

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Южно-Уральский государственный университет»
(национальный исследовательский университет)
Юридический институт
Кафедра «Теории государства и права, конституционного и административ-
ного права»

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ
Заведующий кафедрой
_____ Е.В. Титова
_____ 20__ г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ
ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**
ЮУрГУ – 40.04.01.2020.324 Юм

Руководитель магистерской
диссертации
к.ю.н., доцент кафедры
_____ Э.Л. Лещина
_____ 20__ г.

Автор магистерской
диссертации
магистрант группы Юм-324
_____ В.Е. Заварухин
_____ 20__ г.

Нормоконтролер
_____ В.П. Худякова
_____ 20__ г.

Челябинск 2020

АННОТАЦИЯ

Заварухин В.Е.. магистерская диссертация «Административно-правовые основы обеспечения промышленной безопасности»: ЮУрГУ, Юм-324, 79 с., список использованных источников и литературы – 68 наим.

Целью исследования является характеристика понятия «промышленная безопасность» (применительно к опасным производственным объектам) и рассмотрение административно-правовых основ её обеспечения.

Достижение данной цели исследования непосредственно связано с решением следующих задач:

1. Выявить правовые основы обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов
2. Охарактеризовать понятие и сущность административно-правового режима обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов.
3. Рассмотреть правовое положение субъектов и объектов обеспечения промышленной безопасности.
4. Критически осмыслить содержание понятий «надзор» и «контроль» применительно к сфере обеспечения промышленной безопасности.
5. Рассмотреть структуру и функции органов государственного надзора и контроля за промышленной безопасностью.
6. Определить цели государственной политики контрольно-надзорной деятельности в области обеспечения промышленной безопасности.
7. Проанализировать вопросы правового обеспечения контрольной и надзорной деятельности и доступности информации официальных органов.
8. Предложить механизмы совершенствования процедур проведения проверок и порядка применения мер реагирования в отношении фактов выявленных нарушений.

*Ключевые слова: промышленная безопасность, административно–
правовое обеспечение промышленной безопасности, государственный кон-
троль (надзор), Ростехнадзор, административная ответственность.*

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	8
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ.	
1.1. Правовые основы обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов.	12
1.2. Понятие и сущность административно-правового режима обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов.....	22
1.3. Субъекты и объекты обеспечения промышленной безопасности.....	31
ГЛАВА 2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМА ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	
2.1. Анализ понятий надзор и контроль в сфере обеспечения промышленной безопасности.....	44
2.2. Структура и функции органов государственного надзора и контроля в сфере обеспечения промышленной безопасности.....	49
2.3. Цели государственной политики контрольно-надзорной деятельности в области обеспечения промышленной безопасности	60
ГЛАВА 3. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ	
3.1. Вопросы правового обеспечения контрольной и надзорной деятельности и доступности информации официальных органов	78
3.2. Совершенствование процедур проведения проверок и порядка применения мер реагирования в отношении фактов выявленных	

нарушений	81
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	85
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ.....	88
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СПИСОК ДОКУМЕНТОВ, РЕГЛАМЕНТИРУЮЩИХ КОНТРОЛЬ И НАДЗОР ЗА ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТЬЮ В РОС- СИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	96
ПРИЛОЖЕНИЕ 2. СТРУКТУРА ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОТДЕЛЕНИЯ РО- СТЕХНАДЗОРА ПО УРАЛЬСКОМУ ФЕДЕРАЛЬНОМУ ОКРУГУ	99

ВВЕДЕНИЕ

Промышленная безопасность – одно из ключевых понятий, когда дело касается опасных производств. Действующий сейчас в нашей стране закон, касающийся данной сферы, обязывает каждый производственный объект, попадающий в категорию опасных, пройти соответствующую экспертизу и получить разрешение на работу. Однако промышленная безопасность – это сложное комплексное понятие, которое включает в себя практически все аспекты, касающиеся деятельности промышленного предприятия. Поэтому многие компании обращаются к помощи консультирующих организаций, которые помогают осуществить подготовку к проверке.

На начальном этапе промышленная безопасность оценивается по проектной документации, относящейся к зданиям, сооружениям и техническим устройствам предприятия. Кроме того, в пакете документов, представленном на рассмотрение экспертной комиссии обязательно должна присутствовать декларация промышленной безопасности. В нее предприятие, эксплуатирующее опасный производственный объект, обязано внести достоверную информацию относительно возможных рисков, мероприятий по предотвращению аварий и ликвидации их последствий.

Кроме того, во время экспертизы оценивается промышленная безопасность зданий и сооружений, а также технических устройств. Еще один важный момент – подготовка персонала в области промышленной безопасности, его обучение и своевременная аттестация. Эти параметры также изучаются в ходе экспертизы.

Однако промышленная безопасность требует не разовых мероприятий, необходимых для подготовки к экспертизе, а постоянной работы в этой области. В идеале, регулярно проводимая экспертиза должна лишь подтверждать, что деятельность предприятия осуществляется без нарушений. Поэтому закон предъявляет довольно строгие требования к организациям, занимающимся опасным производством, которым они должны соответствовать постоянно. Так,

промышленная безопасность на предприятии должна обеспечиваться набором технических средств – систем контроля за состоянием объекта. Руководство обязано следить за тем, чтобы к работе допускались только квалифицированные сотрудники, не имеющие медицинских противопоказаний для данной сферы деятельности. Помимо этого, для всего персонала необходимо организовывать обучение в области промышленной безопасности.

Правовые основы промышленной безопасности установлены Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116–ФЗ. Положения этого закона распространяются на все организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов на территории Российской Федерации.

За последние несколько лет предпринимались множество попыток совершенствования и оптимизации механизма государственного контроля (надзора), а также попытки сокращения вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов.

К сожалению, эффективность выполнения поставленных задач оказалась ниже исходных ожиданий. Основными факторами этого являются: утвержденные решения имеют компромиссный характер, задуманные преобразования в сфере надзора и контроля до сих пор остаются незавершенными.

Целью исследования является характеристика понятия «промышленная безопасность» (применительно к опасным производственным объектам) и рассмотрение административно-правовых основ её обеспечения.

Задачи исследования:

1. Выявить правовые основы обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов
2. Охарактеризовать понятие и сущность административно-правового режима обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов.

3. Рассмотреть правовое положение субъектов и объектов обеспечения промышленной безопасности.

4. Критически осмыслить содержание понятий «надзор» и «контроль» применительно к сфере обеспечения промышленной безопасности.

5. Рассмотреть структуру и функции органов государственного надзора и контроля за промышленной безопасностью.

6. Определить цели государственной политики контрольно-надзорной деятельности в области обеспечения промышленной безопасности.

7. Проанализировать вопросы правового обеспечения контрольной и надзорной деятельности и доступности информации официальных органов.

8. Предложить механизмы совершенствования процедур проведения проверок и порядка применения мер реагирования в отношении фактов выявленных нарушений.

Объект исследования: общественные отношения, складывающиеся при обеспечении промышленной безопасности опасных производственных объектов и административно-правовые основы их обеспечения.

Предмет исследования: нормативные правовые акты в области обеспечения промышленной безопасности, публикации по теме исследования и правоприменительная практика.

Научно-теоретическую базу составили труды ученых – С.С. Алексеева, А.А. Алимова, Н.Н. Башкирова, В.С. Белых, Е.Б. Ботвинкина, Е.Л. Васяткиной, С.И. Голубева, Ф.Б. Гребенкина.

Методологическая и теоретическая основы исследования. В основу диссертационного исследования положены общенаучные методы познания: исторический, метод логического анализа, сравнительно-правовой.

Актуальность же данной проблемы подтверждается усиленным вниманием руководства страны к данной проблеме, а также большой работой в создании нормативно правовой базе и с внедрением риск-ориентированного подхода организацию контрольно-надзорной деятельности. При высоких темпах промышленного развития в Российской Федерации, использования современ-

ных технологий, требуется оперативное внедрение новых и соответствующим им документов, стандартов, и точное их понимание, исполнение, контроль за их исполнением.

Где научная новизна?

Практическая значимость работы выражается в возможности использования её результатов для формирования политики обеспечения промышленной безопасности на некоторых предприятиях.

Где о структуре работы?

