Риск-ориентированный подход в ходе реализации механизма регуляторной гильотины при осуществлении государственного контроля (надзора) соблюдения обязательных требований законодательства Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений: правовые коллизии

З. М. Кадиев

Кавказское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), г. Махачкала, Российская Федерация, *Kadiev.zaur.78@mail.ru*

А. Н. Кочетов

Северо-Западное управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Санкт-Петербург, Российская Федерация, *A.Kochetov@szap.gosnadzor.ru*

Аннотация. «Риск-ориентированный подход» – это относительно новое понятие, введенное в законодательство Российской Федерации. В связи с этим существует ряд вопросов, связанных с его реализацией на практике, решение и разъяснения которых должны иметь системный подход, что, в свою очередь, позволит привести нормативную правовую базу в сфере обязательных требований по обеспечению безопасности ГТС к единству и системности законодательства, формированию единообразной практики применения вводимых норм права.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), риск-ориентированный подход, механизм регуляторной гильотины, нормативное правовое регулирование, обязательные требования, безопасность гидротехнического сооружения

Для цитирования: Кадиев З. М., Кочетов А. Н. Риск-ориентированный подход в ходе реализации механизма регуляторной гильотины при осуществлении государственного контроля (надзора) соблюдения обязательных требований законодательства Российской Федерации в области безопасности гидротехнических сооружений, правовые коллизии // Юридический вестник ДГУ. 2021. Т. 39, № 3. С. 69–79. DOI: 10.21779/2224-0241-2021-39-3-69-79

Risk-oriented approach during the implementation of the regulatory guillotine mechanism in the implementation of state control (supervision) of compliance with the mandatory requirements of the legislation of the Russian Federation in the field of safety of hydraulic structures: legal collision

Zaur M. Kadiev

Caucasian Department of the Federal Service for Environmental, Technological and Nuclear Supervision (Rostekhnadzor), Makhachkala, Russian Federation, *Kadiev.zaur.78@mail.ru*

Alexandr N. Kochetov

North-Western Department of the Federal Service for Environmental, Technological and Nuclear Supervision (Rostekhnadzor), Saint-Petersburg, Russian Federation, *A.Kochetov@szap.gosnadzor.ru*

Abstract. «Risk-based approach» is a relatively new concept introduced into the legislation of the Russian Federation relatively recently. There are a number of issues related to its implementation in practice, the solution and explanation of which should have a systematic approach. This will make it possible to bring the regulatory legal framework in the field of mandatory requirements for ensuring the safety of hydraulic structures to the unity and consistency of legislation, the formation of a uniform practice of applying the introduced legal norms.

Keywords: state control (supervision), risk-oriented approach, the mechanism of the regulatory guillotine, regulatory legal regulation, mandatory requirements, safety of hydrotechnic construction

For citation: Kadiev Z. M., Kochetov A. N. Risk-oriented approach during the implementation of the regulatory guillotine mechanism in the implementation of state control (supervision) of compliance with the mandatory requirements of the legislation of the Russian Federation in the field of safety of hydraulic structures, legal collision. *Yuridicheskii vestnik DGU = Law Herald of DSU*, 2021, vol. 39, no 3, pp. 69–79. DOI: 10.21779/2224-0241-2021-39-3-69-79 (In Russ.).

Президент РФ Владимир Путин в ежегодном послании к Федеральному собранию Российской Федерации в марте 2018 года отметил, что «количество разного рода проверок формально вроде бы снижается, но в ходе встреч с бизнесом мы слышим, что коренных изменений пока не происходит. Нужно сделать так, чтобы появление контролёров на предприятиях стало исключением. Это оправдано только на объектах с повышенным риском.

В остальных случаях должны использоваться дистанционные методы контроля. В течение двух лет необходимо перевести всю систему контроля и надзора на риск-ориентированный подход. Напомню, законодательная база для этого сформирована» [1].

Гидротехнические сооружения, по статусу и предназначению, как сами по себе, так и выполняющие функции защитных сооружений от негативного

воздействия паводков и подтоплений населенных территорий, ограничивающих опасные производственные объекты (далее – ОПО), в том числе накопители промышленных отходов и вредных веществ различных классов опасности, в большинстве своем в силу ряда причин и объективных обстоятельств являются объектами повышенной опасности, инциденты на которых могут привести к чрезвычайным ситуациям и стихийным бедствиям, значительным человеческим и материальным потерям, природным и техногенным последствиям, что негативно, а в ряде случаев и катастрофически, может сказаться на отрасли и экономике в целом.

В связи с этим законодатель уделил особое внимание вопросу обеспечения обязательных требований безопасности ГТС, отнеся их к наиболее вероятно опасным объектам хозяйственного права, имеющим значительные последствия от аварийных ситуаций на них для третьих лиц. Государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности ГТС является неотъемлемой составляющей Стратегии национальной безопасности Российской Федерации [2]. Добиться надежной и безопасной эксплуатации ГТС можно, лишь обеспечив эксплуатацию объектов в доскональном соответствии заложенным проектным параметрам, режимам и критериям значимости, своевременно соблюдая обязательные требования, установленные законодательством РФ и подзаконными актами, принятыми в его развитие.

