ПРОМЫШЛЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Котельников В.С., докт. техн. наук, профессор, Кононов П.В., Аникушин А.В., Куприянов В.В. (ОАО «НТЦ «Промышленная безопасность»)

Как показывает мировой и современный российский опыт, саморегулирование бизнеса может быть эффективной альтернативой государственному вмешательству в экономику, обеспечивая снижение государственных расходов на регулирование, большую гибкость и больший учет интересов участников рынка.

Необходимость государственного содействия становлению института саморегулирования нашла свое отражение в выступлениях президента Российской Федерации Дмитрия Анатольевича Медведева, поддерживающего «уже достаточно солидную по возрасту идею передачи государственных функций общественным организациям, в том числе саморегулируемым»1. Развитие саморегулирования в целом и в отдельных отраслях экономики выделяется в качестве одной из приоритетных задач в документах, определяющих основные стратегические направления развития Российской Федерации в среднесрочной и долгосрочной перспективе, таких как Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года2 и Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года3.

Принятие федерального закона № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях», подписанного президентом Российской Федерации 1 декабря 2007 г., позволило приступить к созданию полноценных схем саморегулирования в различных областях предпринимательской и профессиональной деятельности. Основная задача, которую призван решить этот закон: путем последовательного создания саморегулируемых организаций (СРО) в самых различных областях предпринимательской и профессиональной активности, развития «самосознания» таких организаций вытеснить государство из сферы регулирования тех коммерческих отношений, присутствие в которых государственного элемента представляется излишним и неоправданным с точки зрения основных функций государственного регулирования.

Преимущественно в такой постановке вопрос помещен в центр проходящей сейчас

дискуссии относительно введения саморегулирования в области промышленной безопасности.

Здесь стоит отметить, что федеральный закон «О саморегулируемых организациях» не является законодательным актом, завершающим формирование законодательства о СРО. В норме пункта 2 ст. 1 этого закона предусматривается возможность установления иными федеральными законами в отношении СРО, объединяющих субъектов предпринимательской и профессиональной деятельности определенных видов, особенностей приобретения и прекращения статуса СРО, деятельности СРО и порядка осуществления государственного контроля (надзора) за соблюдением СРО требований законодательства Российской Федерации.

Так, в целях создания эффективных механизмов перехода от государственного лицензирования к саморегулированию в строительной отрасли был принят федеральный закон от 22.07.2008 № 148-ФЗ, который установил определяющую роль СРО при проведении работ в области инженерных изысканий, архитектурно-строительного проектирования, строительства, реконструкции и капитального ремонта объектов капитального строительства. Членство в СРО стало теперь необходимым условием для ведения бизнеса на строительном рынке.

27 ноября 2009 г. вступил в силу федеральный закон № 261-ФЗ «Об энергосбережении, повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», установивший требования к энергетическим обследованиям, которые могут проводиться только лицами, являющимися членами СРО.

11 ноября 2009 г. Государственной думой в первом чтении принят проект федерального закона «О теплоснабжении», согласно которому предлагается с 1 января 2011 года введение в силу нормы о необходимости наличия у теплоснабжающих и теплосетевых организаций свидетельства о допуске к работам, выданного СРО в сфере теплоснабжения.

Анализ существующей на сегодняшний день практики использования механизмов саморегулирования в различных областях экономики позволяет сделать следующие выводы:

– основой работы по выявлению сфер деятельности, в которых возможно сокращение объемов государственного регулирования с передачей части регулирующих функций на уровень профессиональных ассоциаций, является система оценки рисков при осуществлении различных видов предпринимательской деятельности;

– основными стимулами к саморегулированию являются: способность саморегулирования повышать эффективность деятельности участников рынка и уровень доверия к ним потребителей, снижение издержек на донесение информации о стандартах, о качестве продукции конкретных производителей до потребителей, способность саморегулирования повышать стандарты рыночного поведения, бороться с провалами рынка и оперативно откликаться на запросы потребителей;

– принципиальным условием эффективного функционирования института саморегулирования отдельных отраслей промышленности является существование адекватной нормативной правовой базы и сложившейся практики делового оборота, т.е. сформированной полноценной институциональной среды;

– включение СРО в треугольник отношений государство – бизнес – потребители позволяет отчасти сгладить существующие противоречия, наладить систему обратной связи, способствует наиболее эффективному взаимодействию участников. Основная задача СРО в области поддержания бизнеса и создания конструктивного диалога бизнеса с государством – это работа по устранению барьеров, противоречащих законодательству, и экономически необоснованных ограничений.