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОПАСНЫХ ПРОИЗ- ВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ

1.1. Правовые основы обеспечения промышленной безопасности опасных производственных объектов

Промышленная безопасность – одно из ключевых понятий, когда дело касается опасных производств. Действующий сейчас в нашей стране закон, касающийся данной сферы, обязывает каждый производственный объект, попадающий в категорию опасных, пройти соответствующую экспертизу и получить разрешение на работу. Однако промышленная безопасность - это сложное комплексное понятие, которое включает в себя практически все аспекты, касающиеся деятельности предприятия. Поэтому многие компании обращаются к помощи консультирующих организаций, которые помогают осуществить подготовку к проверке. На начальном этапе промышленная безопасность оценивается по проектной документации, относящейся к зданиям, сооружениям и техническим устройствам предприятия. Кроме того, в пакете документов, представленном на рассмотрение экспертной комиссии обязательно должна присутствовать декларация промышленной безопасности. В нее предприятие, эксплуатирующее опасный производственный объект, обязано внести достоверную информацию относительно возможных рисков, мероприятий по предотвращению аварий и ликвидации их последствий. Кроме того, во время экспертизы оценивается промышленная безопасность зданий и сооружений, а также технических устройств. Еще один важный момент - подготовка персонала в области промышленной безопасности, его обучение и своевременная аттестация. Эти параметры также изучаются в ходе экспертизы. Однако промышленная безопасность требует не разовых мероприятий, необходимых для подготовки к экспертизе, а постоянной работы в этой области. В идеале, регулярно проводимая экспертиза должна лишь подтверждать, что деятельность предприятия осуществ-

ляется без нарушений. Поэтому закон предъявляет довольно строгие требования к организациям, занимающимся опасным производством, которым они должны соответствовать постоянно. Так, промышленная безопасность на предприятии должна обеспечиваться набором технических средств – систем контроля за состоянием объекта. Руководство компании обязано следить за тем, чтобы к работе допускались только квалифицированные сотрудники, не имеющие медицинских противопоказаний для данной сферы деятельности. Помимо этого, для всего персонала необходимо организовывать обучение в области промышленной безопасности. Правовые основы промышленной безопасности установлены Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ. Положения этого закона распространяются на все организации независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, осуществляющие деятельность в области промышленной безопасности опасных производственных объектов на территории Российской Федерации. Опасные производственные объекты.

К опасным производственным объектам относятся предприятия, цехи, участки, площадки и другие объекты, на которых:

1) Получаются, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества:

- воспламеняющиеся вещества – газы, которые при нормальном давлении и в смеси с воздухом становятся воспламеняющимися, и температура кипения которых при нормальном давлении составляет 20°С или ниже;
- окисляющие вещества – вещества, поддерживающие горение, вызывающие воспламенение и (или) способствующие воспламенению других веществ в результате окислительно-восстановительной экзотермической реакции;
- горючие вещества – жидкости, газы, пыли, способные самовозгораться, а также возгораться от источника зажигания и самостоятельно гореть после его удаления;

- взрывчатые вещества – вещества, которые при определенных видах внешнего воздействия способны на очень быстрое самораспространяющееся химическое превращение с выделением тепла и образованием газов;

- токсичные вещества – вещества, способные при воздействии на живые организмы приводить к их гибели;

- высокотоксичные вещества – вещества, способные при воздействии на живые организмы приводить к их гибели;

- вещества, представляющие опасность для окружающей природной среды – вещества, характеризующиеся в водной среде показателями острой токсичности;

2) используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 МПа или при температуре нагрева воды более 115°C;

3) используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры;

4) получают расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов;

5) ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях¹.

Опасные производственные объекты подлежат регистрации в государственном реестре.

Проведение государственной политики, нормативное регулирование, а также выполнение разрешительных, контрольных и надзорных функций в области промышленной безопасности возлагается на федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области промышленной безопасности, который имеет подведомственные ему территориальные органы.

Основы промышленной безопасности образуют:

- лицензирование видов деятельности в области промышленной безопасности;

¹Указ Президента РФ от 06.05.2018 № 198 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // «Собрание законодательства РФ». - 14.05.2018 - № 20. – Ст. 2815

- сертификация и экспертиза технических устройств, применяемых на опасном промышленном объекте;
- требования промышленной безопасности к проектированию, строительству и приемке в эксплуатацию опасного производственного объекта;
- требования промышленной безопасности к эксплуатации опасного производственного объекта;
- требования промышленной безопасности по готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварий;
- производственный контроль за соблюдением требований промышленной безопасности;
- техническое расследование причин аварии;
- экспертиза промышленной безопасности, которой подлежат проектная документация, технические устройства, здания и сооружения, а также декларация промышленной безопасности и другие документы по эксплуатации;
- декларация промышленной безопасности;
- обязательное страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта;
- федеральный надзор в области промышленной безопасности;
- ответственность за нарушение законодательства в области промышленной безопасности¹.

Деятельность в области промышленной безопасности:

К видам деятельности в области промышленной безопасности относятся проектирование, строительство, эксплуатация, расширение, реконструкция, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервация и ликвидация опасного производственного объекта; изготовление, монтаж, наладка, обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; проведение экспертизы промышленной безопасности; подготовка и переподготовка работников опасного производственного объекта в

¹Башкирова Н.Н., Лесовая С.Н. Промышленность моногородов как фактор дестабилизации экологической безопасности страны // Миграционное право. - 2017. - № 4. - С. 35

необразовательных учреждениях. Отдельные виды деятельности в области промышленной безопасности подлежат лицензированию в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Положение о лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов.

Перечень работ и услуг, выполняемых при эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов

1. Настоящее Положение определяет порядок лицензирования эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов, осуществляемой юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на территории Российской Федерации (далее – лицензируемая деятельность).

2. Эксплуатация взрывопожароопасных производственных объектов предусматривает выполнение работ и услуг на опасных производственных объектах в соответствии с перечнем согласно приложению.

3. Лицензирование эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов осуществляется Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору (далее – лицензирующий орган).

4. Лицензия на эксплуатацию взрывопожароопасных производственных объектов (далее – лицензия) предоставляется на 5 лет. Срок действия лицензии может быть продлен в порядке, установленном для переоформления документа, подтверждающего наличие лицензии.

5. Лицензионными требованиями и условиями при эксплуатации взрывопожароопасных производственных объектов являются:

а) соблюдение лицензиатом требований промышленной безопасности к эксплуатации опасного производственного объекта, установленных статьей 9 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;

б) соблюдение лицензиатом требований промышленной безопасности по готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии на

опасном производственном объекте, установленных статьей 10 Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов";

в) наличие у лицензиата технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте, соответствующих требованиям промышленной безопасности, установленным статьей 7 Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов";

г) наличие у лицензиата разрешения на ввод в эксплуатацию опасного производственного объекта или положительного заключения экспертизы промышленной безопасности в соответствии со статьями 8 и 13 Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов";

д) организация и осуществление лицензиатом производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности в соответствии со статьей 11 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;

е) наличие у лицензиата декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта в соответствии со статьей 14 Федерального закона "О промышленной безопасности опасных производственных объектов";

ж) наличие у лицензиата договора страхования ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте в соответствии со статьей 15 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;

з) наличие у лицензиата на праве собственности или на ином законном основании взрывопожароопасного производственного объекта.

6. Эксплуатация взрывопожароопасных производственных объектов с грубым нарушением лицензионных требований и условий влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом под грубым нарушением понимается невыполнение лицензиатом требований и условий, предусмотренных подпунктами «а», «б», «г» и «ж» пункта 5 Положения.

7. Для получения лицензии соискатель лицензии направляет или представляет в лицензирующий орган заявление о предоставлении лицензии, в котором указывает виды работ (услуг) в соответствии с перечнем к Положению, и документы (копии документов), указанные в пункте 1 статьи 9 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности», а также:

а) копии документов, подтверждающих наличие у него на праве собственности или на ином законном основании взрывопожароопасного производственного объекта;

б) копию разрешения на ввод в эксплуатацию взрывопожароопасного производственного объекта или копию заключения экспертизы промышленной безопасности;

в) копию декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта;

г) копии разрешений на применение конкретных видов (типов) технических устройств, выданных в установленном порядке Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору;

д) копию договора страхования ответственности за причинение вреда жизни, здоровью или имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте;

е) копии документов (дипломов, аттестатов, свидетельств) о квалификации работников.

8. В случае если копии документов не заверены нотариусом, они представляются с предъявлением оригиналов.

Лицензирующий орган не вправе требовать от соискателя лицензии представления документов, не предусмотренных настоящим Положением.

9. При рассмотрении заявления о предоставлении лицензии лицензирующий орган проводит проверку полноты и достоверности сведений о соискателе лицензии, а также проверку возможности выполнения соискателем лицензии лицензионных требований и условий.

10. Выданный лицензирующим органом документ, подтверждающий наличие лицензии, должен иметь приложение, содержащее виды выполняемых работ и услуг, являющееся неотъемлемой частью указанного документа.

11. В случае утраты документа, подтверждающего наличие лицензии, лицензирующий орган выдает его дубликат на основании письменного заявления лицензиата в течение 10 дней с даты получения заявления.

Дубликат оформляется в 2 экземплярах (на каждом проставляется пометка «дубликат»), один из которых направляется (вручается) лицензиату, а другой - хранится в лицензионном деле лицензиата.

В случае необходимости лицензирующий орган выдает заверенную им копию документа, подтверждающего наличие лицензии, на основании письменного заявления лицензиата в течение 7 дней с даты получения заявления.

