

Об избыточности требований Федеральных норм и правил по эксплуатации подъёмных сооружений



Коровин В.А., докт. техн. наук,
генеральный директор
ООО НПП «Резонанс» (г. Челябинск)

***Аннотация.** В статье проведен анализ Федеральных норм и правил по подъёмным сооружениям, показаны избыточность, нереалистичность и коррупциогенность их требований. Даны предложения по приведению законодательства в соответствие с задачами развития экономики страны.*

ки страны.

***Ключевые слова:** Промышленная безопасность. Законодательство. Ростехнадзор. Федеральные нормы и правила. Подъёмные сооружения. Экономика. Коррупция.*

Россия, бывшая промышленная держава, фактически превратилась в сырьевой придаток развитых стран и существует в режиме «проедания» остатков промышленного и социального потенциала, сформированного в советский период. За последние 20 лет ликвидированы многие тысячи крупных заводов. Их корпуса повсеместно проданы торговым сетям или этажами сданы в аренду торговому и сервисному бизнесу¹.

По данным Росстата, в 2012 году доля импорта в товарных ресурсах розничной торговли в России составляла 44 %. В бытовой технике, электронике, одежде и товарах повседневного спроса эта доля составляет более 70 %².

Доля импортного продовольствия превышает 40%, а пищевая промышленность большей частью работает на привозном сырье³.

Деиндустриализация экономики закономерно привела к фактическому распаду всех институтов страны и к печальной статистике российской жизни⁴.

Общий вектор деградации страны во многом предопределен федеральными законами, носящими, преимущественно, репрессивный характер. Введение новых запретов и ограничений при одновременном усилении административного и уголовного преследования предпринимателей, в сочетании с отсутствием внятной промышленной политики, лишь усугубляет положение в экономике.

От Госдумы РФ не отстают и отдельные органы исполнительной власти. Среди них особенно выделяется Ростехнадзор, поставивший на поток издание всевозможных Федеральных норм и правил (ФНП), направленных против предпринимателей.

¹ <http://www.chzr.ru/news/industria/>, http://lj-top.ru/post/foto_history/4374150

² <http://www.ma-lo.ru/nezavisimaya-otsenka-snabzheniya.html>

³ <http://www.balticlive.ru/?p=13&news=565>

⁴ <http://www.newsru.com/finance/02mar2011/strateg.html>, <http://www.echo.msk.ru/blog/echomsk/1239138-echo>

Показательным примером нормативного правового акта (НПА), принятие которого приведёт к дальнейшей деиндустриализации страны, но не к повышению безопасности, являются ФНП «Правила безопасности опасных производственных объектов, на которых используются подъемные сооружения» (ФНП по ПС), утв. приказом Ростехнадзора от 12.11.2013 № 533 (зарег. Минюстом России 31.12.2013 № 30992).

Объекты, на которых используются грузоподъёмные машины, в странах Евросоюза не относятся к категории опасных производственных объектов (ОПО). Все обязательные требования безопасности при их разработке, изготовлении, монтаже, наладке, эксплуатации, хранении, транспортировании, реализации и утилизации исчерпывающим образом установлены Директивой 2006/42/ЕС на машины и механизмы (Директивой MD). Доказательной базой соответствия машин требованиям Директивы MD служат международные стандарты EN и ISO, применяемые на добровольной основе.

В целом в странах Евросоюза к ОПО относится около 10 тыс. предприятий⁵. В то же время в России до принятия Федерального закона от 04.03.2013 № 22-ФЗ о внесении изменений в Федеральный закон № 116-ФЗ «О промышленной безопасности...» к ОПО относилось более 330 тыс. объектов. После внесенных изменений их число, по подсчетам Ростехнадзора, уменьшилось примерно до 288,6 тыс. (включая 186,8 тыс. объектов IV-го (низкого) класса опасности)⁶, т. е. сократилось несущественно.

Экономика ЕС в пересчёте ВВП по паритету покупательной способности в 6,5 раз больше российской. Соответственно, на единицу ВВП в нашей стране приходится примерно в 180 раз больше ОПО, чем в странах Евросоюза.

С учётом декларируемых органами власти намерений улучшить деловую среду и инвестиционную привлекательность России, в ФНП по ПС логично было предусмотреть снижение административного давления на бизнес путём сокращения как количества ОПО, на которых используются ПС, так и обязательных требований к ним. Однако этого не произошло.