Актуальность темы статьи обусловлена некоторой рассогласованностью изложенных требований и норм, вновь введенных нормативных и нормативных правовых актов взамен отмененных в рамках реализации механизма регуляторной гильотины [3], их применением на практике при осуществлении государственного контроля (надзора) за безопасностью ГТС, что может привести к юридическим коллизиям. В теории права юридическая коллизия определяется как расхождение или противоречие между нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же или смежные правоотношения, а также между компетенцией органов власти.

Качественное и детально проработанное законодательство, имеющее строго систематизиро-

ванную, лишенную внутренних противоречий иерархическую структуру нормативных технических и правовых актов, устанавливающих обязательные и однозначно четко понятные требования ко всем хозяйствующим субъектам права, участвующим в контрольно-надзорных мероприятиях, является основой, определяющей уровень правоотношений и, как следствие, позволяет, с одной стороны, минимизировать превышение полномочий надзорными органами, а с другой – осуществлять проверочные мероприятия и их надзорные функции в полном объеме, выявляя значимые нарушения, устранение которых может негативно повлиять на безопасность объекта проверки.

Чем более контрольно-надзорное законодательство совершенно, тем более защищенными чувствуют себя все стороны взаимоотношений: как физические и юридические лица в своих отношениях с контрольными (надзорными) органами, так и должностные лица, уполномоченные на проведение контрольных (надзорных) мероприятий. На практике, к сожалению, приходится сталкиваться с недостаточно проработанными нормативными правовыми актами (документами нормативно-технического характера), призванными регулировать отношения в области государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений [4]. 1 июля 2021 года вступит в силу Федеральный закон от 31.07.2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 248-ФЗ) [5], который предусматривает совершенствование контрольно-надзорной деятельности. Применение норм этого закона должно создавать системное процессуальное регулирование контрольно-надзорной деятельности, которое позволит минимизировать административное давление на бизнес [6]. Сохраняя преемственность с действующим законодательством, ФЗ № 248-ФЗ в то же время содержит ряд принципиальных инновационных положений, которые позволяют говорить о новой системе координат во взаимоотношениях контрольных (надзорных) органов и контролируемых лиц.

В пункте 1 статьи 1 ФЗ № 248-ФЗ дается определение понятию государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Это – деятельность контрольных (надзорных) органов, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований, осуществляемая в пределах полномочий указанных органов посредством профилактики нарушений обязательных требований, оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований, выявления их нарушений, принятия предусмотренных законодательством мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований, устранению их последствий и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до

возникновения таких нарушений. В пункте 2 статьи 1 ФЗ № 248-ФЗ устанавливается, что государственный контроль (надзор), муниципальный контроль должны быть направлены на достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований. В пункте 1 статьи 23 ФЗ № 248-ФЗ закреплено, что контрольно-надзорный орган для целей управления рисками причинения вреда (ущерба) относит объекты контроля к одной из категорий риска. Таких категорий риска причинения вреда (ущерба) выделено шесть – от чрезвычайно высокого до низкого.

Таблица 1

Периодичность проверок в зависимости от категории риска причинения вреда (ущерба)

Категории риска причинения вреда (ущерба)	Частота проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий
Чрезвычайно высокий риск	устанавливается максимальная частота проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий – не менее одного, но не более двух контрольных (надзорных) мероприятий в год
Высокий риск	устанавливается средняя частота проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий – не менее одного контрольного (надзорного) мероприятия в четыре года и не более одного контрольного (надзорного) мероприятия в два года
Значительный риск	
Средний риск	устанавливается минимальная частота проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий – не менее одного контрольного (надзорного) мероприятия в шесть лет и не более одного контрольного (надзорного) мероприятия в три года
Умеренный риск	
Низкий риск	плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся

Статьей 24 ФЗ № 248-ФЗ определен порядок отнесения объектов контроля (надзора) к категориям риска и выявления индикаторов риска нарушений обязательных требований, а статьей 25 ФЗ № 248-ФЗ – периодичность плановых контрольных (надзорных) мероприятий по каждому виду контрольных (надзорных) мероприятий для каждой категории риска. Виды, периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий в отношении объектов контроля, отнесенных к определенным категориям риска, определяются положением о виде контроля соразмерно рискам причинения вреда (ущерба).