12. Информация, относящаяся к осуществлению лицензируемой деятельности, предусмотренная пунктом 2 статьи 6 и пунктом 1 статьи 14 Федерального закона "О лицензировании отдельных видов деятельности", размещается в официальных информационных ресурсах лицензирующего органа в течение 15 дней с даты:

а) официального опубликования нормативных правовых актов, устанавливающих обязательные требования к лицензируемой деятельности;

б) принятия лицензирующим органом решения о предоставлении или переоформлении лицензии, приостановлении или возобновлении действия лицензии;

в) вступления в законную силу решения суда об аннулировании лицензии;

г) получения от Федеральной налоговой службы сведений о ликвидации юридического лица или прекращении его деятельности в результате реорганизации либо о прекращении физическим лицом деятельности в качестве индивидуального предпринимателя.

13. Проверка соблюдения лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении лицензируемого вида деятельности проводится лицен-

зирующим органом с учетом требований Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

14. Принятие лицензирующим органом решений о предоставлении лицензии (об отказе в предоставлении лицензии), приостановлении и возобновлении ее действия, переоформлении документа, подтверждающего наличие лицензии, а также ведение реестра лицензий и предоставление содержащихся в нем сведений осуществляются в порядке, установленном Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности».

15. За рассмотрение лицензирующим органом заявления о предоставлении лицензии и за ее предоставление, а также за переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, уплачивается государственная пошлина в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах¹.

Обязательным условием для принятия решения о выдаче лицензии на эксплуатацию является представление соискателем лицензии в лицензирующий орган разрешения на ввод опасного производственного объекта в эксплуатацию или положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, а также декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта.

Технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте:

Технические устройства, в том числе иностранного производства, применяемые на опасном производственном объекте, подлежат сертификации или декларированию соответствия на соответствие требованиям промышленной безопасности в установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании порядке. Сертификация технических устройств, применяемых на опасных производственных объектах, осуществляется органом

¹Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»// «КонсультантПлюс»

по сертификации, аккредитованным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании, декларация о соответствии принимается заявителем в порядке, установленном указанным законодательством. Общий порядок и условия применения технических устройств на опасном производственном объекте устанавливаются Правительством Российской Федерации.

В соответствии со статьей 7 Федерального закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» Правительство Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить прилагаемые Правила применения технических устройств на опасных производственных объектах.

2. Возложить на Федеральный горный и промышленный надзор России координацию и контроль за деятельностью по применению технических устройств на опасных производственных объектах.

3. Установить, что федеральные органы исполнительной власти, которым в установленном порядке предоставлено право осуществлять в пределах своих полномочий отдельные функции нормативно-правового регулирования, специальные разрешительные, контрольные или надзорные функции в области промышленной безопасности, принимают решения о применении технических устройств иностранного производства на подведомственных опасных производственных объектах на основании соглашений, заключенных в соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 1998 г. № 779 «О федеральном органе исполнительной власти, специально уполномоченном в области промышленной безопасности» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 30, ст.3775)¹.

Применение технических устройств на опасных производственных объектах осуществляется при условии получения разрешения, выдаваемого федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасно-

¹Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»// «КонсультантПлюс»

сти. За выдачу разрешения на применение технических устройств на опасных производственных объектах уплачивается государственная пошлина в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах¹.

1.2. Понятие и сущность административно-правового режима промышленной безопасности опасных производственных объектов

Административно-правовой режим – центральная форма правового регулирования, поскольку только через режим право находит свое объективное выражение и достигает своих регулятивных целей. Собственно сущность права заключается в установлении того или иного порядка взаимоотношений между субъектами права, если говорить о праве как о совокупности норм, то есть правил поведения, характеризующихся определенными признаками.

Слово «режим» в Большой советской энциклопедии² трактуется как, 1) государственный строй; метод правления. 2) Точно установленный распорядок жизни, работы, отдыха, питания, сна. 3) Совокупность правил, мероприятий, норм для достижения той или иной цели, например, режим экономии.

Существует определение режима как: 1) распорядок дела, действий; 2) условия деятельности, работы, существования чего-нибудь. Например, рабочий режим, режим работы машины; 3) государственный строй. Например, реакционный режим, режим военной диктатуры³.

Следует отметить, что содержание правового регулирования зависит от особенностей предмета правового регулирования (общественных отношений), положение взаимодействующих в отношениях субъектов, а также объектов, по

¹Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // Собрание законодательства РФ. - 07.01.2002, - № 1 (ч. 1) - , ст. 3.

²Большая Советская Энциклопедия. М.: Большая Советская Энциклопедия, 1957.

³Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 696

поводу которых возникает это взаимодействие¹. Государство, являясь непосредственным фактором правых установлений, в соответствии с познанными законамисоциального развития, определяет потребность в юридической регламентации общественных отношений, их оптимальную юридическую форму. При этом модификация общественных отношений вызывает необходимость трансформации юридической формы и ее составных частей. Одним из наиболее сложных и наименее исследованных элементов этой формы является правовой режим².

Понятие «правовой режим» в настоящее время широко используется как в нормативно-правовых актах различного уровня, так и в научной литературе, является одной из важнейших и широко распространенных категорий в общей теории права и государства и в отраслевых науках.

Сущность (основное предназначение) любого правового режима состоит в установлении на определенном участке правовой действительности особого порядка (климата, напряженности) правового регулирования, заключающегося в создании для субъектов права преимуществ (стимулов, льгот и т.д.) или ограничений (обязываний, запретов и т.д.) в целях реализации прав и законных интересов последних.

Основой внимания к проблеме формирования и обеспечения административноправовых режимов является механизм формирования и реализации стратегии национальной безопасности Российской Федерации, призванной обеспечить защиту национальных интересов страны от внешних и внутренних угроз за счет политических, экономических, военных, правовых, научно-технических и иных возможностей государства. Правовые акты, относящиеся к тому или иному аспекту обеспечения безопасности, оснащаются, как правило, и необходимым организационно-техническим механизмом их неуклонной реализации. В связи с этим правовые режимы в силу их досконально регламентированного и

¹Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., - 1996. - С. 136.

²Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: Вопросы теории и практики // Правоведение. - 1996. - № 1.

обязательного характера являются определенным исключением в структуре демократической правовой системы.

Существующие административно-правовые режимы могут быть классифицированы по нескольким основаниям, среди которых наибольшую теоретическую и особенно практическую значимость имеет классификация административно-правовых режимов по степени их принадлежности к обеспечению национальной безопасности.

В юридической науке распространены два основных подхода к классификации правовых режимов в рассматриваемой плоскости.

Согласно первому подходу, в свое время предложенному С.С. Алексеевым, по соотношению типов (способов) правового регулирования правовые режимы принято делить на обще-дозволительные, разрешительные и основанные на позитивномобязывании¹.

Согласно второму подходу по соотношению стимулов и ограничений отдельные авторы выделяют стимулирующие и ограничивающие правовые режимы с соответствующими подвидами: дозволительные, рекомендательные, обязывающие, запрещающие и т.д.²

Следует отметить, что некоторые различия в названной терминологии при достаточной схожести подходов в определении сущностных свойств правовых режимов объясняются различным углом зрения на феномен правового режима.

Так, С.С. Алексеев под правовым режимом понимает «порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования»³.

¹Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / под ред. Л.А. Плеханова. – М. :Юрид. лит. – 1989. – С. 190 - 191.

² Малько А. В., Родионов О. С.. Правовые режимы в российском законодательстве / Журнал российского права. – 2001. – № 9. – С. 19 - 22.

³ Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / под ред. Л.А. Плеханова. – М. :Юрид. лит. – 1989. – С. 185.

Основной акцент в определении правового режима ученый делает на создании особой направленности регулирования путем сочетания определенных средств и способов такового, поэтому в наименовании видов правового режима указывается на типы правового регулирования, преимущественно лежащие в их основе, - обще дозволительные (в основе которых дозволения), разрешительные (в основе - запреты) и основанные на позитивном обязывании (обязанности).

В то же время в своих рассуждениях о правовых режимах С.С. Алексеев признает, что «каждый правовой режим есть все же именно режим; следует принимать во внимание основные смысловые оттенки этого слова, в том числе и то, что правовой режим выражает степень жесткости юридического регулирования, наличие известных ограничений или льгот...»¹, «...первичные правовые режимы выражают соотношения способов регулирования на определенном участке социальной жизни; вторичные - модификации правовых режимов, вносящие либо особые льготы и преимущества, состоящие в дополнительных правах, либо особые ограничения, которые заключаются в дополнительных запретах или позитивных обязываниях»².

В свою очередь, другие авторы в определении правового режима как «особого порядка регулирования, выражающегося в определенном сочетании юридических средств и создающего желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо не благоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»³ ориентируются на информационно-психологический подход, где стимулы, основанные на дозволительном типе правового регулирования, побуждают субъекта права к позитивному поведению и создают для него режим благоприятствования, а ограничения, основанные на разрешительном типе правового регулирования и позитивных обязываниях, препятствуют противоправному поведению субъектов (режим не благо-

¹Алексеев С. С. Теория права. 2-е изд. –М. : Издательство БЕК. – 1995. - С. 244.

² Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве / под ред. Л.А. Плеханова. – М.:Юрид. лит. – 1989. – С. 190.

³Матузов Н. И., Малько А. В.. Правовые режимы: вопросы теории и практики / Известия вузов. Правоведение. – 1996. – № 4. – С. 17-18.

