Внедрение риск-ориентированного подхода в энергетике

Юлия Жилкина, кандидат экономических наук, ПАО «ФСК ЕЭС»

Методы оценки риска в целях снижения общей административной нагрузки на бизнес активно используются в мировой практике. Они положены в основу применяемого при организации и осуществлении контрольно-надзорной деятельности риск-ориентированного подхода, предполагающего зависимость интенсивности проведения мероприятий по контролю (надзору) от категории риска, к которой отнесена деятельность юрлица или индивидуального предпринимателя.

В России переход от всеобъемлющего контроля (надзора) к дифференцированному с учетом рисков начался несколько лет назад, но риск-ориентированный подход уже зарекомендовал себя как действенный механизм, не только повышающий уровень эффективности деятельности контрольно-надзорных органов за счет оптимального использования ими трудовых, материальных и финансовых ресурсов при проведении контроля (надзора), но и снижающий издержки для бизнеса.

Риск-ориентированный подход является ядром концепции реформирования системы госконтроля (надзора), муниципального контроля в РФ, поэтому его закрепление в недавно принятом Федеральном законе от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее — Закон о госконтроле) было закономерным. И хоть сам термин «риск-ориентированный подход» в документе не встречается, но базовые начала новой системы оценки рисков там прописаны.

Риск-ориентированный подход в энергетике

Главная цель риск-ориентированного подхода заключается в снижении аварийности и случаев травмирования персонала на поднадзорных объектах. Основные принципы такого подхода в электроэнергетике отражены в постановлении Правительства РФ «О внесении изменений в Положение об осуществлении федерального государственного энергетического надзора», которое разработано с участием специалистов Ростехнадзора.

Документом предусмотрена реализация динамической модели управления рисками, основанной на анализе статистических данных по допущенным на поднадзорных объектах нарушениям. Такая модель позволит изменять присвоенную категорию риска поднадзорных субъектов в зависимости от наличия и тяжести административных правонарушений. И соответственно, у надзорных органов появится возможность сосредотачивать основное внимание на объектах с более высокой категорией риска в целях предотвращения нарушений, которые могут привести к тяжелым последствиям. При этом основным критерием определения вероятности рисков выбрана мощность.

В целях применения риск-ориентированного подхода при осуществлении государственного надзора деятельность субъектов электроэнергетики, теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций и потребителей электрической энергии подлежит отнесению к одной из категорий риска в соответствии с Правилами отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности.

Динамическая модель

С учетом оценки динамической модели управления рисками:

1. Деятельность субъектов электроэнергетики, подлежащая отнесению к категориям высокого, значительного, среднего и умеренного риска, подлежит пересмотру в части отнесения к категориям соответственно значительного, среднего, умеренного и низкого риска при соблюдении одного из следующих условий:

• отсутствие в течение пяти лет, предшествующих дню присвоения определенной категории риска, вступившего в законную силу судебного акта или постановления о назначении наказания юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, их должностным лицам и иным работникам за нарушение обязательных требований, повлекшее возникновение аварии, расследуемой органами государственного надзора, или несчастного случая со смертельным исходом;

• отсутствие в течение трех лет, предшествующих дню присвоения определенной категории риска, вступивших в законную силу постановлений о привлечении к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 9.7–9.9, ст. 9.11 и ст. 9.18 КоАП РФ.

2. Деятельность теплоснабжающих организаций, теплосетевых организаций и потребителей электрической энергии, подлежащая отнесению к категориям высокого, значительного, среднего и умеренного риска, подлежит пересмотру в части отнесения к категориям соответственно значительного, среднего, умеренного и низкого риска при соблюдении одного из следующих условий:

• отсутствие в течение пяти лет, предшествующих дню присвоения определенной категории риска, вступившего в законную силу судебного акта или постановления о назначении наказания юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю, их должностным лицам и иным работникам за нарушение обязательных требований, повлекшее возникновение аварии, расследуемой органами государственного надзора, или несчастного случая со смертельным исходом;

• отсутствие по итогам последней проверки вступивших в законную силу постановлений о привлечении к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных ст. 9.9–9.11 КоАП РФ.