В области обеспечения безопасности гидротехнических сооружений основным и главным по правовой иерархии среди нормативных правовых актов является Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (далее – ФЗ № 117-ФЗ) [7], который регулирует отношения, возникающие при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, эксплуатации, реконструкции,

консервации, ликвидации ГТС и устанавливает обязанности органов государственной власти, собственников ГТС и эксплуатирующих организаций по обеспечению их безопасности. В статье 7 ФЗ № 117-ФЗ указывается, что гидротехническому сооружению присваивается один из четырех классов (I, II, III и IV) в соответствии с критериями классификации гидротехнических сооружений, установленными Правительством Российской Федерации. Действующие критерии классификации гидротехнических сооружений утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 05.10.2020 г. № 1607 «Об утверждении критериев классификации гидротехнических сооружений» (далее – постановление Правительства № 1607) [8]. Ранее критерии классификации ГТС были утверждены постановлением Правительства РФ от 02.11.2013 г. № 986 «О классификации гидротехнических сооружений» [9] (утратили силу с 1 января 2021 года). Осуществление Федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений определяется статьей 13 ФЗ № 117-ФЗ, указывающей на необходимость

проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей с применением положений ФЗ № 294-ФЗ, с учетом особенностей органи-

зации и проведения проверок, установленных данной статьей.

Таблица 2

Периодичность проверок в зависимости от класса ГТС, присвоенного в соответствии с критериями классификации

Критерии классификации ГТС		Классы ГТС	Периодичность проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих гидротехнические сооружения
утвержденные постановлением Правительства № 1607, действующие с 01.01.2021 г. по 31.12.2026 г.	утвержденные постановлением Правительства № 986, действовавшие с 01.01.2014 г. по 31.12.2020 г.		
		статья 7 ФЗ № 117-ФЗ	статья 13 ФЗ № 117-ФЗ
<ul style="list-style-type: none"> - в зависимости от высоты ГТС и типа грунта оснований; - в зависимости от назначения ГТС и условий их эксплуатации; - в зависимости от максимального напора на водоподпорное сооружение (для защитных ГТС); - в зависимости от последствий возможных гидродинамических аварий. 		I класс – ГТС чрезвычайно высокой опасности	плановая проверка, осуществляется не чаще чем один раз в течение одного года
		II класс – ГТС высокой опасности	
		III класс – ГТС средней опасности	не чаще чем один раз в течение трех лет
		IV класс – ГТС низкой опасности	плановые проверки не проводятся

Кроме того, статьей 13 ФЗ № 117-ФЗ определено, что на гидротехнических сооружениях I класса (ГТС чрезвычайно высокой опасности) в соответствии с положениями ФЗ № 294-ФЗ устанавливается режим постоянного государственного надзора. Режим постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях введен с 1 июля 2012 года. Порядок осуществления постоянного государственного надзора устанавливается Правительством Российской Федерации и осуществляется на основании «Положения о режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях», утвержденного постановлением Правительства РФ от 05.05.2012 г. № 455 [10].

В свою очередь, одним из нормативных правовых актов, регламентирующих отношения в области организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля в Российской Федерации, является Федеральный закон от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – ФЗ № 294-ФЗ) [11].

В 2015 году Федеральным законом от 13.07.2015 г. № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее –

ФЗ № 246-ФЗ) [12]) глава 1 ФЗ № 294-ФЗ была дополнена статьей 8.1, введено применение риск-ориентированного подхода при организации (отдельных видов) государственного контроля (надзора).

Федеральный закон № 294-ФЗ был официально опубликован 30.12.2008 г. в Российской газете № 266, и согласно статье 27 вступил в силу с 1 мая 2009 года, а изменения и дополнения (новеллы), внесенные в него в части, касающейся применения риск-ориентированного подхода, вступили в силу с 1 января 2018 года. При внесении изменений 13 июля 2015 года в ФЗ № 294-ФЗ Правительству Российской Федерации ФЗ № 246-ФЗ предоставлялось право определять отдельные виды государственного контроля (надзора), которые могли бы осуществляться с применением такого подхода (риск-ориентированного подхода) до указанной даты, т.е. до 1 января 2018 года.

В части 1 статьи 8.1 ФЗ № 294-ФЗ определяются цели применения риск-ориентированного подхода, основной из которых является минимизация издержек юридических лиц, индивидуальных предпринимателей при проведении контрольно-надзорных мероприятий и повышение результативности деятельности уполномоченных государственных надзорных органов, и как итог – оптимизация трудовых, материальных и финансовых ресурсов, задействованных при осуществлении государственного контроля (надзора). В части 2 указанной статьи дано определение понятию «риск-ориентированный подход». Он представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором в предусмотренных ФЗ № 294-ФЗ случаях выбор интенсивно-

сти (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска либо определенному классу (категории) опасности.

В дальнейшем федеральными законами от 03.07.2016 г. № 277-ФЗ [13] и от 03.08.2018 г. № 316-ФЗ [14] в статью 8.1 ФЗ № 294-ФЗ были внесены изменения и дополнения.

Правом относить деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенному классу (категории) опасности с учетом тяжести потенциальных негативных последствий возможного несоблюдения ими обязательных требований, а к определенной категории риска – также с учетом оценки вероятности несоблюдения соответствующих обязательных требований – в соответствии с частью 3 ФЗ № 294-ФЗ наделен лишь орган государственного контроля (надзора).

