

# НАДЗОР – ОБЯЗАННОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННАЯ



ВРИО РУКОВОДИТЕЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ  
ПО ЭКОЛОГИЧЕСКОМУ, ТЕХНОЛОГИЧЕСКОМУ И АТОМНОМУ НАДЗОРУ  
Андрей Борисович Малышев

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» Федеральный горный и промышленный надзор России был преобразован в Федеральную службу по технологическому надзору с передачей ей функций по контролю и надзору преобразуемого Государственного комитета Российской Федерации по строительству и жилищно-коммунальному комплексу и упраздненного Министерства энергетики Российской Федерации, а Федеральный надзор России по ядерной и радиационной безопасности был переименован в Федеральную службу по атомному надзору. Обе эти службы были переданы в ведение вновь образованного Министерства промышленности и энергетики.

Кроме того, этим же Указом в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации была образована Федеральная служба по надзору в сфере экологии и природопользования.

Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 года №649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» *Федеральная служба по технологическому надзору и Федеральная служба по атомному надзору были преобразованы в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору*, руководство которой осуществляет Правительство Российской Федерации. Этой же Службе были переданы функции в сфере экологического надзора Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования при преобразовании ее в Федеральную службу по надзору в сфере природопользования.

30 июля 2004 года постановлением Правительства Российской Федерации №401 утверждено Положение о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, определившее полномочия Службы.

На стадии формирования Положения о Службе была проведена всесторонняя экспертиза соответствия основных функций новой Службы законодательству Российской Феде-

рации. При этом были учтены решения, принятые в ходе административной реформы в части исключения избыточных и дублирующих функций, и проведена оптимизация функций преобразованных в Службу федеральных органов исполнительной власти.

Стратегической целью Службы является создание условий по предотвращению угроз техногенного характера, оказывающих негативное воздействие на человека и окружающую среду, путем применения предусмотренных законодательством Российской Федерации мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности.

Положением о Службе установлено, что Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов, по контролю и надзору в сфере:

- охраны окружающей среды в части, касающейся ограничения негативного техногенного воздействия (в том числе в области обращения с отходами производства и потребления);
- безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, охраны недр;
- промышленной безопасности;
- безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения);
- безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей);
- безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики;
- безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере.

Этим же положением определено, что Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору является:

- органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии;
- специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности;
- органом государственного горного надзора;
- специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы в установленной сфере деятельности;
- органом государственного энергетического надзора;
- специально уполномоченным органом в области охраны атмосферного воздуха.

В настоящее время полностью завершено преобразование Федеральной службы по атомному надзору и Федеральной службы по технологическому надзору в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Проведены необходимые мероприятия, связанные с подчинением Службе территориальных органов Госатомнадзора России и Госгортехнадзора России в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года №1024-р.

Утверждена структура центрального аппарата Службы, учитывающая основные направления ее деятельности в области ядерной и радиационной безопасности, технической безопасности, промышленной безопасности, энергетической безопасности, горного надзора, а также государственного экологического контроля и государственной экологической экспертизы.

В основном все специалисты объединенных в Службу преобразуемых федеральных органов исполнительной власти приняты на работу.

При формировании структуры территориальных органов Службы учитывалась необходимость сохранения принципов, ранее положенных в основу построения системы Госгортехнадзора России, Госатомнадзора России и МПР России, важнейшими из которых являются сосредоточение



ресурсов для организации эффективного государственного надзора в местах наибольшей концентрации поднадзорных производств и объектов и оптимизация затрат для решения задач, связанных с обеспечением государственного надзора.

Разработка структуры территориальных органов Службы осуществлялась в соответствии с административно-территориальным делением. Предложено к созданию 78 управлений по технологическому и экологическому надзору и 7 межрегиональных территориальных округов по надзору за ядерной и радиационной безопасностью и 1 межрегиональный территориальный округ по информатизации и аварийному реагированию.

В основу модели реорганизации территориальных органов Службы положен принцип формирования управлений округов по технологическому и экологическому надзору Службы в основном по субъектам Российской Федерации. При этом в целях исключения избыточного давления на бизнес и возможности «внутреннего дублирования» функций максимально возможно применена концепция «одного окна для предпринимателя» в части преимущественного закрепления объектов надзора по основному признаку его опасности за отраслевыми и специализированными отделами территориального органа, с отнесением решения проблем осуществления надзора за объектами, имеющими несколько признаков опасности, к внутренним вопросам организации надзорной деятельности.

В связи с особенностями регулирования безопасности при использовании атомной энергии сохраняются существующие принципы построения межрегиональных территориальных округов по ядерной и радиационной безопасности как обособленных территориальных органов Службы, сформированных в соответствии с федеральными округами.