3. Деятельность субъектов надзора, подлежащая отнесению к категориям значительного, среднего, умеренного и низкого риска, подлежит отнесению к категориям соответственно высокого, значительного, среднего и умеренного рисков в случае возникновения одного из следующих оснований:

• наличие в течение пяти лет, предшествующих дню присвоения определенной категории риска, вступившего в законную силу судебного акта или постановления о привлечении к уголовной или административной ответственности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, их должностных лиц и иных работников за нарушение обязательных требований, повлекшее возникновение аварии, расследуемой органами государственного надзора, или несчастного случая со смертельным исходом;

• наличие в течение трех лет, предшествующих дню присвоения определенной категории риска, вступившего в законную силу постановления о привлечении к административной ответственности за совершение административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

Полномочия по отнесению

Отнесение деятельности субъектов надзора к определенной категории риска осуществляется:

• по решению руководителя органа государственного надзора (его заместителя) — для категорий высокого, значительного и среднего риска;

• по решению руководителей территориальных органов надзора по месту нахождения объектов — для категорий умеренного и низкого риска.

При наличии объектов надзора на территории двух и более субъектов Российской Федерации отнесение деятельности их к определенной категории риска осуществляется по решению руководителя органа государственного надзора (его заместителя). В случае пересмотра решения об отнесении деятельности субъекта надзора к одной из категорий риска решение об изменении категории риска на более высокую категорию принимается должностным лицом, уполномоченным на принятие решения об отнесении их деятельности к соответствующей категории риска.

Решение об изменении категории риска на более низкую категорию принимается должностным лицом, которым ранее было принято решение об отнесении к категории риска, с направлением указанного решения, а также документов и сведений, на основании которых оно было принято, должностному лицу, уполномоченному на принятие решения об отнесении к соответствующей категории риска.

При отсутствии решения об отнесении деятельности субъектов надзора к определенной категории риска их деятельность считается отнесенной к категории низкого риска.

Проведение проверки

Для принятия решения о проведении и выборе вида внепланового контрольного (надзорного) мероприятия будет необходима разработка индикаторов риска нарушения обязательных требований. Под последними понимается соответствие или отклонение от параметров объекта контроля, которые сами по себе не являются нарушениями обязательных требований, но с высокой степенью вероятности свидетельствуют о наличии таких нарушений и риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Перечень таких индикаторов по видам контроля, включая порядок их выявления, будет утверждать для вида федерального контроля — федеральный орган исполнительной власти и госкорпорация (по согласованию с федеральным органом исполнительной власти), для вида регионального контроля — высший исполнительный орган госвласти субъекта РФ, а для вида муниципального контроля — представительный орган муниципального образования.

Также в Законе о госконтроле прописан порядок отнесения объектов госконтроля (надзора), муниципального контроля к категориям риска и выявления индикаторов риска нарушения обязательных требований. Для этого контрольные (надзорные) органы смогут использовать сведения, характеризующие уровень рисков причинения вреда (ущерба), полученные с соблюдением требований законодательства РФ из любых источников, обеспечивающих их достоверность. Например, это могут быть сведения, собранные в ходе проведения профилактических мероприятий, контрольных (надзорных) мероприятий, использования специальных режимов госконтроля (надзора), полученные от госорганов, органов местного самоуправления и организаций в рамках межведомственного информационного взаимодействия, при реализации полномочий в рамках лицензирования и иной разрешительной деятельности, из представленной отчетности, по результатам предоставления государственных и муниципальных услуг, из обращений граждан и организаций (включая контролируемых лиц), из сообщений СМИ, а также сведения, содержащиеся в информресурсах, в том числе обеспечивающих маркировку, прослеживаемость, учет, автоматическую фиксацию информации. Перечень таких сведений об объектах контроля является открытым (ч. 1 ст. 24 Закона о госконтроле).

Применение риск-ориентированного подхода к осуществлению контрольно-надзорной деятельности позволит не только увеличить охват потенциальных нарушителей обязательных требований, но и снизить нагрузку на подконтрольные субъекты, которые не представляют реальной угрозы причинения вреда таким ценностям. При этом и контрольно-надзорные органы смогут сосредоточить свои усилия и ресурсы на проведении контрольно-надзорных мероприятий на объектах, нарушение обязательных требований на которых несет наибольшую угрозу и опасность причинения ущерба.

Укоренение риск-ориентированного подхода в российском законодательстве и следование тем нормам, которые направлены на его реализацию, позволят создать благоприятные условия для оздоровления делового и инвестиционного климата в России. **ЭS**