Можно не одобрять, но как-то понять стремление Ростехнадзора сохранить жесткие требования к безопасности эксплуатации, например, башенных кранов. Но в ФНП предусмотрено не только отнесение к ОПО объектов с ПС крайне низкого уровня опасности, например, с электрическими таями, но и ужесточение обязательных требований к ним. Это выходит за рамки здравого смысла.

Предположим, например, что индивидуальный предприниматель (ИП), занимающийся в своём гараже ремонтом автомобилей, применяет электрическую таль. Её установка, согласно пункта 3 ФНП, переводит его гараж в категорию ОПО IV-го класса опасности с предъявлением к нему множества обременительных требований. Предприниматель, в частности, обязан:

⁵ www.law-n-life.ru/arch/176/176-3.PDF

⁶ <http://www.eg-online.ru/article/191874/>

1. Уведомлять Ростехнадзор о начале своей деятельности (п. 1 ст. 9 Закона № 116-ФЗ);
2. Заключить договор обязательного страхования гражданской ответственности владельца ОПО (п. 1 ст. 9 Закона № 116-ФЗ);
3. Обеспечить подготовку и аттестацию работников в области промышленной безопасности (п. 1 ст. 9 Закона № 116-ФЗ, п. 150-б ФНП), установить порядок контроля обучения и периодической проверки знаний персонала, работающего с ограничителями, и документально подтверждать его соблюдение (п. 25-а ФНП);
4. Разработать и утвердить должностные инструкции и поименный перечень 3-х аттестованных специалистов, ответственных за:
 - а) осуществление производственного контроля при эксплуатации ПС,
 - б) содержание ПС в работоспособном состоянии,
 - в) безопасное производство работ с применением ПС (п. 23-ж ФНП);
5. Разработать производственные инструкции для персонала, журналы, программы выполнения планово-предупредительных ремонтов, ППР, ТК, схемы строповки, складирования (п. 150-г ФНП);
6. Установить порядок допуска персонала к самостоятельной работе и обеспечить его соблюдение (п. 1 ст. 9 Закона № 116-ФЗ, п.п. 23-з, 150-б ФНП);
7. Назначить крановщиков (операторов), их помощников, слесарей, наладчиков ограничителей и электромонтеров (для обслуживания ПС) (п. 154 ФНП);
8. Издать распорядительный акт о численности специалистов эксплуатирующей организации (п. 151 ФНП);
9. Обеспечить периодическую проверку знаний работниками должностных инструкций и ФНП (п. 153 ФНП);
10. Проводить внеочередную проверку знаний работников, допустивших нарушения требований ФНП (п. 25-г ФНП);
11. Обеспечить наличие у работников удостоверений на право самостоятельной работы, а также проведение аттестации на знание ФНП (п. 25-д ФНП);
12. Иметь НПА, устанавливающие требования промышленной безопасности и правила ведения работ на ОПО (п. 1 ст. 9 Закона № 116-ФЗ);
13. Осуществлять производственный контроль за безопасной эксплуатацией ПС по Правилам, утв. постановлением Правительства РФ от 10.03.1999 № 263 (п.п. 138, 149 ФНП);
14. Оборудовать ПС координатной защитой при работе в стесненных условиях и настроить её в соответствии с ППР (п. 136 ФНП);
15. Перед пуском в работу (п.п. 138, 168) и далее периодически выполнять техническое освидетельствование ПС с привлечением испытательной лаборатории

(п.п. 169-174, 193, 194) и, при необходимости, экспертной или специализированной организации, занимающейся ремонтом и реконструкцией ПС (п. 193 ФНП);

16. Иметь в наличии грузы (нагрузатели) для испытаний ПС, либо проводить испытания на специально оборудованном полигоне (п. 23-м ФНП);

17. Оформить Решение о пуске ПС в работу согласно п.п. 138-140, в отдельных случаях организовав для этого комиссию п.п. 141-143, предварительно подготовив комплект документов, перечисленных в п. 144 ФНП;

18. Установить порядок периодических осмотров, технических обслуживаний и ремонтов (п. 150-а ФНП);

19. Иметь и соблюдать графики выполнения технических освидетельствований, технического обслуживания и планово-предупредительных ремонтов (п. 23-а ФНП);

20. Иметь обоснование промышленной безопасности применения ПС, если оно эксплуатируется в сейсмически активных районах (п. 9-в ФНП);

21. Разрабатывать ППР (п.п. 101, 159-167), либо ТК (п.п. 102, 159-167 ФНП);

