие обязательные требования, проверяемые этим же органом в рамках осуществления им государственного контроля (надзора) за соблюдением указанных требований».

4. Не в полной мере были привлечены к нормотворчеству соответствующие Департаменты Минпромторга, отраслевые ассоциации, научно-технические управления крупных холдингов и объединений, проектные институты и инжиниринговые центры.

Основная нагрузка по переработке Федеральных законов, Федеральных норм и правил легла на плечи Ростехнадзора. Ход реализации реформы «Регуляторная гильотина» показал, что не все отраслевые промышленные

и инжиниринговые ассоциации, союзы готовы были взять на себя функции разработчиков тех самых «целеполагающих» норм и правил, выполнение которых при снижении финансовой нагрузки на бизнес обеспечивало бы должный уровень безопасности.

5. Две трети времени работы Рабочей группы «Промышленная безопасность» было потрачено на рассмотрение проекта Федерального закона «О промышленной безопасности». Проект закона был подготовлен задолго до начала реформы «Регуляторная гильотина» и, естественно, не учитывал специфики реформы. Поэтому постатейное рассмотрение базового законодательного норматива по обеспечению промышленной безопасности, корректировка многих требований в соответствии с концепцией реформы заняли практически год.

Проекты новых Федеральных норм и правил в области промышленной безопасности (подзаконных актов), а их сотни, за короткое время в принципе не могли быть рассмотрены детально и принимались «в целом».

6. Те предприятия и объединения, которые включились в работу по реализации реформы «Регуляторная гильотина» с начала ее старта (I квартал 2019 г.), успели подго-

товить предложения либо проекты новых нормативно-правовых актов для рассмотрения совместно с надзорными ведомствами. В их числе ПАО «Газпром нефть», ПАО «Русгидро», ПАО «ИнтерРАО», Ассоциация предприятий «Русская сталь», Ассоциация «РусХлор».

Так, в Ассоциации «РусХлор» в 2019 г. сразу после объявления о начале реформы была создана Рабочая группа по разработке проекта новых Федеральных норм и правил для предприятий хлорной промышленности. В Рабочую группу вошли специалисты Ассоциации и представители всех предприятий отрасли. Было собрано более 200 предложений, которые были обобщены, обоснованы и рассмотрены на секции Научно-технического совета Ростехнадзора. Проект новых Правил безопасности при обращении с хлором был готов к моменту рассмотрения в Рабочей группе «Регуляторная гильотина» и не претерпел принципиальных изменений на последующих этапах согласования в министерствах и ведомствах.

Начало большой работы

В заключение нужно отметить, что 01.01.2021 с вводом в действие вновь разработанных Федеральных норм и правил реформа контрольно-

надзорной деятельности «Регуляторная гильотина» не завершается.

Будет совершенствоваться и далее риск-ориентированный подход, предполагающий (определяющий) форму, продолжительность и периодичность проведения контрольно-надзорных мероприятий в зависимости от уровня (степени) потенциального риска опасного производственного объекта. Планируется не только сокращение числа плановых проверок, но и изменение самих подходов к ним. Основное внимание предполагается уделять проверке наличия и эффективности системы безопасности на предприятии, включая работу служб производственного контроля, на которые возлагаются задачи детального внутреннего надзора за соблюдением требований правил и норм безопасности.

В соответствии с законопроектом, вносящим изменения в действующую редакцию Закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», с 1 июля 2021 г. будет отменен институт экспертизы технических устройств, а также зданий и сооружений. Эксплуатирующие организации будут иметь право самостоятельно проводить оценку состояния зданий и технических устройств.

Сжатые сроки разработки новых нормативов с рассмотрением их в Рабочих группах с согласованием в министерствах и ведомствах привели к тому, что часть из них была создана путем переформатирования действующих норм и правил. Поэтому работа над ними с учетом принципа «целеполагания», а не предписаний конкретных технических требований, еще впереди.

Следует также сказать и о том, что для успешного применения вновь вводимых нормативных требований надзорные ведомства планируют разрабатывать так называемые Руководящие указания по порядку реализации заложенных требований. И если бизнес примет активное участие в создании таких Руководств, то есть надежда, что в будущем промышленность получит современную систему технического регулирования и сократит затраты на многочисленные и дорогостоящие экспертизы и обоснования безопасности при любых модернизациях и технических перевооружениях производств.



Большинство предприятий и организаций химической промышленности имеют в своем составе объекты I–IV классов опасности, оформляют лицензии на эксплуатацию опасных производственных объектов и подлежат надзору со стороны Ростехнадзора