Эти принципы позволят минимизировать возможные негативные последствия от реорганизации, в том числе сохранить квалифицированные кадры инспекторского состава и эффективное взаимодействие территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Обеспечена непрерывность лицензирования в установленной сфере деятельности Службы в соответствии с федеральными законами «Об использовании атомной энергии» и «О лицензировании отдельных видов деятельности».

С целью прекращения выполнения функций контроля и надзора организациями, не относящимися к органам исполнительной власти, подготовлено и принято распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.10.2004 №1257-р о ликвидации до 1 января 2005 года 55 федеральных государственных учреждений энергетического надзора. Службой назначены председатели ликвидационных комиссий, разработаны планы ликвидационных мероприятий.

В проект федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением перечня собственных полномочий субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и передаче им полномочий с представлением субвенций из федерального бюджета» Службой подготовлены законодательные предложения по разграничению полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации при организации и проведении архитектурно-строительного надзора и государственного экологического контроля:

- в части архитектурно-строительного надзора определены собственные полномочия субъектов Российской Федерации:
- осуществление государственного архитектурно-строительного надзора на строящихся и реконструируемых зданиях и сооружениях, за исключением технически сложных, потенциально опасных и уникальных объектов;
- проведение контроля за архитектурной и градостроительной деятельностью, осуществляемой органами государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления и негосударственными организациями на территории субъекта Российской Федерации;
- в части экологического контроля:
- в 2005 году экологический контроль органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации за соответствующими объектами контроля в соответствии с законодательст-



## ОСНОВНЫЕ ОБЪЕКТЫ, ПОДЛЕЖАЩИЕ КОНТРОЛЮ И НАДЗОРУ

В ЧАСТИ АТОМНОГО НАДЗОРА	
ЯДЕРНЫЕ УСТАНОВКИ: блоки атомных электростанций; исследовательские ядерные установки; суда с ЯЭУ; промышленные реакторы; комплексы по переработке отработавшего ядерного топлива; уранодобывающие комплексы и др.	214
ПУНКТЫ ХРАНЕНИЯ ЯДЕРНЫХ МАТЕРИАЛОВ И РАО: отдельно стоящие хранилища отработавшего ядерного топлива АЭС; стационарные сооружения для хранения ядерных материалов; полигоны для хранения отвального гексафторида урана; хранилища отработавшего ядерного топлива АЭС; контейнеры-хранилища жидких высокоактивных отходов; водоемы-хранилища жидких РАО; объекты хранения твердых РАО; пункты подземного захоронения жидких РАО и др.	454
РАДИАЦИОННЫЕ ИСТОЧНИКИ В НАРОДНОМ ХОЗЯЙСТВЕ: медицинские и научные объекты с открытыми радионуклидными источниками; комплексы, установки, аппараты, оборудование и изделия с закрытыми радионуклидными источниками и др.	16475
ПУНКТЫ ХРАНЕНИЯ РАДИОАКТИВНЫХ ВЕЩЕСТВ И РАО В НАРОДНОМ ХОЗЯЙСТВЕ: пункты хранения радиоактивных веществ «Изотоп», имеющие межрегиональное значение; хранилища радиоактивных отходов «Радон», имеющие межрегиональное значение; хранилища радиоактивных отходов, не имеющие межрегионального значения, и др.	1508
В ЧАСТИ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА	
<i>Объекты нефтегазодобывающей промышленности и геологоразведки (2002 год):</i> 11 крупных холдингов и более 150 небольших нефтегазодобывающих компаний – фонд нефтяных скважин	154303
<i>Объекты магистрального трубопроводного транспорта (2002 год):</i> газопроводы; нефтепроводы; нефтепродуктопроводы, аммиакопровод внутрипромысловые магистральные другие объекты МТТ	более 350 тыс. км более 230 тыс. км более 4 тыс. объектов
<i>Объекты угольной промышленности (2002 год):</i> шахты, разрезы, обогатительные фабрики	275
<i>Объекты горно-рудной, нерудной промышленности и подземного строительства:</i> подземные рудники, карьеры, обогатительные фабрики и др.	21188
<i>Объекты по надзору за охраной недр</i>	220245
<i>Объекты производства взрывных работ (подконтрольные объекты)</i>	4478
<i>Взрывопожароопасные, химически опасные объекты и объекты спецхимии:</i> всего 7048 поднадзорных организаций	171437
<i>Объекты химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности:</i> 6572 предприятия и организации разных форм собственности	174813
<i>Объекты газоснабжения (2002 год):</i> базы сжиженных углеводородных газов, газонаполнительные станции, автомобильные газозаправочные станции, газораспределительные сети, объекты газопотребления	555960
<i>Объекты металлургической промышленности:</i> металлургические и коксохимические предприятия и производства	1365
<i>Гидротехнические сооружения (2002 год):</i> хвосто- и шламохранилища, накопители отходов	510
<i>Подъемные сооружения:</i> более 700 000 подъемных сооружений на более чем	90 000 объектов



