

УДК 614.849

РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО НАДЗОРА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

А. И. Фомин (д-р техн. наук, профессор кафедры АОТиП ФГБОУ ВО «Кузбасский государственный технический университет имени Т. Ф. Горбачева»)

Д. А. Бесперстов (аспирант ФГБОУ ВПО «Кемеровский технологический институт пищевой промышленности»)

С. Ю. Сайбель (начальник факультета заочного обучения института заочного обучения, переподготовки и повышения квалификации ФГБОУ ВО Ивановской пожарно-спасательной академии ГПС МЧС России, майор внутренней службы)

Опасные природные явления, катастрофы, стихийные бедствия и аварии на объектах различного функционального назначения наносят значительный социально-экономический ущерб в Российской Федерации. В целях предупреждения чрезвычайных ситуаций (ЧС) и снижения ущерба при их возникновении одной из форм воздействия на данные процессы является государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ЗНТЧС). В настоящее время принят ряд законодательных актов Российской Федерации по оптимизации надзора в области ЗНТЧС. Результатом данной деятельности явилось разделение государственного надзора в области ЗНТЧС на федеральный и региональный [1] (Рис. 1).

Федеральный государственный надзор в области ЗНТЧС осуществляют надзорные органы МЧС России [2]. Региональный государственный надзор в области ЗНТЧС осуществляют органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации [3] (Рис. 2).

В соответствии с требованиями статьи 27 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ФЗ-68) государственный надзор в области защиты населения и территорий от ЧС (государственный надзор в области ЧС) осуществляется: уполномоченными федеральным органом исполнительной власти (*федеральный государственный надзор*); органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (*региональный государственный надзор*) согласно их компетенции.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 21 декабря 1994 года N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (Редакция Федерального закона на основе изменений, внесенных Федеральным законом от 14.10.2014 N 307-ФЗ)	
Старая редакция	Новая редакция
Статья 27. Надзор и контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций	Статья 27. Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций
Государственный надзор и контроль в указанной области <u>осуществляются федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации</u> в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации. (разделения по видам надзора в редакции закона нет)	Государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций <u>осуществляется уполномоченными федеральным органом исполнительной власти (федеральный государственный надзор) и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (региональный государственный надзор)</u> согласно их компетенции в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации (постановление Правительства РФ от 24.12.2015 № 1418) и высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Рисунок 1 – Сопоставление изменений в законодательный акт Российской Федерации, в части разделения государственного надзора в области ЗНТЧС на федеральный и региональный.

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН от 21 декабря 1994 года N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»	
Введены новые полномочия	
Статья 10. <u>Полномочия Правительства</u> Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций	Статья 11. <u>Полномочия органов государственной власти субъектов</u> Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций
п) устанавливает порядок осуществления государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (постановление Правительства РФ от 24.12.2015 № 1418) и обеспечивает осуществление <u>федерального государственного надзора</u> в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций <u>федерального и межрегионального</u> характера;	1. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации: с) устанавливают порядок организации и обеспечивают осуществление <u>регионального государственного надзора</u> в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций <u>регионального, межмуниципального и муниципального</u> характера с учетом порядка осуществления государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, установленного Правительством Российской Федерации.
Осуществление государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций <u>локального</u> характера Федеральным законом не предусмотрено .	

Рисунок 2 – Разграничение полномочий между федеральным и региональным государственным надзором в области ЗНТЧС.

В соответствии с пунктом «п» статьи 10 ФЗ-68 Правительство РФ устанавливает порядок осуществления государственного надзора в области защиты населения и территорий от ЧС и обеспечивает осуществление федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от ЧС

федерального и межрегионального характера. В соответствии с требованиями пункта «с» части 1 статьи 11 ФЗ-68 органы государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливают порядок организации и обеспечивают осуществление регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от ЧС регионального, межмуниципального и муниципального характера.