22. Кантовать грузы только на кантовальных площадках с амортизирующей поверхностью, или на весу, по заранее разработанному ППР (п. 117 ФНП);

23. Ознакомить (под роспись) с ППР и ТК специалистов, ответственных за безопасное производство работ ПС, крановщиков (операторов) и стропальщиков, обеспечить стропальщиков испытанными и маркированными грузозахватными приспособлениями и тарой, определить стационарные площадки и места складирования грузов, предусмотренные ППР или ТК, оборудовать их необходимыми технологической оснасткой и приспособлениями (кассетами, пирамидами, стеллажами, лестницами, подставками и т. п.) (п. 125 ФНП);

24. Разработать и довести под роспись до каждого работника инструкции, определяющие их действия в аварийных ситуациях (п.п. 256, 257 ФНП).

Этот перечень требований к эксплуатации ПС можно ещё долго продолжать. Например, не упомянутые в нём требования к эксплуатации тары и грузозахватных приспособлений в ФНП занимают 20 пунктов (п.п. 219-238), часть ПС необходимо регистрировать в Ростехнадзоре (п.п. 145, 147) и проводить экспертизу их промышленной безопасности (п.п. 23-а, 144, 260 ФНП) и т. д.

Отдельные из этих требований действительно обоснованы и согласуются с требованиями трудового законодательства. Но их общий объём непомерно велик, а многие из них либо явно избыточны, либо невыполнимы.

В сфере транспортных и строительных услуг действует множество ИП и малых предприятий, владеющих, например, 1-м или 2-мя мобильными кранами или кранами-манипуляторами. Они не в состоянии выполнить требования ФНП из-за кадровых ограничений, поскольку ФНП обязывают назначить, обучить и аттестовать:

- а) ответственного за осуществление производственного контроля;
- б) ответственного за содержание ПС в работоспособном состоянии;
- в) ответственного за безопасное производство работ с применением ПС;
- г) оператора (крановщика);
- г) стропальщика;
- д) слесаря;
- е) наладчика ограничителей;
- ж) электромонтера.

Причём в ФНП предусмотрена возможность совмещения обязанностей только двух лиц — ответственного за содержание ПС в работоспособном состоянии и за безопасное производство работ. Соответственно, минимальное количество лиц, необходимое для соблюдения требований ФНП при эксплуатации любого ПС, в том числе электрической тали и крана-манипулятора, составляет 7 человек.

Дополнительно необходимы сотрудники, выполняющие разработку ППР и ТК, должностных и производственных инструкций, журналов, порядка действий в аварийных ситуациях, схем строповки, складирования, порядка периодических осмотров, технических обслуживаний и ремонтов и многих других малозначимых документов.

Причём пункты 151 и 154 ФНП требуют назначения работников «распорядительным актом», а не «по согласованию», т. е. работников только своей организации, что невозможно для ИП и малых предприятий с небольшой численностью персонала.

Для ИП и малых предприятий требования ФНП невыполнимы и по экономическим причинам, поскольку суммарные затраты на их добросовестную реализацию, включая собственные затраты и оплату услуг сторонних организаций, можно оценить ориентировочно от 100 до 300 тыс.руб. ежегодно.

Складывается впечатление, что ФНП разрабатывались без оценки затрат на реализацию их требований и без рассмотрения возможностей их снижения.

Например, пункт 23-м ФНП обязывает предпринимателей «иметь в наличии грузы (специальные нагрузатели) для выполнения испытаний ПС либо проводить испытания на специально оборудованном полигоне». Поскольку слово «иметь» означает, в первую очередь, «владеть» (Толковый словарь В.И. Даля), ФНП фактически запрещают арендовать испытательные грузы и пользоваться грузами соседней организации. Нужно либо их покупать, либо прибегать к услугам специального полигона.

Однако стоимость комплекта испытательных грузов для ПС грузоподъёмностью 5 тонн составляет более 1 млн. руб., а 10 тонн — более 2-х млн. руб⁷. Стоимость услуг испытательного полигона также достаточно высока.

Эти затраты можно было бы сократить, проводя испытания без тарифированных

⁷ <http://itc-kros.ru/tcenu/otpysknue-tcenu-na-isputatelnue-gryzu>

грузов, например, путём подъёма любых грузов подходящей массы через динамометр. Отсутствие в ФНП такой возможности, как и возможности арендовать испытательные грузы, дает основания полагать, что разработчика ФНП не интересовали экономические проблемы предпринимателей.