<i>Котлы и сосуды, работающие под давлением:</i> паровые котлы, газонаполнительные станции, сосуды высокого давления, трубопроводы пара и горячей воды	48863
--	-------

<i>Пункты хранения и переработки зерна:</i> 2920 перерабатывающих предприятий агропромышленного комплекса	7291
---	------

<i>Объекты энергонадзора (2004 год):</i>	
электростанции	27906
предприятия электросетей	1722
потребители электроэнергии	2045902
подстанции (разного уровня напряжения)	201498
линии электропередачи	–

В ЧАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА

<i>Природопользователи, обязанные получить разрешения на выбросы и сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов:</i> объекты разного масштаба, различной формы собственности	более 300000
---	--------------

<i>Природопользователи, подлежащие контролю в части соблюдения требований (2002 год):</i>	
законодательства по охране атмосферного воздуха	250148
законодательства по сбросам загрязняющих веществ	65847
законодательства по обращению с отходами	255790
заклучений государственной экологической экспертизы	75789

вом Российской Федерации сохраняется за счет бюджетов субъектов Российской Федерации в порядке, реализуемом в настоящее время. С 2006 года полномочия по осуществлению экологического контроля перейдут от органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации к органам местного самоуправления в соответствии со статьей 154 Федерального закона от 22.08.2004 №122–ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Под надзором Службы находится практически вся техногенная деятельность государства (табл. 1).

В таблицах 2–4 приведены основные результаты надзорной, лицензионной и разрешительной деятельности в 2002–2003 годах всех надзорных органов, объединенных в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору.

Кроме того, в 2002 году органами Государственной экологической экспертизы проведена экспертиза более 34 тыс. объектов (165 на федеральном уровне), а в 2003 году – более 50 тыс. (200 – на федеральном уровне). В эти показатели включена также экспертиза разрешений на вылов биоресурсов и решений о переводе земельных угодий из одной категории в другую (что в настоящее время относится к сфере деятельности Росприроднадзора).

В настоящее время наряду с проведением организационно-штатных мероприятий перед Службой стоят задачи по совершенствованию и развитию нормативно-правовой базы регулирования безопасности, оптимизации лицензионных, разрешительных и надзорных процедур.

Необходимо провести выверку вышеназванных процедур, опираясь на законодательные и нормативные правовые акты с целью исключения необоснованных и излишних требований, препятствующих развитию предпринимательства и частной инициативы.



Таблица 2

## НАДЗОРНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В ЧАСТИ АТОМНОГО НАДЗОРА		
	2002	2003
Проведено инспекций	11449	11211
Количество нарушений, предписанных к устранению	12294	12051
Не выполнено в срок пунктов предписаний	157	77
Изъято лицензий	2	0
Приостановлено действие лицензий	47	27
Приостановлено производство работ	95	111
Предупреждено руководителей	57	10
Штрафы (физ. лиц)	44	37
Штрафы (организаций)	13	8
Передано материалов в следственные органы	7	8
В ЧАСТИ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА		
	2002	2003
Проведено обследований	262276	–
Количество нарушений, предписанных к устранению	1944921	–
Выдано предписаний о приостановке работ	105503	
Привлечено работников к дисциплинарной и административной ответственности	94249	–
Наложено штрафов на сумму	3,72 млн. руб.	–
Передано материалов в следственные органы	1224	–
В ЧАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА		
	2002	2003
Проведено проверок	51200	43000
Выявлено нарушений	66300	60900
Устранено нарушений	38500	38500
Передано на рассмотрение в суды, арбитражные суды и прокуратуру	689 дел	1179 дел
Возбуждено уголовных дел	29	20
Наложено штрафов на сумму	46,9 млн. руб.	79,3 млн. руб.
Взыскано штрафов на сумму	25,6 млн. руб.	51,3 млн. руб.
Предъявлено исков на сумму	68,1 млн. руб.	30,1 млн. руб.
Оплачено исков на сумму	7,2 млн. руб.	18,6 млн. руб.

Одной из первоочередных за дач является изменение ситуации в сфере экологической разрешительной деятельности, когда в разрешительных процедурах предусматривается получение предпринимателями заключений о том, что их деятельность не подлежит лицензированию, в то время как должен действовать принцип: что не запрещено – то разрешено.