Постановлением Правительства РФ от 24 декабря 2015г. № 1418 «О государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определена компетенция каждого из органов власти в части касающейся порядка осуществления ими федерального и регионального надзоров в области ЧС. При разграничении полномочий между федеральным и региональным государственным надзором в области ЗНТЧС учитываются критерии классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [4].

Исходя из классификации чрезвычайных ситуаций, установленной постановлением Правительства РФ от 21 мая 2007г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»: субъектами федерального государственного надзора являются субъекты, на которых могут возникнуть чрезвычайные ситуации *межрегионального или федерального* характера [1]; субъектами регионального государственного надзора являются те субъекты, на которых существует риск возникновения чрезвычайных ситуаций *регионального, межмуниципального и муниципального* характера [3].

Порядок организации и осуществления надзорных мероприятий определен законодательством РФ о защите прав юридических лиц и частных предпринимателей при осуществлении в отношении них государственного надзора [5]. При организации проверок, осуществляемых федеральным государственным надзором в области ЗНТЧС, учитывается классификация потенциально опасных объектов исходя из прогнозируемых на них чрезвычайных ситуаций техногенного характера [6]. Где под потенциально опасным объектом понимается объект, на котором расположены здания и сооружения повышенного уровня ответственности, либо объект, на котором возможно одновременное пребывание более пяти тысяч человек [2]. К зданиям и сооружениям повышенного уровня ответственности относятся здания и сооружения, отнесенные к особо опасным, технически сложным или уникальным объектам [7].

К особо опасным и технически сложным объектам относятся: объекты использования атомной энергии; гидротехнические сооружения первого и второго классов; сооружения связи, являющиеся особо опасными, технически сложными; линии электропередачи и иные объекты электросетевого хозяйства напряжением 330 киловольт и более; объекты космической и авиационной инфраструктуры; метрополитены; объекты инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования; морские порты; тепловые электростанции мощностью 150 мегаватт и выше; а также опасные производственные объекты, подлежащие регистрации в государственном реестре в соответствии

с законодательством РФ о промышленной безопасности опасных производственных объектов: опасные производственные объекты I и II классов опасности, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества; опасные производственные объекты, на которых получают, транспортируются, используются расплавы черных и цветных металлов, сплавы на основе этих расплавов с применением оборудования, рассчитанного на максимальное количество расплава 500 килограммов и более; опасные производственные объекты, на которых ведутся горные работы (за исключением добычи общераспространенных полезных ископаемых и разработки россыпных месторождений полезных ископаемых, осуществляемых открытым способом без применения взрывных работ), работы по обогащению полезных ископаемых [8, 9].

С учетом установленной классификации чрезвычайных ситуаций и классификации потенциально опасных объектов МЧС России разработана методика определения периодичности осуществления надзорных мероприятий в отношении объектов надзора в области ЗНТЧС природного и техногенного характера в зависимости от установленной категории [10]. В соответствии с данной методикой установлено три категории объектов надзора. К каждой категории определены объекты надзора и периодичность проведения в отношении них плановых проверок (табл.1).

Таблица 1 – Методика определения периодичности осуществления надзорных мероприятий в области ЗНТЧС в зависимости от установленной категории.

№ п/п	Категории объектов надзора	Объекты надзора	Периодичность проведения плановых проверок
1.	1 категория	Юридические и физические лица, эксплуатирующие критически важные объекты и потенциально опасные объекты, а также входящие в состав функциональных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС)	Не чаще 1 раза в 3 года
2.	2 категория	Федеральные органы исполнительной власти, государственные корпорации и организации, уполномоченные на создание функциональных подсистем РСЧС	Не чаще 1 раза в 5 лет
		Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации	
3.	3 категория	Иные федеральные органы исполнительной власти, юридические лица и индивидуальные предприниматели	Не проводятся

Порядок реализации методики по определению периодичности осуществления надзорных мероприятий в области ЗНТЧС в зависимости от установленной категории, можно представить в виде следующей схемы:



Схема 1 – Методика определения периодичности осуществления надзорных мероприятий в области ЗНТЧС в зависимости от установленной категории.