приятствования) и создают условия для реализации прав и законных интересов других лиц (контрагентов).

В результате, и в первом, и во втором случае отмечается четкая обусловленность правовых режимов типом (способом) правового регулирования, и в то же время, хотя и по-разному, акцент делается на особой направленности правового регулирования, основанной на специфическом сочетании правовых средств, в первом случае, и на степень благоприятности (не благоприятности) для удовлетворения интересов субъектов права (информационно-психологический аспект) - во втором случае.

Административно-правовой режим как разновидность правового режима также имеет в своей основе необходимость в упорядочении общественных отношений. Тем более что основной задачей административного права в качестве отрасли права является обеспечение эффективного осуществления государственного управления.

В научной литературе можно найти определения административно-правового режима, позволяющие отразить его сущность.

Так, И.С. Розанов определяет административно-правовой режим как установленную в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий или поведения граждан и юридических лиц, а также порядок реализации ими своих прав в определенных ситуациях¹. Ю.А. Тихомиров указывает, что административно-правовой режим – это «специфический порядок деятельности субъектов права в разных сферах государственной жизни»². А.В. Малько и Н.И. Матузов определяют правовой режим в целом как особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности или неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права³.

¹ Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. – 1996. - № 9. - С.84.

²Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование// Государство и право. – 2010. - №4. - С.61.

³Матузов Н.И., Малько А.В.Теория государства и права. М.: Юрист, 2004. – 312 с.

Ю.А. Дмитриев, А.А. Евтеева, С.М. Петров рассматривают административный режим как совокупность норм административного права, содержащих дозволения, запреты и предписания, подлежащие неукоснительному соблюдению субъектами управления, предназначенную для установления определенного порядка взаимодействия субъектов административного права в конкретной области управленческих отношений и созданную для целей оптимизации управленческого процесса.

Д.Н. Бахрах под правовым режимом понимает совокупность правил, закрепленных в юридических нормах, регулирующих определенную деятельность людей¹. Специальное правовое регулирование связано с объектами деятельности (режим наркотических, автотранспортных средств, культурных ценностей и др.), временем и местом ее осуществления, спецификой самих действий, а чаще всего – с сочетанием этих факторов.

Понятие административно-правового режима промышленной безопасности включает в себя самые разнообразные направления юридического регулирования деятельности как юридических, так и физических лиц. Сюда входят как вопросы, касающиеся разрешения и лицензирования отдельных видов деятельности, режимы сертификации, а также режимы организационных и организационно-технических мероприятий, осуществляемых организацией, эксплуатирующей опасный производственный объект, в целях предупреждения, предотвращения и ликвидации последствий аварий и инцидентов на опасных производственных объектах. Их детальное рассмотрение заслуживает отдельного всестороннего исследования.

За последние десятилетия произошли существенные изменения в политической и правовой системе России, обусловленные проводимыми социально-экономическими, политическими преобразованиями, административной реформой, реформой государственной службы и т.д., произошли соответствующие изменения и в предмете административно-правового регулирования: изме-

¹Бахрах Д.Н. Введение в Российское административное право : учебник / Д.Н. Бахрах. Екатеринбург : УИЭУиП, - 2010. - 84 с.

нились стороны административно-правовых отношений; происходил постепенный отход от командного распорядительства, «чистого администрирования» к собственно нормативному регулированию, прежде всего, хозяйственной жизни; отмечается широкое использование дозволений, рекомендаций, стимулов, в том числе, экономических; произошло перенесение тяжести государственного воздействия с прямого администрирования на координацию деятельности субъектами управления различными отраслями; изменилась сущность государственного воздействия на экономику страны; происходит усиление контрольно-надзорной роли государства, обусловленное необходимостью соблюдения установленных государством норм, правил и стандартов; широко практикуется использование таких форм государственного воздействия, как регистрация, лицензирование, сертификация субъектов хозяйственной или социально-культурной деятельности, административный договор. Важное значение приобретает государственная защита прав и интересов участников отношений в сфере деятельности органов исполнительной власти¹.

Применительно к этому административно-правовой режим промышленной безопасности можно определить как установленную в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий или поведения лиц, а также порядок реализации ими своих прав в целях повышения эффективности правового регулирования, устранения избыточных административных барьеров для инновационной деятельности в сфере промышленного производства, других отраслях экономики, создания стимулов к модернизации отечественной экономики и, одновременно, надежному управлению технологическими и экономическими рисками производственной деятельности специально созданными для этой цели государственными и общественными органами.

Общей целью и главным предназначением административно-правового режима промышленной безопасности является создание надежных правовых барьеров и обеспечивающих их организационных мер, которые бы серьезно за-

¹Бельский К.С. К вопросу о предмете административного права // Государство и право. 1997. - № 11. - С. 14;

трудняли, а в ряде случаев и вовсе исключали угрозы промышленной безопасности. При этом следует признать, что характерным следствием установления подобных мер является в большинстве случаев вынужденная детальная регламентация деятельности органов государства и общественных организаций, поведения граждан, хозяйствующих субъектов, введение некоторых дополнительных правил или изъятие из общепринятых норм, установление особого надзора за надлежащим порядком развития правоотношений в данной охраняемой сфере и некоторые другие ограничительные меры. Выделяя главное в назначении административно-правового режима промышленной безопасности, а именно – административнопредписывающие принудительные элементы, ограничения, необходимо отметить и то, что в условиях современного правового государства институт административно-правового режима промышленной безопасности, сохраняя в принципе свою юридическую конструкцию, должен в значительной мере изменить свое содержание, существенно выходя за жестко-запретительные, административно-командные рамки, поскольку установление единообразных требований и механизмов обеспечения промышленной безопасности времен СССР привело к недостаточности государственного регулирования в отношении объектов, безопасность которых имеет существенное значение для граждан, общества и государства, и избыточности государственного регулирования в отношении объектов, не имеющих такого значения.

Важным средством обеспечения соблюдения административно-правового режима промышленной безопасности и отдельных режимных мероприятий является установление ответственности за их нарушение. В зависимости от характера и общественной опасности этих нарушений российской законодательство предусматривает ответственность в уголовном, административном, гражданско-правовом и дисциплинарном порядке.

Организация, эксплуатирующая опасный производственный объект, обязана страховать ответственность за причинение вреда жизни, здоровью или

имуществу других лиц и окружающей природной среде в случае аварии на опасном производственном объекте¹

Основой безопасной эксплуатации опасного производственного объекта является выполнение требований к безопасному размещению этого объекта, исключающему негативное воздействие его на компоненты окружающей среды (воздух, вода, почва и др.), а также на человека.

Одним из основополагающих актов в области установления концептуальных основ промышленной безопасности государства и человека является Концепция совершенствования государственной политики в области обеспечения промышленной безопасности² с учетом необходимости стимулирования инновационной деятельности предприятий на период до 2020 года.

Следует отметить, что государственная политика Российской Федерации в области промышленной безопасности осуществляется согласованными действиями всех элементов системы ее обеспечения. Подготовка (планирование) и организация деятельности, направленной на создание комплекса мероприятий по обеспечению промышленной безопасности, осуществляются соответствующими органами власти в рамках законодательно установленных сроков с учетом данных постоянного мониторинга реализации положений названной Концепции.

Таким образом, резюмируя, отметим, что понятие режима опасного производственного объекта, безусловно, следует за понятием режим, под которым представители теории государства и права, иных правовых наук понимают особый порядок регулирования в определенной общественной сфере, предпола-

¹Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте: федеральный закон от 27.07.2010 № 225-ФЗ: офиц. текст по состоянию на 06.14.2015 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 02.08.2010. – № 31. – Ст. 4194.

²Яковлев В. Д. Концепция развития гражданского законодательства Российской Федерации // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. – 2009. – № 11.

ющий появление дополнительных прав, обязанностей, ответственности у субъектов, подпадающих под данное регулирование¹.

Также следует отметить, что режим, это не просто совокупность нормативных актов, регулирующих общественные отношения, но система правового регулирования, посредством которой выстраивается слаженная и взаимосвязанная модель технического регулирования в различных сферах. С учетом изложенного следует говорить о том, что режим регулируется в нескольких, вертикально-интегрированных плоскостях. Базой является определение объекта регулирования - опасного производственного объекта, ее специфики перед другими объектами гражданских прав, которые определяют появление дополнительных прав и обязанностей владельцев такого объекта, усиление их ответственности.

1.3. Субъекты и объекты и обеспечения административно-правового режима промышленной безопасности

Субъектами административно-правовых режимов являются все субъекты права, подпадающие под юрисдикцию режима. Условно субъектов АПР можно разделить на две группы: а) субъекты, обладающие государственно-властными полномочиями; б) иные субъекты, к числу которых относятся граждане РФ, иностранные граждане, лица без гражданства, предприятия, учреждения, организации.