С целью закрепления на законодательном уровне требований по безопасности в установленной сфере деятельности Службе необх одимо возглавить разработку ряда технических регламентов, предложения о разработке которых в рамках реализации Федерального закона «О техническом регулировании» включены в утвержденную Правительством Российской Федерации Программу разработки технических регламентов. Особое внимание при этом должно быть уделено нормированию в сфере охраны окружающей среды.



Таблица 3

## ЛИЦЕНЗИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В ЧАСТИ АТОМНОГО НАДЗОРА		
	2002	2003
Лицензии, выданные центральным аппаратом (ЦА)	280	199
Лицензии, выданные межрегиональными территориальными округами (МТО)	1359	1154
В ЧАСТИ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА		
	2002	2003
Согласование лицензионных материалов на пользование недрами	1770	1746
Лицензии на применение, хранение, производство и распространение взрывчатых материалов, выданных ЦА	219	234
Лицензии на пункты хранения и переработки растительного сырья (зерна), выданные ЦА/МТО	36/292	31/746
Лицензии на деятельность по эксплуатации электрических сетей*	–	4396
Лицензии на деятельность по эксплуатации тепловых сетей*	–	3212
Лицензии на транспортировку по магистральным трубопроводам нефти, газа и продуктов их переработки*	–	53
Лицензии на хранение нефти, газа и продуктов их переработки*	–	6598
Лицензии на переработку нефти, газа и продуктов их переработки*	–	306
В ЧАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА		
	2002	2003
Выдано лицензий на обращение с отходами (ЦА+МТО)	~500	~2500

\*Лицензии выданы госэнергонадзором Минэнерго России.

Для формирования и реализации системного подхода в осуществлении государственного контроля и надзора за потенциально опасными объектами, аварии на которых могут привести к чрезвычайным ситуациям, имеющим долговременные негативные последствия и представляющим серьезную угрозу национальной безопасности Российской Федерации, требуется провести категоризацию поднадзорных объектов по масштабам и видам их потенциальной опасности, опираясь на обоснованные критерии.

Внедрение современных подходов к оценке безопасности объектов, таких как вероятностный анализ безопасности, применение современных расчетных кодов для анализа безопасности и научно обоснованных методик для оценок потенциального ущерба в случаях аварий позволит определить узкие места, на которых необходимо концентрировать основные усилия государственного контроля и надзора, а также побуждать эксплуатирующие организации и собственников к реконструкции и модернизации производств.

В отношении поднадзорных объектов повышенной опасности, определенных в результате категоризации, необходимо применять все существующие элементы регулирования безопасности. Особенно важно сохранить лицензирование на основе экспертизы безопасности.

Для менее опасных объектов целесообразно переходить к практике декларирования и применения выборочных инспекций.

Важнейшей задачей является создание единой методологии надзора, обеспечивающей адекватность форм и методов надзора риску причинения вреда жизни и здоровью граждан, имуществу или окружающей среде, возникающему при осуществлении хозяйственной деятельности.



Таблица 4

## РАЗРЕШИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

В ЧАСТИ АТОМНОГО НАДЗОРА		
	2002	2003
Выдано разрешений	2002	2003
Руководящим работникам	77	260
Персоналу на право ведения работ на ОИАЭ	673	4276
В ЧАСТИ ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА		
	2002	2003
Аккредитовано организаций в системе сертификации ГОСТ Р	26	–
Выдано сертификатов соответствия на технические устройства, применяемые на ОПО	810	–
Выдано разрешений на применение технических устройств	3620	–
Аккредитовано органов аттестации лабораторий неразрушающего контроля,	37	–
которыми аттестовано лабораторий неразрушающего контроля	1380	–
В ЧАСТИ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО НАДЗОРА		
	2002	2003
Выдано разрешений на выбросы (ЦА+МТО)	~ 110000	~ 123000
Выдано лимитов на размещение отходов (ЦА+МТО)	~ 40000	~ 50000
Выдано решений на ввоз-вывоз ОРВ и ввоз опасных отходов (ЦА)		~ 60÷100
		ОРВ – озонразрушающие вещества
Выдано заключений на предмет содержания ОРВ (ЦА)		~ 3000
Выдано разрешений на ввоз ядовитых веществ (ЦА)		~ 60÷100
Выдано заключений на предмет перемещения отходов (ЦА)		~ 800÷1000

Целесообразно определить предельные параметры объектов и возможных уровней их воздействия на человека и окружающую среду, ниже которых государственный надзор и контроль могут не осуществляться.

Необходимо организовать обучение инспекторского состава с целью расширения и унификации сферы его знаний, с целью максимально возможного исключения дублирования проверок при осуществлении надзора и обеспечения комплексных подходов при проведении проверок.

Необходимо также продолжить работы по разграничению полномочий между уровнями государственной власти в установленной сфере деятельности Службы.