В ФНП встречаются также требования, невыполнимые даже для крупных организаций. Например, в п. 136 указано: «ПС, не оборудованные координатной защитой, для работы в стесненных условиях применять запрещается». При этом перечень ПС (п. 3 ФНП), на которые распространяются требования ФНП, включает, кроме прочих, мостовые краны, краны-трубоукладчики, электрические тали и другие машины, для которых приборы координатной защиты серийно не выпускаются.

Теоретически возможно, например, для мостовых кранов, практически всегда работающих в стесненных условиях, создать приборы координатной защиты, ограничивающие положение их грузозахватных органов в пределах рабочих зон. Но до освоения серийного производства таких приборов требование ФНП об их обязательном применении на подобных ПС является невыполнимым.

Если организация кроме эксплуатации ПС занимается их монтажом и ремонтом, то к ней ФНП предъявляют множество дополнительных, в том числе, по меньшей мере, странных требований.

Например, бухгалтеру или уборщице организации, осуществляющей монтаж, явно не нужно знать руководство (инструкцию) по монтажу ПС и технологический регламент на монтаж. Однако пункт 32 ФНП требует, чтобы с этими документами были ознакомлены *все работники* организации. Контроль соблюдения требований ТУ, ремонтных чертежей и технологии производства ремонтных работ, согласно п. 97 ФНП, может осуществляться только службой отдела технического контроля (ОТК) специализированной организации, что исключает возможность выполнения любых ремонтных работ ИП и малыми предприятиями, которые, в силу небольшой численности своих сотрудников, не могут иметь такого отдела. Подобные некорректные и явно избыточные требования присутствуют в ФНП повсеместно.

Конечно, в России с давних времен «Закон, что дышло: куда повернешь, туда и вышло». Но трудно припомнить столь масштабного пренебрежения законодательством, которое допущено при разработке данных ФНП.

Во-первых, данный нормативный правовой акт (НПА) не имеет права на существование в странах Таможенного союза.

Требования безопасности машин и оборудования, в том числе грузоподъемных машин, применяемых на ОПО, при их «разработке (проектировании), изготовлении, монтаже, наладке, эксплуатации, хранении, транспортировании, реализации и утилизации», уже установлены Техническим регламентом Таможенного союза ТР ТС

010/2011 «О безопасности машин и оборудования», утв. решением комиссии Таможенного союза от 18.10.2011 № 823 (пункты 2 и 5 статьи 1 ТР ТС 010/2011)⁸.

Частью 4 ст. 2 Соглашения стран Таможенного союза от 18.11.2010 «О единых принципах и правилах технического регулирования в Республике Беларусь, Республике Казахстан и РФ» предусмотрено, что «Стороны обеспечивают обращение продукции, соответствующей требованиям технических регламентов Таможенного союза, на своей территории без предъявления дополнительных по отношению к содержащимся в техническом регламенте Таможенного союза требований к такой продукции и без проведения дополнительных процедур оценки (подтверждения) соответствия»⁹. Иными словами, требования Технического регламента ТС 010/2011 к грузоподъемным машинам (ПС), в том числе при их *монтаже, наладке и эксплуатации*, являются исчерпывающими (закрытыми) и не могут быть дополнены каким-либо нормативным правовым актом, включая принятые ФНП.

Во-вторых, к категории ОПО, согласно пункта 3 прил. 1 к Закону № 116-ФЗ «О промышленной безопасности...», относятся объекты, на которых: «3) используются *стационарно установленные* грузоподъемные механизмы...».

В то же время, требования ФНП распространяются на обеспечение промышленной безопасности ОПО, на которых используются подъемные «сооружения» (п.3 ФНП).

«Сооружение» — это не «стационарно установленный грузоподъемный механизм», а «результат строительства, представляющий собой объемную, плоскостную или линейную строительную систему, имеющую наземную, надземную и (или) подземную части...» (Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений»).

Кроме того, слово «*стационарный*» означает «Укрепленный на неподвижном основании; неподвижный» (Новый толково-словообразовательный словарь русского языка. Т.Ф. Ефремова), «Постоянный, не связанный с передвижением» (Толковый словарь под ред. С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой) и т.д. В то же время большинство ПС, перечисленных в п.3 ФНП, являются мобильными, что также исключает возможность их отнесения к «стационарно установленным грузоподъемным механизмам», указанным в прил. 1 к Закону № 116-ФЗ.

Включение в ФНП подъемных сооружений не основано на положениях Закона № 116-ФЗ «О промышленной безопасности...» и неправомерно расширяет число ОПО.