К субъектам, обладающим государственно-властными полномочиями, относятся представители государства, наделенные полномочиями по установлению и обеспечению реализации специального административно-правового режима. Президент РФ как глава государства является важнейшим субъектом института специальных административно-правовых режимов, так как наделен

¹Тебряев А. А., Головачёва К. А.. Правовой режим в техническом регулировании / Материалы научно-практической конференции. Гуманитарный институт СПбПУ. – СПб. : Изд. Политехн. ун-та. – 2015. – С. 319-321.

правом по введению ряда режимов (режима военного и чрезвычайного положения, режима ЗАТО). На некоторые органы государственной власти возложены обязанности по реализации того или иного режима. Так, например, защита государственной тайны предполагает создание ведомств, структурных единиц, которые постоянно и профессионально занимаются ее защитой. К таким ведомствам относятся Межведомственная комиссия по защите государственной тайны, Федеральная служба безопасности, Федеральное агентство правительственной связи и информации, Служба фельдъегерской связи, Служба внешней разведки и другие органы.

Министерство внутренних дел РФ и его территориальные органы совместно с Федеральной службой безопасности, Министерство обороны РФ принимают непосредственное участие в осуществлении правового режима особого функционирования предприятий, находящихся в ЗАТО.

Полномочия субъектов публичной власти в рамках реализации административно-правовых режимов носят ярко выраженный императивный характер, что предполагает возможность ограничения ряда прав и свобод индивидуальных и коллективных субъектов права, возложения на них дополнительных обязанностей.

В соответствии с ЗАТО устанавливаются публичные и цивилистические ограничения прав государственных, муниципальных органов и учреждений, а также субъектов предпринимательства.

В основе этого режима лежит Закон РФ от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»¹. Согласно ч. 1 ст. 1 указанного Закона, закрытым административно-территориальным образованием признаются имеющие органы местного самоуправления административно-территориальное образование, созданное в установленном порядке, в целях обеспечения безопасного функционирования находящихся на его территории организаций, осуществляющих разработку, изготовление, хранение и утилизацию оружия массового поражения, переработку радиоактивных и других пред-

¹Ведомости СНД РФ и ВС РФ. – 1992. – № 33. – Ст. 1915.

ставляющих повышенную опасность техногенного характера материалов, военных и иных объектов, для которых в целях обеспечения обороны страны и безопасности государства устанавливается особый режим безопасного функционирования и охраны государственной тайны, включающий специальные условия проживания граждан.

Решение о создании, преобразовании или об упразднении закрытого административно-территориального образования принимается Президентом Российской Федерации. Территория и границы закрытого административно-территориального образования определяются исходя из особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, а также с учетом потребностей развития населенных пунктов. В отличие от таможенных, пограничных зон и иных территорий, на которых установлен особый правовой режим, статус ЗАТО распространяется на территории, в пределах которых расположены специальные промышленные объекты – предприятия оборонной отрасли, предприятия по утилизации радиоактивных материалов и др. Статус ЗАТО устанавливается в отношении таких предприятий и распространяется на прилегающие к ним муниципальные территории.

В ЗАТО применяется комплекс административно-правовых режимов – безопасности, охраны государственной тайны и др., вводимых для обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка и обеспечения противопожарной безопасности.

Решение об обеспечении особого режима в отношении конкретного закрытого административно-территориального образования принимается Правительством Российской Федерации.

Особый режим безопасного функционирования объектов устанавливается в целях:

- обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

- обеспечения защиты сведений о ядерном оружии, ядерных вооружениях, других видах вооружений и военной техники, составляющих государственную тайну;

- пресечения террористических, диверсионных и иных противоправных действий;

- обеспечения безопасных условий для работы и проживания граждан.¹

Ответственность за организацию и обеспечение особого режима безопасного функционирования объекта возлагается на руководителя объекта.

Особый режим безопасного функционирования организаций и (или) объектов в закрытом административно-территориальном образовании включает:

- установление контролируемых и (или) запретных зон по границе и (или) в пределах указанного образования²;

- ограничения на въезд и (или) постоянное проживание граждан на его территории, включая установление перечня оснований для отказа во въезде или в постоянном проживании;

- ограничения на полеты летательных аппаратов над его территорией³;

- ограничения на право ведения хозяйственной и предпринимательской деятельности, владения, пользования и распоряжения природными ресурсами,

¹Постановление Правительства РФ от 11.06.1996 N 693 (ред. от 19.03.2014) "Об утверждении Положения о порядке обеспечения особого режима в закрытом административно-территориальном образовании, на территории которого расположены объекты Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом" // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 40. – Ст. 4645.

²Контролируемые зоны состоят из контролируемой зоны категории "А" (охраняемая территория закрытого образования) и контролируемой зоны категории "Б" (по границе территории закрытого образования, исключая территорию контролируемой зоны категории "А"), которая устанавливается в случае, если территория контролируемой зоны категории "А" не совпадает с территорией закрытого образования. Контролируемые зоны и запретные зоны являются составной частью единой системы мер обеспечения особого режима безопасного функционирования объектов.

³Использование воздушного пространства над территорией закрытого образования осуществляется в соответствии с Федеральными правилами использования воздушного пространства Российской Федерации, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 марта 2010 г. № 138.

недвижимым имуществом, вытекающие из ограничений на въезд и (или) постоянное проживание;

- ограничения на создание и деятельность на его территории организаций, учредителями которых являются иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные некоммерческие неправительственные организации, отделения иностранных некоммерческих неправительственных организаций, организаций с иностранными инвестициями;

- организацию разработки и осуществление мер по предупреждению терроризма, предотвращению техногенных катастроф, обеспечению пожарной безопасности и охране общественного порядка.

Также органами исполнительной власти и местного самоуправления могут устанавливаться иные ограничения, имеющие значение для безопасных работ и проживания граждан в ЗАТО. На органы местного самоуправления возлагается ряд полномочий государственных органов исполнительной власти.

При этом органы государственной исполнительной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления осуществляют свою властную деятельность на территории ЗАТО с учетом публичных ограничений их полномочий.

Основой обеспечения особого режима является установление особых условий пребывания граждан на территории закрытого образования¹. Въезд и постоянное проживание граждан на территории закрытого образования ограничиваются в соответствии с условиями особого режима безопасного функционирования объектов.

В случае необходимости въезда в связи с нуждами объекта в запретную зону либо в контролируемую зону категории "А" (для постоянного проживания, временного пребывания, требующих соответствующей регистрации) разрешение на въезд граждан Российской Федерации выдается руководителем объекта.

¹Власенко А.А. Правовое регулирование особого режима безопасного функционирования ЗАТО // Право: теория и практика. – 2007. – № 6. – С. 35–37.

В случае необходимости въезда в контролируемую зону категории "А" для постоянного проживания (временного пребывания), требующего соответствующей регистрации, разрешение на въезд граждан Российской Федерации выдается руководителем органа местного самоуправления закрытого образования¹.

Указанные разрешения выдаются по согласованию с территориальным органом федеральной службы безопасности в соответствии с инструкцией, утверждаемой руководителем объекта, согласованной с территориальным органом федеральной службы безопасности.

Для постоянного проживания в контролируемой зоне категории "А" в установленном порядке разрешается въезд следующим категориям граждан Российской Федерации:

- лицам, заключившим трудовой договор на неопределенный срок с объектом, а также органами государственной власти и органами местного самоуправления, осуществляющими деятельность в контролируемой зоне категории "А", и подведомственными им организациями;

- военнослужащим, проходящим службу в воинских частях, расположенных в контролируемой зоне категории "А";

- гражданскому персоналу воинских частей, расположенных в контролируемой зоне категории "А";

- сотрудникам органов внутренних дел, подразделений федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, обеспечивающим охрану правопорядка, борьбу с преступностью и пожарную безопасность в контролируемой зоне категории "А";

- лицам, имеющим в собственности жилые помещения, расположенные в контролируемой зоне категории "А";

¹Кононов, П.И. Современное административное право России: опыт системно-правовой характеристики / Кононов П.И – Российский юридический журнал. – 2018. – № 1. – С. 122 – 136.

- лицам, постоянно проживающим в контролируемой зоне категории "А", и членам их семей¹.

Въезд для временного пребывания, требующего соответствующей регистрации, в контролируемую зону категории "А" разрешается в установленном порядке следующим категориям граждан Российской Федерации:

- по личному заявлению граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в контролируемой зоне категории "А", - их родственникам (родители, дети, дедушки, бабушки, внуки, братья, сестры);

- лицам, сопровождающим грузы, предназначенные для закрытого образования, в сопровождении (при необходимости) лиц, назначаемых руководителем объекта или руководителем органа местного самоуправления;

- лицам в случае производственной необходимости или для удовлетворения социально-культурных и иных потребностей населения закрытого образования в сопровождении (при необходимости) лиц, назначаемых руководителем объекта или руководителем органа местного самоуправления;

- лицам, являющимся собственниками имущества, расположенного в контролируемой зоне категории "А";

- лицам, заключившим трудовой договор с юридическими лицами (филиалами, представительствами), осуществляющими деятельность в закрытом образовании².