В соответствии со статьей 8.1 ФЗ № 294-ФЗ в рамках возложенных полномочий

Правительством Российской Федерации в части детализации, расширения и уточнения норм права, имеющих более высокую юридическую силу, были приняты «Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, а также перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода», утвержденные постановлением Правительства РФ от 17.08.2016 г. № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (далее – постановление Правительства № 806) [15].

Указанное выше постановление Правительства № 806 устанавливает правила отнесения деятельности субъектов предпринимательства к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности, а также сами категории риска и классы (категории) опасности, в том числе и периодичность контрольных (надзорных) мероприятий.

Таблица 3

Периодичность проверок в зависимости от класса (категории) опасности

Категория риска	Классы (категории) опасности	Особенности проведения плановых проверок	
		для федерального государственного контроля (надзора)	для регионального государственного контроля (надзора)**
Чрезвычайно высокий риск	1 класс	Плановая проверка проводится один раз в период, предусмотренный положением о виде государственного контроля (надзора)	Плановая проверка проводится 1 раз в год
Высокий риск	2 класс		Плановая проверка проводится 1 раз в 2 года
Значительный риск	3 класс		Плановая проверка проводится 1 раз в 3 года
Средний риск	4 класс	Плановая проверка проводится не чаще одного раза в период, предусмотренный положением о виде государственного контроля (надзора)	Плановая проверка проводится не чаще 1 раза в 4 года и не реже 1 раза в 5 лет
Умеренный риск	5 класс		Плановая проверка проводится не чаще 1 раза в 6 лет и не реже 1 раза в 8 лет
Низкий риск	6 класс	Плановые проверки не проводятся*	

* За исключением: федеральных – государственного транспортного надзора, государственного контроля (надзора) в области транспортной безопасности, государственного надзора в области безопасности дорожного движения, государственного контроля (надзора) в сфере государственного оборонного заказа и государственного контроля (надзора) в сфере миграции, для которых особенности проведения плановых проверок установлены постановлениями Правительства Российской Федерации от 19.03.2013 г. № 236, от 04.10.2013 г. № 880, от 19.08.2013 г. № 716, от 01.02.2018 г. № 93 и от 13.11.2012 г. № 1162 соответственно; а также региональных – государственного строительного надзора и государственного экологического надзора, для которых особенности проведения плановых проверок установлены постановлениями Правительства Российской Федерации от 01.02.2006 г. № 54 и от 22.11.2017 г. № 1410 соответственно.

Как видим, одной из основных целей внедрения в законодательство Российской Федерации риск-ориентированного подхода является совершенствование организации государственного контроля (надзора) посредством установления минимальных требований к собственникам и (или) эксплуатирующим организациям (хозяйствующим субъектам предпринимательства) объектов (сооружений) с низкой, умеренной и средней категорией риска и установления более жёстких требований со значительной, высокой и чрезвычайно высокой категорией риска, а также уменьшения нагрузки на надзорные органы при осуществлении государственного контроля (надзора) в целом, т.е. акцентирование внимания контрольно-надзорных органов, сил и средств на объекты со значительной, высокой и чрезвычайно высокой категорией риска.

Следует отметить, что с момента внедрения в законодательство Российской Федерации риск-ориентированного подхода прошло несколько лет, однако проблемы, связанные с его реализацией, на практике сохраняются, даже несмотря на реформы контрольно-надзорного законодательства, проводимые в рамках реализации механизма регуляторной гильотины. План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» был утвержден Председателем Правительства РФ Д.А. Медведевым 29 мая 2019 года № 4714п-ПЗ6 (информационный, сопроводительный документ, опубликован не был) [16].

Одним из ярких примеров юридических коллизий, свидетельствующих о том, с какими трудностями приходится сталкиваться собственникам и (или) эксплуатирующим ГТС организациям при вхождении в декларационную кампанию, являются разночтения в интерпретациях таких понятий, как «классы ГТС», «классы (категории) опасности ГТС» и, наконец, «классы ответственности ГТС». Все приведенные понятия относятся к классификации ГТС и должны каким-то образом применяться в рамках одновременно действующих нормативных правовых актов. Несоответствие класса (категории) опасности ГТС классу ГТС, определенному в соответствии с проектной документацией на ГТС в случае ее наличия, в том числе классу ГТС, указанному в Своде правил СП 58.13330.2012 [17] на основании выполненных проектными организациями

расчетов, а также проведенного расчета вероятного вреда, который может быть причинен жизни, здоровью физических лиц, имуществу физических и юридических лиц в результате аварии гидротехнических сооружений, или классу ГТС, определенному на основании критериев безопасности, утвержденных постановлением Правительства № 1607 (ранее постановлением Правительства № 986) и присвоенному во исполнение обязательных требований законодательства РФ, устанавливается статьей 7 ФЗ № 117-ФЗ при внесении ГТС в российский регистр гидротехнических сооружений.