В-третьих, ФНП предусматривают проведение экспертизы промышленной безопасности ПС, в том числе грузоподъемных кранов (п.п. 23-а, 144, 260 и т.д. ФНП).

Однако, согласно пунктам 1 и 2 ст. 7 Закона № 116-ФЗ «О промышленной без-

⁸ www.tsouz.ru/KTS/KTS32/Documents/P_823_1.pdf

⁹ http://www.tsouz.ru/DOCS/INTAGRMNTS/Pages/Oprincipah_texreg.aspx

опасности...», обязательные требования к техническим устройствам, применяемым на ОПО, и формы оценки их соответствия этим требованиям «устанавливаются в соответствии с законодательством РФ о техническом регулировании», а экспертиза промышленной безопасности проводится лишь в том случае, если Техническим регламентом не установлена иная форма оценки их соответствия требованиям этого Технического регламента.

Согласно прил. 3 к ТР ТС 010/2011, «Оборудование подъёмно-транспортное, краны грузоподъёмные», подлежат сертификации, а «Приспособления для грузоподъёмных операций», «Тали электрические канатные и цепные» и «Оборудование и машины строительные» — декларированию соответствия.

Причём согласно части 6 ст. 8 ТР ТС 010/2011, «Декларация о соответствии или сертификат соответствия является *единственным документом*, подтверждающим соответствие машины и (или) оборудования требованиям настоящего технического регламента», а «Машины и (или) оборудование, бывшие в эксплуатации ... не подлежат подтверждению соответствия...» (ч. 1 ст. 7 ТР ТС 010/2011).

Поэтому ФНП, предусматривающие необходимость подтверждения соответствия грузоподъёмных машин (ПС) в форме экспертизы промышленной безопасности, противоречат положениям Закона № 116-ФЗ «О промышленной безопасности...», Технического регламента ТС 010/2011 и указанного Соглашения стран ТС от 18.11.2010.

Справочно можно отметить, что в странах Евросоюза экспертиза промышленной безопасности ПС не проводится.

В-четвертых, ФНП обязывают осуществлять учёт ПС в Ростехнадзоре (за исключением указанных в п. 148) перед их пуском в работу (п.п. 6, 62, 147). Эксплуатация ПС, подлежащих учёту, без их постановки на учёт запрещена (п. 255-и ФНП).

Однако учёт технических устройств и сооружений лежит вне полномочий Ростехнадзора, установленных Положением о этой службе, утв. постановлением Правительства РФ от 30.07.2004 № 401.

Кроме того, мобильные ПС, приспособленные для движения по дорогам общего пользования, регистрируются в ГИБДД. Введение дублирующего учёта (регистрации) избыточно. Ростехнадзор, согласно п. 2 ст. 7 Закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», не вправе требовать от владельцев ПС представления документов и информации, которые находятся в распоряжении других органов власти (ГИБДД).

Отметим также, что в настоящее время не подлежит учёту в Ростехнадзоре более травмоопасное оборудование, например, кузнечно-прессовое. Поэтому требование ФНП об учёте ПС нельзя объяснить с позиций обеспечения безопасности.

В-пятых, пункт 20-к ФНП требует проведения аттестации сварки в «Системе

аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства» (САСв) в соответствии с «Правилами аттестации сварщиков и специалистов сварочного производства», утв. постановлением Госгортехнадзора России от 30.10.1998 № 63. Организационно-структурной частью САСв является «Национальный аттестационный комитет по сварочному производству» (НАКС).

Однако указанного аттестационного комитета в РФ не существует. Под аббревиатурой НАКС известно лишь СРО НП «Национальное Агентство Контроля Сварки», не являющееся аттестационным комитетом.

Кроме того, действия Ростехнадзора по принуждению предприятия проводить аттестацию исключительно в НАКС, а не в любых образовательных и иных компетентных организациях, противоречит ст. 15 Федерального закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В-шестых, в п. 136 ФНП указано, что «ПС, не оборудованные координатной защитой, для работы в стесненных условиях применять запрещается». Тем самым ФНП предъявляют требование об обязательном оснащении ПС устройствами координатной защиты, т. е. предъявляют требования к конструкции ПС.

Однако требования, приведенные в разделе «Грузоподъемные машины» в прил. 2 к Техническому регламенту ТС 010/2011, не предусматривают их обязательного оснащения устройствами координатной защиты.