Базовыми площадками для обсуждения вопросов введения саморегулирования в области промышленной безопасности стали:

– Всероссийский форум Единой системы оценки соответствия в области промышленной и экологической безопасности, безопасности в энергетике и строительстве (Москва, август 2009 года);

– Уральский конгресс подъемнотранспортного оборудования (Екатеринбург, октябрь

2009 года);

– Сибирский форум «Оценка соответствия в области промышленной, экологической безопасности, безопасности в энергетике и строительстве» (Новосибирск, февраль 2010 года).

Подавляющее число участников указанных мероприятий в результате активных, а порой и бурных дискуссий пришли к выводу, что:

– сокращение государственного вмешательства в развитие бизнеса и передача управления всеми процессами в руки профессиональных сообществ СРО должно существенно улучшить сложившуюся на сегодняшний день ситуацию на рынке, которую можно коротко охарактеризовать как «забюрократизированную» и «коррупционную»;

– с введением саморегулирования появится равноправный субъект управления, участвующий в подготовке и принятии решений, регулирующих собственную предпринимательскую деятельность, но при этом принимающий на себя дополнительную ответственность перед потребителями производимых товаров и услуг;

– СРО по силам обеспечить защиту интересов своих участников на рынке и перед государством. В то же время они вынуждены будут очень избирательно подходить и к собственным членам. Ведь основной принцип СРО — материальная ответственность за каждого субъекта, входящего в него. А значит, число случайных, некомпетентных и непрофессиональных и попросту мошеннических компаний, предпринимателей и фирм, действующих сейчас на рынке, будет сведено до минимума. СРО будут обязаны заботиться о том, чтобы в их ряды вступали только квалифицированные специалисты, имеющие и хорошее образование, и опыт работы;

– членство в СРО будет способствовать повышению деловой репутации организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности, так как дает потребителям гарантию того, что нанимаемый ими специалист действительно квалифицированный, действительно знает и соблюдает определенные стандарты деятельности;

– путем выработки и внедрения СРО в области промышленной безопасности стандартов качества, кодексов поведения, механизмов досудебного решения споров можно добиться значительного повышения качества продукции, работ или услуг в отрасли;

– на базе СРО с привлечением специализированных отраслевых НИИ, вузов, экспертных организаций возможно обеспечить проведение научно-исследовательских изысканий, направленных на повышение качества работ и услуг в отрасли, распространение «лучшей практики» в отрасли, разработку проектов нормативных правовых актов в области промышленной безопасности, а также единых стандартов и общих правил саморегулируемых организаций.

Нельзя не отметить и опасения, которые не раз звучали в ходе дискуссий. Прежде всего, они связаны с проблемами, имеющими место при внедрении института саморегулирования в строительной отрасли: поборы при вступлении в СРО, появление теневого рынка продажи и перепродажи допусков на строительные работы, членства в СРО, формирование нового вида коррупции общественных организаций и т.д.

23 марта этого года состоялось заседание Общественного совета при Ростехнадзоре, посвященное состоянию работы по совершенствованию законодательства и организации деятельности саморегулируемых организаций в области промышленной безопасности. В совещании приняли участие руководитель Ростехнадзора Н.Г. Кутьин, председатель общественного совета при Ростехнадзоре В.А. Грачев, председатель комитета Государственной думы ФС РФ по собственности В.С. Плескачевский и другие. По итогам заседания было принято решение, согласно которому предлагается одобрить инициативу общественного совета при Ростехнадзоре и ряда научных и экспертных организаций по выработке предложений, направленных на совершенствование федерального законодательства в области промышленной безопасности в части введения саморегулируемых видов деятельности на опасных производственных объектах. Кроме того, предлагается направить в комитет Госдумы РФ по собственности и Министерство природных ресурсов и экологии РФ совместно выработанные предложения по внесению изменений и дополнений в федеральные законы «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и «О лицензировании отдельных видов деятельности».

С учетом мнений научных и общественных организаций, предпринимателей, прозвучавших в ходе обсуждений, были выработаны приоритетные направления работы по введению саморегулирования в области промышленной безопасности. Главный итог обсуждений – решение о создании на начальном этапе (до наработки достаточного опыта реализации федерального закона № 148-ФЗ) только СРО, основанных на членстве лиц, проводящих оценку соответствия в области промышленной безопасности.

С октября 2009 года проводится регистрация СРО в области промышленной безопасности в государственном реестре саморегулируемых организаций, ведение которого осуществляет Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр).