Приведенная методика основана на модели риск-ориентированного подхода предложенная профессором Лондонской школы экономики Дж. Блэком. Данная модель различается двух видов – статическая и динамическая. При статическом подходе результаты проверок не учитываются при категорировании объектов, а при динамическом подходе, результаты проверок влияют на категорию объекта надзора и как следствие на интенсивность его проверки [11].

Методика по определению периодичности осуществления надзорных мероприятий в отношении объектов надзора в области ЗНТЧС, в зависимости от установленной категории, не предусматривает влияние результатов проверок на их периодичность. Данная методика является статической.

При дальнейшем развитии риск-ориентированного подхода логичен переход от статической модели к более гибкой, динамической. Применение динамической модели позволит уменьшить излишние административные барьеры на пути деятельности добросовестных организаций и их должностных лиц. Необходима разработка методики и критерий позволяющих снизить категории опасности объектов надзора в области ЗНТЧС, с учетом выполнения юридическими и физическими лицами обязательных требований.

Список литературы

1. О государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства РФ от 24.12.2015 № 1418 (ред. от 29.12.2015).
2. Федеральный закон РФ от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». – М: Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 35 – ст. 3648.
3. Об общих принципах организации законодательных (представитель-

ных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 03.07.2016).

4. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 (ред. от 17.05.2011).

5. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (ред. от 04.07.2016).

6. Об утверждении Требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения: Приказ МЧС России от 28.02.2003 № 105 (ред. от 12.04.2003).

7. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений [Электронный ресурс]: федер. закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013).

8. Градостроительный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 03.07.2016).

9. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: федер. закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 03.07.2016).

10. О плане мероприятий МЧС России, направленных на поэтапное внедрение системы оценки рисков и управления ими при осуществлении государственного надзора, методиках определения периодичности осуществления плановых надзорных мероприятий в зависимости от категории, характеризующей степень риска объектов защиты и территорий: Письмо МЧС России от 11.08.2015 № 43-3828-19.

11. Black J. Risk-based regulation: choices, practices and lessons being learnt // Risk and regulatory policy. Im-proving the governance of risk. Paris: OECD Publishing, 2010.

Список авторов: *Фомин Анатолий Иосифович*
e-mail: aotp2012@jandex.ru

Бесперстов Дмитрий Александрович
e-mail: gpnbesperstov@yandex.ru

Сайбель Сергей Юрьевич
e-mail: ssaibel@mail.ru

Фомин Анатолий Иосифович, д-р техн. наук, профессор кафедры АОТиП ФГБОУ ВО «Кузбасский государственный технический университет имени Т. Ф. Горбачева», e-mail: aotp2012@jandex.ru, тел. 39-63-70

Бесперстов Дмитрий Александрович, аспирант кафедры «Безопасность жизнедеятельности», ФГБОУ ВПО «КемТИПП», г. Кемерово. Россия, 650024 г. Кемерово, ул. Институтская, д 7.
тел. раб. (3842)771245, 396846

e-mail: gpnbesperstov@yandex.ru

Сайбель Сергей Юрьевич, начальник факультета заочного обучения института заочного обучения, переподготовки и повышения квалификации ФГБОУ ВО Ивановской пожарно-спасательной академии ГПС МЧС России, майор внутренней службы, Россия, 153040, г. Иваново, пр. Строителей 33 тел. раб. (4932) 34-37-22

e-mail: ssaibel@mail.ru

Изложена организация надзорной деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Приведен анализ нормативно-правовых актов регламентирующие надзорную деятельность при организации федерального и регионального государственного надзора. Изложены основные принципы осуществления федерального и регионального государственного надзора, с учетом риск-ориентированного подхода при организации надзора. Рассмотрены их сферы деятельности. Приведена классификация чрезвычайных ситуаций и потенциально-опасных объектов. Критерии риск-ориентированного подхода при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ, ФЕДЕРАЛЬНЫЙ НАДЗОР, РЕГИОНАЛЬНЫЙ НАДЗОР, ЗАЩИТА ПРАВ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ И ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ, РИСК-ОРИЕНТИРОВАННЫЙ ПОДХОД.