Пункт 25 ФНП обязывает эксплуатирующие организации проводить ряд работ с регистраторами параметров. Однако, пункт 3 раздела «Грузоподъемные машины» прил. 2 к Техническому регламенту ТС 010/2011, указывает, что отдельные грузоподъемные машины должны быть оснащены регистраторами наработки, но не регистраторами параметров.

Равным образом, п. 265-е ФНП обязывает проводить проверки «защиты от опасного приближения к линии электропередачи (ЛЭП)». Однако Технический регламент ТС 010/2011 также не содержит требования об обязательном оснащении ПС устройствами защиты от опасного приближения к ЛЭП.

Таким образом, ФНП фактически устанавливают дополнительные требования к конструкции ПС, не предусмотренные Техническим регламентом ТС 010/2011.

Это противоречит ч. 3 ст. 4 и ч. 1 ст. 7 Закона № 116-ФЗ «О промышленной безопасности...», согласно которым ФНП не могут устанавливать обязательные требования к техническим устройствам, применяемым на ОПО. Кроме того, указанное Соглашение стран ТС от 18.11.2010 не допускает принятия НПА, устанавливающего дополнительные требования к продукции, превышающие требования ТР ТС 010/2011.

Дополнительные требования к продукции могут устанавливаться лишь стандартами (ГОСТ Р, ISO), применяемыми на добровольной, альтернативной основе.

Последствия от введения ФНП в действие для экономики РФ во многом будут определяться тем, насколько активно органы власти будут добиваться их исполнения.

В ФНП перенесены многие требования из ранее действовавших Правил серии ПБ 10, которые большей частью реально не исполнялись. Например, Ростехнадзор практически не замечал существование кранов-манипуляторов и электрических талей. Если на ФНП также можно будет распространить крылатое выражение М.Е. Салтыкова-Щедрина: «Строгость законов российских смягчается необязательностью их исполнения», то негативные последствия от принятия ФНП не будут критически большими.

В любом случае среди предпринимателей возрастет уровень правового нигилизма, произойдет ухудшение деловой среды и снижение предпринимательской инициативы. В первую очередь, в строительстве и в обрабатывающих отраслях промышленности, разговоры о необходимости развития которых ведутся многие годы.

Негативные последствия от введения в действие этих ФНП предопределены тем, что невыполнимость их требований в полном объеме по приведённым выше причинам автоматически переводит предпринимателей в разряд нарушителей требований промышленной безопасности.

Минимальный штраф за такие нарушения для ИП и юридических лиц, согласно статье 9.1 КоАП, составляет 200 тыс.руб. Если нарушение, по усмотрению госчиновников, будет признано грубым, то минимальный размер штрафа увеличивается до 500 тыс.руб., а максимальный — до 1 млн.руб.

Положение, при котором на предпринимателя в любой момент времени может быть наложен штраф до 1 млн.руб., стимулирует желание прекратить или, во всяком случае, не начинать предпринимательскую деятельность.

Ранее предприниматели привлекались к административной и уголовной ответственности за несоблюдение Правил ПБ 10-382-00, которые не были зарегистрированы в Минюсте России. Отсутствие у Правил статуса НПА давало предпринимателям хотя бы минимальные шансы оспорить в судах решения о их привлечении к ответственности (какова в РФ судебная система — всем известно). Принятие ФНП лишает предпринимателей такой возможности.

С 1 января 2013 года, как мы помним, пенсионные тарифы для ИП возросли с 14 до 32 тыс. руб., в результате чего, по оценке «ОПОРЫ России», около 540 тыс. ИП предпочли свернуть свой бизнес¹⁰. Если органы власти начнут активно принуждать предпринимателей выполнять ФНП и налагать штрафы, то будет аналогичный результат — закроется большинство ИП и малых предприятий, эксплуатирующих ПС.

Предпосылки к такому сценарию имеются. В частности, как установила Счетная палата РФ, *«административные санкции к юридическим лицам, несмотря на име-*

¹⁰ http://taxpravo.ru/analitika/statya-346517-delovoy_klimat_kak_chinovniki_pomogayut_predprinimateliam

ющиеся основания, применялись крайне редко». Коллегия Счётной палаты РФ в марте 2014-го года направила соответствующее представление руководителю Ростехнадзора А.В. Алешину и обращение в Генеральную прокуратуру РФ¹¹.

Если же в отношении предпринимателей не будут применены жесткие карательные меры, то есть основания полагать, что большинство требований ФНП, как правило, будет игнорироваться, поскольку затраты на их выполнение непомерно велики, риск аварии незначителен, а возможность скрыть нарушения нередко имеется.