На 21 апреля 2010 г. в государственном реестре числилось уже 8 СРО в области промышленной безопасности:

– Ассоциация делового сотрудничества «Лифтсервис»;

– Некоммерческое партнерство «Российское лифтовое объединение»;

– Межрегиональная Ассоциация экспертных организаций «Русьэкспертлифт»;

– Некоммерческое партнерство «Союз экспертов промышленной безопасности в энергетике»;

– Некоммерческое партнерство «Межрегиональное сотрудничество в области промышленной безопасности»;

– Некоммерческое партнерство «Национальное агентство контроля сварки»;

– Некоммерческое партнерство «Объединение центров подготовки по промышленной безопасности»;

– Некоммерческое партнерство «Западно-Уральское сотрудничество в области промышленной безопасности».

Еще 7 некоммерческих партнерств должны пройти процедуру регистрации в ближайшее время.

Особо следует отметить, что создаваемые в настоящее время СРО в области промышленной безопасности осуществляют свою деятельность исключительно на добровольных началах.

Всем ясно, что механизм саморегулирования в области промышленности безопасности заработает на полную мощность только после внесения соответствующих изменений в федеральный закон № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». Такая позиция подтверждена участниками парламентских слушаний на тему «О совершенствовании законодательной базы обеспечения безопасности опасных производственных объектов», состоявшихся 11 февраля этого года, которые рекомендовали Федеральному Собранию Российской Федерации внести изменения в федеральный закон № 116-ФЗ, в том числе, в части разграничения ответственности государства и субъектов экономической деятельности, передачи отдельных функций саморегулируемым организациям.

В настоящее время на официальном интернет-сайте Ростехнадзора размещен проект федерального закона «О внесении изменений в федеральные законы «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и «О лицензировании отдельных видов деятельности», разработанный по инициативе общественного совета при Ростехнадзоре и предложенный к широкому обсуждению.

Основная часть дополнений, вносимых в федеральный закон № 116-ФЗ, связана с введением института саморегулируемых организаций, осуществляющих деятельность в

области промышленной безопасности. В частности, предлагается включить в федеральный закон нормы, регулирующие вопросы создания и деятельности саморегулируемых организаций, основанных на обязательном членстве входящих в них субъектов предпринимательской деятельности. Законопроектом определяются виды деятельности в области промышленной безопасности, которые могут осуществляться только членами саморегулируемых организаций, цели создания таких организаций; устанавливаются требования к деятельности СРО, в том числе регулируются вопросы приема в члены саморегулируемых организаций, разработки СРО требований к членству, стандартов саморегулирования, правил контроля за деятельностью членов СРО, системы мер дисциплинарной ответственности, создания компенсационного фонда и страхования имущественной ответственности за вред, причиненный третьим лицам.

Кроме того, предусмотрены положения, определяющие особенности организации и проведения государственного контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций, виды, предмет, основания соответствующих проверок и сроки их проведения. Согласно указанному законопроекту, государственный контроль (надзор) за деятельностью СРО осуществляет федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности. Предметом государственного контроля (надзора) является соблюдение СРО требований к СРО и их деятельности, установленных федеральным законом № 116-ФЗ, другими федеральными законами.

Как показала жизнь, лицензирование проведения экспертизы промышленной безопасности оказалось недостаточно эффективным инструментом государственного регулирования, поскольку сдерживает развитие конкуренции, не создает стимулов к качественному выполнению работ (оказанию услуг), содержит в себе высокую степень коррупционности. Все это, а также уже принятые технические регламенты и технические регламенты, находящиеся в настоящее время на рассмотрении в Государственной думе, позволили внести предложение о замене лицензирования проведения экспертизы промышленной безопасности обязательным членством экспертных организаций в соответствующих саморегулируемых организациях.

Принятие законопроекта, по нашему мнению, позволит реализовать на практике эффективную модель сочетания государственного регулирования с саморегулированием субъектов, осуществляющих отдельные виды деятельности в области промышленной безопасности, исключить условия для коррупции при осуществлении государственного регулирования (лицензирования и государственного надзора), не допустить на рынок недобросовестных участников и, главное, будет способствовать обеспечению промышленной безопасности опасных производственных объектов.

[1] Д.Медведев считает необходимым завершить передачу избыточных госфункций саморегулируемым организациям. URL: http://www.ar.gov.ru/ru/regions/federal/news/index.php?id4=566 .

[2] Утверждена распоряжением правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (в ред. распоряжения правительства РФ от 08.08.2009 № 1121-р).

[3] Утверждены распоряжением правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-р (в ред. распоряжений правительства РФ от 08.08.2009 № 1120-р, от 02.11.2009 № 1622-р).