В случае необходимости въезда в целях производственной необходимости или удовлетворения социально-культурных и иных потребностей населения закрытого образования в связи с нуждами объекта в запретную зону либо контролируемую зону категории "А" (для временного пребывания, не требующего соответствующей регистрации) разрешение на въезд граждан Российской Федерации выдается руководителем объекта, а случаях, не обусловленных произ-

¹ Круглов, В.В. Правовое и организационное обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды в процессе хозяйственной и природоохранной деятельности в РФ / Круглов В.В. – Бизнес, Менеджмент и Право. – 2016. – № 3–4. – С. 49 – 54.

² Мелехин, А.В. Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии / Мелехин А.В. – Lexrussica. – 2016. – № 11. – С. 33 – 45.

водственной необходимостью - руководителем органа местного самоуправления закрытого образования. Указанные разрешения выдаются по согласованию с территориальным органом федеральной службы безопасности.

При выдаче физическому лицу, местом постоянного или преимущественного проживания которого не является территория закрытого образования, разрешения для въезда на территорию закрытого образования или постоянного проживания на указанной территории учитывается следующая информация:

- о наличии возбужденного в отношении его уголовного дела за совершение преступления против государственной власти и (или) иного тяжкого, особо тяжкого преступления, а также наличии у него неснятой или непогашенной судимости за эти преступления;

- о совершении умышленного преступления лицом, имеющим судимость за ранее совершенное умышленное преступление;

- о нахождении лица на учете в наркологическом или психиатрическом (психоневрологическом) лечебно-профилактическом учреждении, за исключением случаев постоянного проживания его супруга (супруги), близких родственников (родители, дети, дедушки, бабушки, внуки) в соответствующих контролируемых зонах;

- предоставлении лицом недостоверных данных для оформления в установленном порядке разрешения для въезда на территорию закрытого образования или постоянного проживания на указанной территории.

Граждане, утратившие производственную или служебную связь с объектом, а также с коммерческой или некоммерческой организациями, расположенными на территории закрытого образования, могут быть переселены в соответствии с законодательством Российской Федерации за пределы закрытого образования.

Особый правовой режим ЗАТО обеспечивается также посредством введения цивилистических ограничений деятельности субъектов предпринимательства и некоммерческих организаций, в том числе ограничений в сфере землепользования.

Актами федерального Правительства вводятся специальные условия землепользования, в соответствии с которыми ограничиваются имущественные полномочия муниципальных органов в сфере пользования и распоряжения землей и другими объектами муниципальной недвижимости. Земли ЗАТО, включающие в себя земли промышленности, обороны, с момента принятия Президентом РФ указа об учреждении ЗАТО изымаются из муниципальной собственности и передаются в бессрочное пользование специальным промышленным объектам. Такие земли относятся к федеральной собственности, содержание полномочий владения и распоряжения ими для нужд муниципального образования определяется постановлениями Правительства РФ¹.

Владение, пользование и распоряжение землями на территории ЗАТО осуществляется исключительно в общегосударственных целях, публичные потребности обеспечения особого режима доминируют над частноправовыми интересами. Предоставление гражданам земельных участков для удовлетворения собственных нужд (например, для целей сельскохозяйственного производства, жилищного и дачного строительства) осуществляется исключительно за пределами ЗАТО. Сделки с иными объектами недвижимости, например договоры купли-продажи и аренды зданий, сооружений, вправе заключать только граждане, постоянно проживающие на территории ЗАТО, и субъекты предпринимательства, зарегистрированные на этой территории. Таким образом, участниками таких сделок не могут быть иностранные лица, а также отечественные юридические и физические лица, утратившие производственную связь со специальными производственными объектами, расположенными в пределах ЗАТО.

Неисполнение должностными лицами публичных органов, субъектами предпринимательства и гражданами рассмотренных запретов и ограничений квалифицируется по ст. 20.19 КоАП РФ. К таким проступкам относятся: въезд граждан на территорию ЗАТО или выезд с этой территории без разрешения муниципального органа, проникновение граждан в пределы внутренних контро-

¹Ноздрачев, А.Ф. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля – Журнал российского права. – 2017. – № 9. – С. 34 – 46.

лируемых или запретных зон, создаваемых по периметру специальных производственных объектов, ведение гражданами дачного и жилищного строительства в пределах территории ЗАТО.

За нарушение режима ЗАТО ст. 20.19 КоАП РФ предусмотрено наложение штрафа в размере от трех до пяти тысяч рублей.

Таким образом, в результате введения особого режима безопасного функционирования на территории закрытого административно-территориального образования, происходит ограничение конституционных прав граждан. Представляется необходимым четко установить круг лиц, которым разрешается въезд как для постоянного проживания, так и для временного пребывания на территории закрытого образования, предусмотренный Положением «Об обеспечении особого режима в ЗАТО», утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1998 г. № 655. Этот перечень следует дополнить гражданами, которые прибывают в гости (временное пребывание), лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации и имеющих действительный вид на жительство (временное пребывание), а также иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории ЗАТО (постоянное проживание).

В рамках паспортного режима особыми полномочиями обладают территориальные органы МВД России, которые осуществляют выдачу, замену паспортов, регистрацию граждан по месту жительства и месту временного пребывания, снимают их с учета, осуществляют контроль за соблюдением паспортного режима.

В рамках режима закрытого административно-территориального образования особыми полномочиями обладают федеральные органы государственной власти, в ведении которых находятся вопросы:

- установления административной подчиненности, границ указанного образования и земель, отводимых предприятиям и (или) объектам;
- определения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в отношении указанного образования;

- медико-санитарного обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации об охране здоровья граждан населения закрытых административно-территориальных образований;

- выдачи разрешений на строительство на земельных участках, занимаемых охраняемыми предприятиями и (или) объектами;

- обеспечения особого режима безопасного функционирования предприятий и (или) объектов, включающего специальные условия проживания граждан, охраны общественного порядка, и обеспечения пожарной безопасности.

Органы местного самоуправления ЗАТО:

- координируют деятельность предприятий и (или) объектов, подразделений охраны, полиции, гражданской обороны и иных служб при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;

- разрабатывают схемы оповещения и эвакуации населения в случаях аварий на предприятиях и (или) объектах либо при их угрозе;

- по согласованию с органами федеральной службы безопасности дают разрешение на въезд граждан в ЗАТО и выезд из него, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах внутренних контролируемых и (или) запретных зон;

- осуществляют контроль за санитарно-эпидемиологическим, радиационным и экологическим состоянием территорий закрытого административно-территориального образования, за исключением режимных территорий предприятий и (или) объектов, находящихся в границах контролируемых и (или) запретных зон, которые подлежат ведению уполномоченных на то государственных контрольных и надзорных органов¹.

Особенностью статуса субъектов второй группы является возложение на них дополнительных обязанностей и ограничений. В рамках паспортного режима возникают обязанности получить паспорт, заменить его, бережно хранить, сдавать. В рамках режима чрезвычайного положения применяются вре-

¹Ефремов И.А. Безопасность объектов топливно-энергетического комплекса должны обеспечивать профессионалы // Безопасность бизнеса. - 2016. - № 4. - С. 19.

менные меры и ограничения, заключающиеся в установлении ограничений на свободу передвижения, запрещение или ограничение проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, введения комендантского часа и другие. Вместе с тем, применение дополнительных ограничений и принудительным мер предполагает право на дополнительные гарантии и компенсации. Закон определяет социальные гарантии и компенсации гражданам, проживающим или работающим в закрытом административно-территориальном образовании. Выплаты и компенсации предусмотрены в отношении лиц, пострадавших в результате применения временных мер и ограничений в рамках режима чрезвычайного положения (статья 27 ФКЗ «О чрезвычайном положении»). Дополнительные гарантии и компенсации предусмотрены для лиц, участвующих в обеспечении режима чрезвычайного положения.

В случае несоблюдения режимным правил предусмотрена ответственность, так статьей 20.5 КоАП РФ установлена административная ответственность за нарушение требований режима чрезвычайного положения.

В рамках режима ЗАТО предусмотрена административная ответственность за его нарушение (статья 20.19 КоАП РФ).

Необходимость введения специальных административно-правовых режимов возникает в особых условиях, когда органы государственной власти и местного самоуправления не способны обеспечить общественный порядок и безопасность. Эффективность функционирования режимов связана с достижением целей, определенных для каждого из режимов. Так, например, в рамках режима секретности, его эффективность зависит от того, насколько обеспечены защитой сведения, составляющие государственную тайну. В рамках режима чрезвычайного положения, введенного в результате стихийного бедствия, например, наводнения, эффективность функционирования режима зависит от того, в какие сроки, с использованием каких сил и средств удалось ликвидировать последствия стихийного бедствия, удалось ли предотвратить возникновение новых угроз.

Резюмируя изложенное в настоящем разделе, отметим, что эффективность осуществления АПР зависит от того:

- какие меры, ограничения, предписания применяются в рамках режима, насколько они оправданы и необходимы. Для АПР характерны обязывающие и запрещающие предписания, происходит ограничение прав и свобод человека и гражданина, однако ряд прав и свобод не могут быть ограничены;

- слаженного совместного функционирования различных органов государственной власти и местного самоуправления. В этой связи нередко возникает необходимость в создании единого, координирующего органа;

- своевременности введения режима (речь идет о «срочных» режимах, функционирующих в определенном временном промежутке).