Очередное понятие, такое как «класс ответственности ГТС», присутствует в нормативно-техническом документе СП 58.13330.2019 [18], введенном в действие с 17.06.2020 г. на основании приказа Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ от 16.10.2019 г. № 811/пр. Предлагаемый исполнителем (авторским коллективом) Свод правил разрабатывался с целью пересмотра применяемого для целей технического регламента в настоящее время действующего СП 58.13330.2012 в части: разделов 1, 4-6, 7 (за исключением пункта 7.3), 8 (за исключением пунктов 8.1-8.9, 8.20-8.21, абзаца второго пункта 8.22, пункта 8.26), приложения А, Г, Д, Е. СП 58.13330.2012 отменен, за исключением, пунктов, включенных в Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 26.12.2014 г. № 1521, до внесения соответствующих изменений в Перечень [19], действовавший с 08.01.2015 г. по 31.07.2020 г. С 1 августа 2020 года Перечень национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30.12.2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее – ФЗ № 384-ФЗ) [20], утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 04.07.2020 г. № 985 [21].

Таблица 4

Допускаемые значения вероятностей возникновения аварий на напорных гидротехнических сооружениях по СП 58.13330.2012

абзац третий пункта 8.22 СП 58.13330.2012	
класс сооружения	уровень риска аварии, 1/год
I	5×10^{-5}
II	5×10^{-4}
III	$2,5 \times 10^{-3}$
IV	5×10^{-3}

СП 58.13330.2019 включен в Перечень документов в области стандартизации, в результате

применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований ФЗ

№ 384-ФЗ, утвержденный приказом Росстандарта от 02.04.2020 г. № 687 [22]. И, несмотря на то, что положения, указанные в СП 58.13330.2019, не являются обязательными к применению (носят рекомендательный характер) [23], все же в такой редакции Свод правил создает непреодолимые трудности в его применении в рамках правового поля и дополнительные нагрузки, в том числе финансовые, на хозяйствующие субъекты, являющиеся собственниками и (или) эксплуатирующими ГТС организациями в части установления (определения) класса ответственности ГТС. Согласно пункту 8.1 СП 58.13330.2019 гидротехнические сооружения

в зависимости от их высоты и типа грунтов основания, социально-экономической ответственности и последствий возможных аварий подразделяют на классы ответственности. Класс ответственности гидротехнического сооружения назначается в составе проектной документации, разработанной проектной организацией. А согласно пункту 8.10 СП 58.13330.2019 пересмотр класса ответственности ГТС осуществляется только проектной организацией с соответствующим обоснованием по согласованию с собственником или эксплуатирующей организацией.

Таблица 5

Допускаемые значения вероятностей возникновения аварий на напорных гидротехнических сооружениях по СП 58.13330.2019

пункт 8.25 СП 58.13330.2019	
класс ответственности сооружения	вероятность аварии ГТС, 1/год
I	5×10^{-5}
II	5×10^{-4}
III	$2,5 \times 10^{-3}$
IV	5×10^{-3}

В действующих в настоящее время нормативных правовых документах отсутствует (не предусмотрена) возможность перехода и какой-либо корреляции между классами ГТС: «классами ответственности ГТС» по СП 58.13330.2019, классами ГТС по проекту (ранее «класс капитальности») и классами ГТС, определенными в соответствие с критериями безопасности, утвержденными постановлением Правительства № 1607 (ранее постановлением Правительства № 986).

Единственной возможностью, к чему, по всей видимости, и понуждают разработчики СП 58.13330.2019, случайно – в силу отсутствия должной квалификации в разработке правовых документов, позволяющей понимать и прогнозировать последствия их применения в правовом поле, возможной недостаточности проработки нормативно-технического документа, или, возможно, умышленно, является обращение собственников и (или) эксплуатирующих ГТС организаций в проектные организации за назначением классов ответственности ГТС.

Внедрение риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты в рамках реализации механизма регуляторной гильотины в области обеспечения безопасной эксплуатации ГТС позволило выявить ряд противоречий, имеющих в правовых нормах с принципами целесообразности, в том числе экономической, при отнесении объектов ГТС к определенной категории риска (классу опасности). Причина – отсутствие досконально проработанных нормативных правовых актов и целостности законотворческой базы в этой

области права, вводимых взамен отмененных, что, в свою очередь, не способствует уменьшению давления на хозяйствующие субъекты. Примеры тому указаны выше.

Подобные факты, их наличие само по себе противоречит, к тому же, положениям частей 1 и 2 статьи 7 Федерального закона от 31.07.2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 247-ФЗ) [24] и должны оперативно купироваться. Так, в статье 7 ФЗ № 247-ФЗ указывается, что содержание обязательных требований должно отвечать принципу правовой определенности, то есть быть ясным, логичным, понятным как правоприменителю, так и иным лицам, не должно приводить к противоречиям при их применении, а также должно быть согласовано с целями и принципами законодательного регулирования той или иной сферы и правовой системы в целом. Обязательные требования должны находиться в системном единстве, обеспечивающем отсутствие дублирования обязательных требований, а также противоречий между ними.