Кроме того, по подсчетам Следственного Комитета РФ, в 2008-м году доходы коррумпированных чиновников превышали треть бюджета России, а предприниматели тратили на взятки \$33,5 млрд¹². По оценке РСПП, за прошедшие 6 лет давление российской власти на бизнес выросло почти в четыре раза, а Ростехнадзор по прежнему входит в число проблемных для предпринимателей органов власти¹³. Соответственно, вместо соблюдения требований ФНП нередко можно «договориться» с инспектором, что для предпринимателей менее затратно.

На практике владелец ПС будет выполнять требования документации (РЭ) на машину в той степени, насколько это способствует её сохранению и обеспечивает возможность предъявления рекламаций заводу-изготовителю, и требования безопасности на производстве, предусмотренные трудовым законодательством. Если необходимо выполнять работы, входящие Перечень видов работ по строительству, утв. приказом Минрегионразвития РФ от 30.12.2009 № 624, то он будет думать о получении, либо «покупке», допуска от СРО. Все остальные требования игнорируются сейчас и будут игнорироваться впредь, какие бы нормативные акты не принимались. Для прокуратуры на случай аварии или несчастного случая нужные бумаги будут заготовлены или изготовлены задним числом, а вина за произошедшие аварии традиционно будет списываться на крановщиков.

Эффективно действующего механизма принуждения предприятий к исполнению требований ФНП не только не существует, но и не может существовать в принципе в условиях тотальной коррупции, незначительной стоимости человеческой жизни и практически полного распада всех институтов нашего государства (судебной системы, правоохранительных и следственных органов, исполнительной власти и т. д.). Реалии таковы, что любые обязательные требования в сфере хозяйственной деятельности у нас в стране будут выполняться только в том случае, если предприятия сами в этом заинтересованы.

Владельцу грузоподъемной машины проще её спрятать, разобрать, вывести из эксплуатации перед проверкой, чем тратить человеческие ресурсы и сотни тысяч ру-

¹¹ <http://www.ach.gov.ru/ru/news/13032014/>

¹² <http://www.dni.ru/polit/2008/6/17/144201.html>

¹³ <http://www.rosbalt.ru/business/2012/01/12/932260.html>

блей на выполнение множества надуманных требований ФНП.

Ростехнадзор, в свою очередь, не в состоянии проконтролировать соблюдение требований ФНП. На одного инспектора Ростехнадзора приходится порядка 500 кранов, плановые проверки для объектов IV-го класса опасности не проводятся, а основания для внеплановых проверок ограничены.

Принятые ФНП по ПС, по нашему мнению, нужны для решения 3-х задач:

1. Для пополнения стремительно худеющего государственного бюджета. После введения в действие ФНП все ИП и организации, эксплуатирующие ПС, становятся нарушителями требований промышленной безопасности. ФНП даёт основания наложить штраф на каждого на них от 200 тыс. до 1 млн.руб. по статье 9.1 КоАП.

2. Для устранения с рынка добросовестных предпринимателей, не имеющих «крыши» со стороны госчиновников и не выстраивающих свой бизнес на коррупционных связях и освоении федерального бюджета. ФНП по ПС даёт госчиновникам возможность такого устранения путём применения известной формулы Каудильо Франко: «Друзьям — всё, врагам — закон», в том числе через возбуждение против предпринимателей уголовных дел.

3. Для поддержки деятельности различных «специализированных» коммерческих организаций, «приближенных» к Ростехнадзору и выстраивающих свой бизнес на оказании помощи предпринимателям по преодолению административных барьеров, созданных ФНП по ПС.

Эффективная и безопасная предпринимательская деятельность, очевидно, не может осуществляться бесконтрольно. Рынок не может все отрегулировать. Однако все механизмы правового регулирования в сфере ПС, причем с установлением разумных ограничений, уже созданы до принятия ФНП по ПС.

Техническим регламентом ТС 010/2011 «О безопасности машин и оборудования» установлены все необходимые и достаточные требования безопасности ПС на всех стадиях их жизненного цикла, а постановлением Правительства РФ от 13.05.2013 № 407 Ростехнадзор уполномочен осуществлять государственный контроль (надзор) за соблюдением требований этого Технического регламента.