ГЛАВА 2. ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

2.1. Анализ понятий надзор и контроль в сфере обеспечения промышленной безопасности

Контроль и надзор в области промышленной безопасности являются одним из важнейших факторов обеспечения безопасности опасных производственных объектов.

Определение основных задач и функций этих форм деятельности является наиболее важным для понимания их важности.

Основными задачами контроля и надзора в области промышленной безопасности являются:

1. Поиск и предотвращение нарушений требований промышленной безопасности;
2. Предупреждение несчастных случаев и аварий на производстве.

Контроль и надзор – это регулярный мониторинг специальными государственными органами и их должностными лицами за деятельностью неподчинённых им физических и юридических лиц, направленный на предупреждение, поиск и предотвращение нарушений требований нормативно-правовых актов, в ходе которого могут применяться меры государственного принуждения. Установленные наблюдения, сравнения, замеры и проверки можно осуществить полную оценку объекта, что в итоге даст нам осуществить действия на основе выводов, полученных из анализа оценки объекта. Этот вывод или выводы помогут выявить действия необходимые для исправления и улучшения ситуации на объекте.

Контроль и надзор – это события, которые нужны для существования и прогрессирования общества, а также плодотворного функционирования государства.

Сравнивая значения понятий «контроль» и «надзор», естественно обнаруживается, что в них содержится множество общих черт, одно из самых очевидных обнаружений- это то что определения данных понятий могут быть взаимно совмещаемыми. В стандартных вариациях смысловой нагрузки этих понятий идет подразумевание изучения или постоянного наблюдения с целью обеспечения безопасности, проверки кого-либо или чего-либо, обеспечение соблюдения законодательства.

Основными общими чертами данного вида деятельности являются:

1. Предметом обеспечения надзора и контроля является законность в деятельности государственных объектов;
2. Основным видом деятельности при рассматривании обоих понятий есть непрекращающееся или регулярное наблюдение за работой определенных организаций;
3. Органы контроля и надзора имеют право применять определенные меры принуждения, но только в тех случаях, когда это входит в их компетенцию;
4. Единая задача, состоящая в обеспечении укрепления в государстве законности и порядка.

Именно по этой причине предлагается не разделять понятия друг от друга и рассматривать данные понятия как функции и подфункции государственного управления, однако всё же отличия определённо имеются и главное состоит в том, что контроль позволяет находить изъяны в системе при сравнении с заданными параметрами и проводятся мероприятия, позволяющие наладить работу данной системы или усовершенствовать её. Именно поэтому контроль и отличается от надзора, где наблюдающий только определяет несоответствия и сообщает надлежащим инстанциям, которые компетентны для того чтобы принимать управленческие решения.

Государственный надзор разделяется на:

1. Административный;
2. Прокурорский.

Административный надзор представляет собой:

1. Особенную разновидность государственного контроля;
2. Проводится органами исполнительной власти и их должностными лицами, определенными законодательством РФ;
3. Работа по контролю проводится систематически;
4. Задача – гарантирование правопорядка и социальной защищенности в области государственного управления;
5. Между субъектами и объектами надзора нет организационной соподчиненности;
6. Осуществление проводится в сторону органов исполнительной власти, регионального самоуправления, организаций, компаний, общественных организаций и их юридических и физических лиц;
7. Проводится только с помощью утвержденных способов;
8. Оценка объекта предоставляется только со стороны законности.

Методы реализации административного надзора:

1. Постоянный мониторинг;
2. Циклические проверки;
3. Исследование объекта, находящегося под надзором;
4. Требование и проверка документации;
5. Изучение действий и нарушений законности в области государственного управления поднадзорного объекта через обращения граждан, юридических лиц и средств массовой информации.

Проведение административного надзора осуществляют:

- федеральные надзоры, определенные постановлением РФ, приказом президента РФ или иным нормативно правовым актом, являющимся приоритетным, например, на данный момент утверждены данные организации, осуществляющие надзор.
- федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральная служба по надзору за соблюдением

законодательства в сфере массовых коммуникаций и охране культурного наследия, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная служба по надзору в сфере связи, Федеральная служба страхового надзора, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору;

- государственные службы, входящие в структуру федеральных органов исполнительной власти (инспекции, наделенные над ведомственными полномочиями: Государственная инспекция безопасности дорожного движения МВД России, Государственный противопожарный надзор МЧС России и др.).

Различия государственного контроля и административного надзора:

1) Органы контроля владеют большими полномочиями, нежели органы, проводящие надзор;

2) Законность является основной чертой для обоих понятий, но для контроля имеет значение и её эффективность;

3) Контроль исполняется в отношении определенных объектов, а надзор может влиять как на конкретный, так же и на более широкий спектр неопределённых объектов проверки;

4) Контроль и надзор имеют различные объекты, на которых проводятся проверки;

5) Контроль и надзор отличаются по способам проведения, в случае для надзора единственными проводимыми мероприятиями являются: постоянное наблюдение и реагирование на жалобы юридических и физических лиц, так методологические вариации для государственного контроля намного более.

Функции и задачи контроля:

1) Поиск отклонений от условий нормативных актов разных степеней;

2) Анализ факторов отклонений;

3) Коррекция выявленных нарушений;

4) Профилактика нарушений в дальнейшем;

5) Привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушения.

Резюмируя изложенное в настоящем разделе, подчеркнем, что статус юридического лица – совокупность его прав, обязанностей, ответственности. В этом смысле статус юридического лица отличается от режима правового регулирования как частное от общего. Режим правового регулирования формируется в публичной плоскости, а статус юридического лица - это совокупность индивидуальных прав, обязанностей и ответственности.

Статус лица, эксплуатирующего опасный производственный объект, в основном характеризуется повышенным числом обязанностей и ограничений, в частности их можно разделить следующим образом:

- соблюдение требований законодательства и правил промышленной безопасности;
- требование оформления лицензии на опасный производственный объект;
- требование относительно обеспечения комплектности и безопасности работников;
- требование относительно наличия на опасных производственных объектах необходимых средств безопасности, СИЗ, правил производства работ, нормативных актов и т.д.;
- требование осуществления внутреннего производственного контроля за соблюдением требований безопасности;
- требование заключения договора страхования опасных производственных объектов;
- требование проведения специальной экспертизы промышленной безопасности, разработки декларации промышленной безопасности, т.е. касающиеся получения информации относительно объектов промышленной опасности, установления плана действий в различных эксплуатационных ситуациях.

2.2. Структура и функции органов государственного надзора и контроля в сфере обеспечения промышленной безопасности

В любом современном обществе концепция контроля и надзора строится вокруг обеспечения безопасности на особо опасных объектах или на объектах повышенной опасности, и существуют специальные органы, которые отвечают за промышленную безопасность и охрану.

Согласно Федеральному закону № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» функции по надзору и контролю в области промышленной безопасности возложены на определенные федеральные органы исполнительной власти, а именно: Ростехнадзор.

Статья 5 ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» устанавливает, что орган, обеспечивающий законность и наблюдение в сфере промышленной безопасности определяет Президент РФ или по его поручению Правительство РФ. Помимо этого, на этот орган законом возлагается осуществление как нормативно-правового регулирования, так и определенных разрешительных, контрольных и надзорных функций в области промышленной безопасности. Выделено так же требование к структуре органа исполнительной власти: необходимо наличие подведомственных территориальных органов.

Главным нормативным правовым актом определяющим систему органов исполнительной власти в Российской Федерации, является Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

В соответствии с Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401: «Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, а также в сфе-

ре технологического и атомного надзора, функции по контролю и надзору в сфере безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, 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 (за исключением судоходных и портовых гидротехнических сооружений), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, а также специальные функции в области государственной безопасности в указанной сфере»¹.

Основная задача федеральных органов надзора и контроля - контроль соблюдения условий действующего законодательства в сфере природоохранной и промышленной безопасности. На предприятиях обязаны пребывать специально уполномоченные лица или органы, осуществляющие контроль требований промышленной безопасности, что закрепляется законодательно.

Данные органы в границах своей компетенции принимают постановления, обязательные для органов государственного управления и фирм, расположенных на территории Российской Федерации, вне зависимости от их подчиненности и форм имущества, а также должностных лиц и граждан. Определенные задачи, функции и полномочия этих органов предусмотрены Положениями о них.

Ростехнадзор производит проверки в областях:

1) Промышленной безопасности в горнодобывающей промышленности, нефтяной промышленности, при проведении геологических исследований, строительстве, а также пожарной безопасности под землёй;

¹Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 N 401 (ред. от 25.10.2019) "О Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору"

2) Промышленной безопасности в химической и нефтеперерабатывающей промышленности, при использовании зерновых культур, а также в иных промышленных отраслях, с применением опасных веществ;

3) Промышленной безопасности основных источников энергии (горючих веществ);

4) Промышленной безопасности подъемных сооружений, паровых и водонагревающих котлов, оснащения, работающего под давлением, трубопроводов пара и горячей воды, кроме того промышленных приборов и оснащения, предназначенного для использования на ОПО;

5) Безопасности гидротехнических построек в подконтрольных организациях;

6) Технической безопасности при использовании ядерной энергии;

7) Иных областях, предусмотренных п. 2 РД 04-354-00.