Очевидным является приведение указанных выше несоответствий в нормативных правовых актах и технической документации в соответствие с требованиями иерархически вышестоящих документов, в частности, с требованиями пункта 6 статьи 8.1 294-ФЗ во взаимосвязи с нормами, установленными постановлением Правительства № 806.

Именно реализация механизма «регуляторной гильотины» при создании в сферах регулирования контрольно-надзорной деятельности новой системы понятных и четких требований, основанных на риск-ориентированном подходе при осуществлении деятельности контрольно-надзорными

органами во взаимоотношениях с хозяйствующими субъектами, будет способствовать ликвидации избыточных административных требований, снижению уровня нагрузки и рисков причинения вреда (ущерба) субъектам экономических отношений и охраняемым общественным ценностям [25].

С 1 января 2021 года при осуществлении государственного контроля (надзора) согласно пункту 2 статьи 15 ФЗ № 247-ФЗ не допускается оценка соблюдения обязательных требований, содержащихся в нормативных правовых актах, которые вступили в силу до 1 января 2020 года. Также согласно пункту 3 статьи 15 ФЗ № 247-ФЗ с 1 января 2021 года несоблюдение требований, содержащихся в актах, вступивших в силу до 1 января 2020 года, не может являться основанием для привлечения лиц к административной ответственности.

В соответствии с требованиями пункта 5 статьи 98 ФЗ № 248-ФЗ с 1 июля 2021 года начнется формирование единого реестра видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля. Реестр должен быть введен в эксплуатацию до 1 января 2022 года. Во исполнение требований, установленных пунктом 4 статьи 98 ФЗ № 248-ФЗ, до 1 января 2022 года должны быть утверждены положения о видах регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Успешность процесса реализации контрольно-надзорной реформы напрямую связана со способностями экспертного сообщества, рабочих групп и регулятивных органов обеспечить качественное и оперативное выполнение поставленных задач во взаимодействии и под руководством Министерства юстиции Российской Федерации [26].

Список источников

1. О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства: послание Президента Российской Федерации от 1 марта 2018 г. URL: <http://www.kremlin.ru/> (дата обращения: 21.06.2021).
2. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Рос. Федерации от 31 дек. 2015 г. № 68. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. О признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, об отмене некоторых нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, содержащих обязательные требования, соблюдение которых оценивается при проведении мероприятий по контролю при осуществлении федерального государственного надзора в области безопасности гидротехнических сооружений: постановление Правительства Рос. Федерации от 22 июля 2020 г. № 1086. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Заседание Общественного совета при Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) 3 февр. 2021 г. [Официальный сайт Ростехнадзора]. URL: <https://www.gosnadzor.ru/> (дата обращения: 21.06.2021).
5. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество») // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 21.06.2021).
7. О безопасности гидротехнических сооружений: федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
8. Об утверждении критериев классификации гидротехнических сооружений: постановление Правительства Рос. Федерации от 5 окт. 2020 г. № 1607. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. О классификации гидротехнических сооружений: постановление Правительства Рос. Федерации от 2 нояб. 2013 г. № 986 (утратило силу).
10. О режиме постоянного государственного надзора на опасных производственных объектах и гидротехнических сооружениях: постановление Правительства Рос. Федерации от 5 мая 2012 г. № 455. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
11. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон Рос. Федерации от 26 дек. 2008 г. № 294-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
12. О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: федер. закон Рос. Федерации от 13 июля 2015 г. № 246-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
13. О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)

и муниципального контроля» и Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»: федер. закон Рос. Федерации от 3 июля 2016 г. № 277-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

14. О внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и статью 19 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»: федер. закон Рос. Федерации от 3 авг. 2018 г. № 316-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

15. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»: постановление Правительства Рос. Федерации от 17 авг. 2016 г. № 806. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

16. План мероприятий («дорожная карта») по реализации механизма «регуляторной гильотины» от 29 мая 2019 г. № 4714п-ПЗ. [Официальный интернет-портал правовой информации]. URL: www.pravo.gov.ru (дата обращения: 21.06.2021).

17. СП 58.13330.2012 Гидротехнические сооружения. Основные положения. Актуализированная редакция СНиП 33-01-2003 (с изменением № 1). URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200094156> (дата обращения: 21.06.2021).

18. СП 58.13330.2019 Гидротехнические сооружения. Основные положения СНиП 33-01-2003 (применяется с 17.06.2020 г., заменяет СП 58.13330.2012 в части). URL: <https://docs.cntd.ru/document/564542210> (дата обращения: 21.06.2021).

19. Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»: постановление Правительства Рос. Федерации от 26 дек. 2014 г. № 1521 (утратило силу). URL: <http://static.government.ru/media/files/exhz8l7Kkz0VBONHUXUAr8IKMfJaTOnh.pdf> (дата обращения: 21.06.2021).

20. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений: федер. закон Рос. Федерации от 30 дек. 2009 г. № 384-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

21. Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» и о признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации: постановление Правительства Рос. Федерации от 4 июля 2020 г. № 985 (действует с 1 авг. 2020 г.). URL: <http://static.government.ru/media/files/exhz8l7Kkz0VBONHUXUAr8IKMfJaTOnh.pdf> (дата обращения: 21.06.2021).

22. Об утверждении перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»: приказ Росстандарта от 2 апр. 2020 г. № 687. URL: <https://docs.cntd.ru/document/564577621> (дата обращения: 21.06.2021).

23. О применении национальных стандартов и сводов правил: письмо Минстроя России от 18 мая 2018 г. № 22434-ОГ/08. URL: https://rulings.ru/acts/Pismo-Minstroya-Rossii-ot-18.05.2018-N-22434-OG_08/ (дата обращения: 21.06.2021).

24. Об обязательных требованиях в Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

25. Фесько Д.С. Новое законодательство о государственном контроле (надзоре) и гарантии прав контролируемых лиц // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Право. 2021. № 1. С. 163–171.

26. Чеунов О.И. Некоторые проблемы «регуляторной гильотины» // NOMOTHETIKA: Философия. Социология. Право. 2020. Т. 45. № 1. С. 133–140.

References

1. O polozhenii v strane i osnovnykh napravleniyakh vnutrennei i vneshnei politiki gosudarstva: poslanie Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 1 marta 2018 g. (In Russian). Available at: <http://www.kremlin.ru/> (accessed 21.06.2021).
2. O Strategii natsional'noi bezopasnosti Rossiiskoi Federatsii: ukaz Prezidenta Ros. Federatsii ot 31 dek. 2015 g. № 68. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
3. O priznanii utrativshimi silu nekotorykh aktov i otdel'nykh polozhenii nekotorykh aktov Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii, ob otmene nekotorykh normativnykh pravovykh aktov federal'nykh organov ispolnitel'noi

vlasti, soderzhashchikh obyazatel'nye trebovaniya, soblyudenie kotorykh otsenivaetsya pri provedenii meropriyatiy po kontrolyu pri osushchestvlenii federal'nogo gosudarstvennogo nadzora v oblasti bezopasnosti gidrotekhnicheskikh sooruzhenii: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 22 iyulya 2020 g. № 1086. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

4. Zasedanie Obshchestvennogo soveta pri Federal'noi sluzhbe po ekologicheskomu, tekhnologicheskomu i atomnomu nadzoru (Rostekhnadzor) 3 fevr. 2021 g. [Ofitsial'nyi sait Rostekhnadzora]. (In Russian). Available at: <https://www.gosnadzor.ru/> (accessed 21.06.2021).

5. O gosudarstvennom kontrole (nadzore) i munitsipal'nom kontrole v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 31 iyulya 2020 g. № 248-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

6. Sistema obespecheniya zakonodatel'noi deyatelnosti Gosudarstvennoi avtomatizirovannoi sistemy «Zakonotvorchestvo» (SOZD GAS «Zakonotvorchestvo») // Gosudarstvennaya Duma Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii. (In Russian). Available at: <https://sozd.duma.gov.ru/> (accessed 21.06.2021).

7. O bezopasnosti gidrotekhnicheskikh sooruzhenii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 21 iyulya 1997 g. № 117-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

8. Ob utverzhdenii kriteriev klassifikatsii gidrotekhnicheskikh sooruzhenii: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 5 okt. 2020 g. № 1607. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

9. O klassifikatsii gidrotekhnicheskikh sooruzhenii: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 2 noyab. 2013 g. № 986 (utratilo silu).

10. O rezhime postoyannogo gosudarstvennogo nadzora na opasnykh proizvodstvennykh ob"ektakh i gidrotekhnicheskikh sooruzheniyakh: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 5 maya 2012 g. № 455. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

11. O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya: feder. zakon Ros. Federatsii ot 26 dek. 2008 g. № 294-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

12. O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya»: feder. zakon Ros. Federatsii ot 13 iyulya 2015 g. № 246-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

13. O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya» i Federal'nyi zakon «O strategicheskoy planirovaniy v Rossiiskoi Federatsii»: feder. zakon Ros. Federatsii ot 3 iyulya 2016 g. № 277-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

14. O vnesenii izmenenii v Federal'nyi zakon «O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya» i stat'yu 19 Federal'nogo zakona «O litsenzirovaniy otdel'nykh vidov deyatelnosti»: feder. zakon Ros. Federatsii ot 3 avg. 2018 g. № 316-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

15. O primenении risk-orientirovannogo podkhoda pri organizatsii otdel'nykh vidov gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i vnesenii izmenenii v nekotorye akty Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 17 avg. 2016 g. № 806. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

16. Plan meropriyatiy («dorozhnaya karta») po realizatsii mekhanizma «regulyatornoi gil'otiny» ot 29 maya 2019 g. № 4714p-P3. [Ofits. internet-portal pravovoi informatsii]. (In Russian). Available at: www.pravo.gov.ru (accessed 21.06.2021).