В частности, ТР ТС 010/2011 обязывает разрабатывать Руководство по эксплуатации (РЭ) и исполнять его требования. Его статья 8 указывает, что РЭ включает, кроме прочего, указания по монтажу или сборке, наладке или регулировке, техническому обслуживанию и ремонту машины и (или) оборудования, указания по использованию машины и (или) оборудования и меры по обеспечению безопасности, которые необходимо соблюдать при эксплуатации машины и (или) оборудования, включая ввод в эксплуатацию, применению по назначению, техническое обслуживание, все виды ремонта, периодическое диагностирование, испытания, транспортирование, упаковку,

консервацию и условия хранения, и т. д. Дополнительно требования к содержанию ЭД (РЭ) детализированы в ГОСТ Р 54121-2010 «Безопасность машин и оборудования. Требования к эксплуатационной документации».

Таким образом, Технический регламент ТС 010/2011 использует подход к обеспечению безопасности, базирующийся на соблюдении Руководства по эксплуатации ПС и задействует не столько административно-командные, сколько экономические методы регулирования. Мировая и российская практика свидетельствуют об эффективности такого подхода и, соответственно, о ненужности ФНП по ПС.

Любые аварии всегда обусловлены целым набором негативных факторов. Но беспечность, самонадеянность и глупость — их непреременные спутники.

Аварии — это убытки для предпринимателей, а то и человеческие трагедии. Предприниматели заинтересованы в их отсутствии больше, чем госчиновники. Поэтому первопричины аварии заключаются вовсе не в жадности предпринимателей, не в «экономии» на безопасности (разумные и обоснованные требования безопасности не игнорируются), а в непонимании реальной опасности и недооценке возможных последствий в сочетании со ставкой на «русский авось». Не следует думать, что предприниматели, особенно начинающие своё дело, являются специалистами по безопасной эксплуатации ПС или мечтают ими стать.

С этих позиций, необходимо изменение характера взаимоотношений между Ростехнадзором и предпринимателями со смещением акцентов в сторону реализации профилактических мер и установлению партнерства между бизнесом и властью. Инспектор Ростехнадзора с его огромным опытом должен не искать повод для наказания предпринимателя, а помогать ему обеспечить безопасность, давать рекомендации и разъяснения, указывать на возможные риски. Дать срок для выполнения этих рекомендаций и только при их игнорировании штрафовать, закрывать и т. д.

Если нужно улучшить деловую среду и, как следствие, повысить доходы бюджета и, в конечном счете, уровень безопасности, то госчиновникам разумнее следовать именно такой логике, общепринятой в цивилизованном мире, а не создавать для предпринимателей атмосферу страха и не пытаться за счет штрафов немедленно и на максимальную сумму пополнить бюджет, не забывая при этом про себя.

Вина за аварии должна быть возложена не только на эксплуатирующие организации, но и на контрольные (надзорные) органы. Если госчиновники никогда и ни за что не отвечают, то они нужны только для вымогательства.

Никто не проводил анализ, что произойдет, если вывести надзор за эксплуатацией грузоподъемных машин из сферы полномочий Ростехнадзора. Их безопасность, возможно, только улучшится, поскольку предприниматели, избавившись от затрат на оформление малозначимых бумаг и взяток госчиновникам, будут иметь больше воз-

возможностей на выполнение действительно нужных мероприятий по охране труда и технике безопасности на производстве.

Дальнейшую судьбу принятых ФНП по ПС можно предугадать.

Российская Федерация стремительно сваливается в системный социально-экономический кризис. Эксперты спорят уже не о том, произойдёт он или нет, а о его глубине и времени наступления. По мнению ведущих экономистов, возможно уже в 2014 году экономический спад в РФ при благоприятных условиях составит 3-4% ВВП, а при неблагоприятных — 8-12%. При этом нужно учесть, что спад ВВП влечёт за собой значительно больший (в 8-10 раз) спад рынков, что неминуемо приведёт к политическим последствиям¹⁴.

Вероятно, только социально-экономическая катастрофа приведёт к пониманию необходимости новой индустриализации России и к созданию необходимых для неё условий, в том числе к улучшению деловой среды не на словах, а на деле.

Мировой опыт свидетельствует, что выход из подобных системных кризисов возможен только с опорой на созидательную энергию миллионов предпринимателей. Естественно, в сочетании с разумной, прагматичной и далеко не либеральной политикой государства. В этих условиях нормативные правовые акты, создающие избыточные административные барьеры для бизнеса и носящие в отношении предпринимателей репрессивный характер, включая рассматриваемые ФНП по подъёмным сооружениям, не могут иметь права на существование.

¹⁴ <http://www.nr2.ru/moskow/477383.html>