17. SP 58.13330.2012 Gidrotekhnicheskie sooruzheniya. Osnovnye polozheniya. Aktualizirovannaya redaktsiya SNIIP 33-01-2003 (s izmeneniyem № 1). (In Russian). Available at: <https://docs.cntd.ru/document/1200094156> (accessed 21.06.2021).

18. SP 58.13330.2019 Gidrotekhnicheskie sooruzheniya. Osnovnye polozheniya SNIIP 33-01-2003 (primenyaetsya s 17.06.2020 g., zamenyaet SP 58.13330.2012 v chasti). (In Russian). Available at: <https://docs.cntd.ru/document/564542210> (accessed 21.06.2021).

19. Ob utverzhdenii perechnya natsional'nykh standartov i svodov pravil (chastei takikh standartov i svodov pravil), v rezul'tate primeneniya kotorykh na obyazatel'noi osnove obespechivaetsya soblyudenie trebovaniy Federal'nogo zakona «Tekhnicheskii reglament o bezopasnosti zdaniy i sooruzhenii»: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 26 dek. 2014 g. № 1521 (utratilo silu). (In Russian). Available at: <http://static.government.ru/media/files/exhz8l7Kkz0VBONHUXUAr8IKMfJaTOh.pdf> (accessed 21.06.2021).

20. Tekhnicheskii reglament o bezopasnosti zdaniy i sooruzhenii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 30 dek. 2009 g. № 384-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».

21. Ob utverzhdenii perechnya natsional'nykh standartov i svodov pravil (chastei takikh standartov i svodov pravil), v rezul'tate primeneniya kotorykh na obyazatel'noi osnove obespechivaetsya soblyudenie trebovaniy Federal'nogo zakona «Tekhnicheskii reglament o bezopasnosti zdaniy i sooruzhenii» i o priznanii utrativshimi silu nekotorykh aktov Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federatsii ot 4 iyulya 2020 g. № 985 (deistvuet s 1 avg. 2020 g.). (In Russian). Available at: <http://static.government.ru/media/files/exhz8l7Kkz0VBONHUXUAr8IKMfJaTOh.pdf> (accessed 21.06.2021).

22. Ob utverzhdenii perechnya dokumentov v oblasti standartizatsii, v rezul'tate primeneniya kotorykh na dobrovol'noi osnove obespechivaetsya soblyudenie trebovani Federal'nogo zakona ot 30 dekabrya 2009 g. № 384-FZ «Tekhnicheskii reglament o bezopasnosti zdani i sooruzhenii»: prikaz Rosstandarta ot 2 apr. 2020 g. № 687. (In Russian). Available at: <https://docs.cntd.ru/document/564577621> (accessed 21.06.2021).

23. O primeneni natsional'nykh standartov i svodov pravil: pis'mo Ministroya Rossii ot 18 maya 2018 g. № 22434-OG/08. (In Russian). Available at: https://rulaws.ru/acts/Pismo-Minstroya-Rossii-ot-18.05.2018-N-22434-OG_08/ (accessed 21.06.2021).

24. Ob obyazatel'nykh trebovaniyakh v Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 31 iyulya 2020 g. № 247-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy “Konsul'tantPlyus”.

25. *Fes'ko D.S.* Novoe zakonodatel'stvo o gosudarstvennom kontrole (nadzore) i garantii prav kontroliruemyykh lits [New legislation on state control (supervision) and guarantees of the rights of controlled persons], *Vestnik Nizhegorodskogo universiteta im. N.I. Lobachevskogo. Pravo* [*Vestnik of Lobachevsky University of Nizhni Novgorod*], 2021, no. 1, pp 163–171. (In Russian).

26. *Chepunov O.I.* Nekotorye problemy “regulyatornoi gil'otiny” [Some problems of the "regulatory guillotine"], *NOMOTHETIKA: Filosofiya. Sotsiologiya. Pravo* [*NOMOTHETIKA: Philosophy. Sociology. Law*]. 2020, vol. 45, no. 1, pp. 133–140. (In Russian).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кадиев Заур Магомедович, Кавказское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), г. Махачкала, Российская Федерация. E-mail: Kadiev.zaur.78@mail.ru

Кочетов Александр Н., Северо-Западное управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), г. Санкт-Петербург, Российская Федерация. E-mail: A.Kochetov@szap.gosnadzor.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Kadiev Zaur Magomedovich, Caucasian Department of the Federal Service for Environmental, Technological and Nuclear Supervision (Rostekhnadzor), Makhachkala, Russian Federation. E-mail: Kadiev.zaur.78@mail.ru

Kochetov Alexander N., North-Western Department of the Federal Service for Environmental, Technological and Nuclear Supervision (Rostekhnadzor), St. Petersburg, Russian Federation. E-mail: A.Kochetov@szap.gosnadzor.ru

Поступила в редакцию 27 июня 2021 г.
Received 27 June, 2021