Дополнительным функционалом Ростехнадзора является:

1) Регистрирование ОПО, а так же занесение и ведение официального реестра ОПО;

2) Проведение проверок соблюдения юридическими и физическими лицами условий законодательства Российской Федерации, нормативных правовых актов, норм и правил в определенной области работы;

3) Определение предельно допустимых концентраций выброса радиоактивных веществ в атмосферный воздух и допустимых выбросов в водные объекты.

На основании Федерального закона № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» некоторая часть надзорно-контрольного функционала может быть перенесена на иные федеральные органы исполнительной власти.

К таким относят:

1. Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года № 868);

2. Федеральную службу безопасности Российской Федерации (на основании Указа Президента Российской Федерации от 11 августа 2003 года № 960);

3. Федеральную службу охраны Российской Федерации (на основании Указа Президента Российской Федерации от 7 августа 2004 года № 1013);

4. Федеральную службу исполнения наказаний (на основании Указа Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1314);

5. Министерство обороны Российской Федерации (на основании Указа Президента Российской Федерации от 16 августа 2004 года № 1082).

Компетенция этих организаций распространяется только в пределах рамок, установленных президентом РФ в его указах.

Государственный надзор наблюдает за деятельностью юридического и частного лица, если данное лицо проводит работы по:

- проектированию, использованию, капитальному ремонту, техническому перевооружению, консервации и ликвидации ОПО;
- производству, установке, настройке, сервису и восстановлению промышленных приборов, применяемых на ОПО;
- проведению экспертизы промышленной безопасности;
- подготовке и переобучению сотрудников ОПО в не образовательных учреждениях.

Официальные представители Ростехнадзора:

1. Руководитель службы;
2. Заместители руководителя службы и главы структурных подразделений основного аппарата службы, которые занимаются решением задач федерального государственного надзора;

3. Заместители управляющих структурных подразделений центрального аппарата службы, руководители отделов и заместители руководителей отделов структурных подразделений основного аппарата службы, целями которых являются проблемы федерального государственного надзора;

4. Федеральные служащие категории «специалисты» ведущей группы должностей в структурных подразделениях основного аппарата службы, в управлении которых вопросы федерального государственного надзора и которые являются основными государственными инспекторами федерального государственного надзора;

5. Федеральные государственные служащие категории "специалисты" высшей группы должностей в структурных подразделениях основного аппарата службы, в ведении которых находятся вопросы федерального государственного надзора и которые являются государственными инспекторами федерального государственного надзора;

6. Начальники территориальных органов службы;

7. Заместители начальников территориальных органов службы, руководители отделов и заместители руководителей отделов, в ведении коих находятся вопросы федерального государственного надзора;

8. Федеральные государственные служащие категории «специалисты» ведущей группы должностей в участковых органах службы, во владении которых находятся вопросы федерального государственного надзора и которые являются главными государственными инспекторами федерального государственного надзора на соответствующих территориях;

9. Федеральные государственные служащие категории «специалисты» старшей группы должностей в территориальных органах службы, в ведении которых находятся вопросы федерального государственного надзора и которые являются государственными инспекторами федерального государственного надзора на соответствующих территориях.

Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ(ред. от 29.07.2018)«О промышленной безопасности опасных производственных объектов»

Статья 16. Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности

1. Под федеральным государственным надзором в области промышленной безопасности понимаются деятельность уполномоченных федеральных органов исполнительной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений осуществляющими деятельность в области промышленной безопасности юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями (далее - юридические лица, индивидуальные предприниматели) требований, установленных настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации в области промышленной безопасности (далее - обязательные требования), посредством организации и проведения проверок указанных лиц, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению, предупреждению и (или) устранению выявленных нарушений, и деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения указанных требований при осуществлении юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями своей деятельности.

2. Федеральный государственный надзор в области промышленной безопасности осуществляется федеральными органами исполнительной власти в области промышленной безопасности согласно их компетенции в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

3. К отношениям, связанным с осуществлением федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, организацией и проведением проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, применяются положения Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля" с учетом особенностей организации и проведения проверок, установленных пунктами 4 - 10 настоящей статьи.

4. Предметом проверки является соблюдение юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем в процессе осуществления деятельности в области промышленной безопасности обязательных требований, а также соответствие указанным требованиям используемых зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования и материалов, осуществляемых технологических процессов. В случае, если деятельность в области промышленной безопасности осуществляется юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем с применением обоснования безопасности опасного производственного объекта, предметом проверки является соблюдение требований такого обоснования безопасности.

5. Основанием для включения плановой проверки в ежегодный план проведения плановых проверок является истечение периода, установленного пунктом 5.1 настоящей статьи, начиная со дня:

а) принятия в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, решения о вводе в эксплуатацию после строительства, технического перевооружения, реконструкции и капитального ремонта опасного производственного объекта, в том числе используемых при эксплуатации опасного производственного объекта зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования и материалов;

б) регистрации опасного производственного объекта в государственном реестре опасных производственных объектов;

в) окончания проведения последней плановой проверки.

5.1. Проведение плановых проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, эксплуатирующих опасные производственные объекты, осуществляется со следующей периодичностью:

а) в отношении опасных производственных объектов I или II класса опасности не чаще чем один раз в течение одного года;

б) в отношении опасных производственных объектов III класса опасности не чаще чем один раз в течение трех лет.

5.2. В отношении опасных производственных объектов IV класса опасности плановые проверки не проводятся.

6. В ежегодном плане проведения плановых проверок, приказе (распоряжении) федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности о назначении проверки, акте проверки дополнительно указываются наименование и место нахождения опасного производственного объекта, в отношении которого соответственно планируется проведение мероприятий по контролю и фактически были проведены указанные мероприятия.

7. Основанием для проведения внеплановой проверки является:

а) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем выданного федеральным органом исполнительной власти в области промышленной безопасности предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований либо поступление в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности уведомления об исполнении такого предписания;

б) поступление в федеральный орган исполнительной власти в области промышленной безопасности обращений и заявлений граждан, в том числе индивидуальных предпринимателей, юридических лиц, информации от органов государственной власти (должностных лиц федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности), органов местного самоуправления, из средств массовой информации о фактах нарушений обязательных требований, о несоответствии обязательным требованиям используемых зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования материалов, осуществляемых технологических процессов, если такие нарушения создают угрозу причинения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, угрозу возникновения аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера либо влекут причинение такого вреда, возникновение аварий и (или) чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

в) наличие приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности о проведении внеплановой проверки, изданного в соответствии с поручением Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации либо на основании требования прокурора о проведении внеплановой проверки в рамках надзора за исполнением законов по поступившим в органы прокуратуры материалам и обращениям.

8. Внеплановая выездная проверка по основанию, указанному в подпункте "б" пункта 7 настоящей статьи, может быть проведена незамедлительно с извещением органа прокуратуры в порядке, установленном частью 12 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля", без согласования с органом прокуратуры.

9. Предварительное уведомление юридического лица, индивидуального предпринимателя о проведении внеплановой выездной проверки, основания проведения которой указаны в подпункте "б" пункта 7 настоящей статьи, не допускается.

10. Срок проведения проверки составляет не более чем тридцать рабочих дней со дня начала ее проведения.

В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований на основании мотивированных предложений должностных лиц федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности, проводящих проверку, срок проведения проверки может быть продлен руководителем (заместителем руководителя) этого органа, но не более чем на двадцать рабочих дней.

11. На опасных производственных объектах I класса опасности устанавливается режим постоянного государственного надзора в соответствии с положениями Федерального закона от 26 декабря 2008 года N 294-ФЗ "О защите прав

юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля". Порядок осуществления постоянного государственного надзора устанавливается Правительством Российской Федерации.

12. Должностные лица федеральных органов исполнительной власти в области промышленной безопасности в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, имеют право:

а) запрашивать и получать на основании мотивированного письменного запроса от юридического лица, индивидуального предпринимателя информацию и документы, необходимые в ходе проведения проверки;

б) беспрепятственно по предъявлении служебного удостоверения и копии приказа (распоряжения) руководителя (заместителя руководителя) федерального органа исполнительной власти в области промышленной безопасности о назначении проверки посещать опасные производственные объекты и проводить обследования используемых юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями при осуществлении своей деятельности зданий, помещений, сооружений, технических устройств, оборудования и материалов, а также проводить необходимые исследования, испытания, экспертизы, расследования и другие мероприятия по контролю;

в) выдавать юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям предписания об устранении выявленных нарушений обязательных требований, о проведении мероприятий по обеспечению предотвращения вреда жизни, здоровью людей, вреда животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу, предотвращения возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

г) составлять протоколы об административных правонарушениях, связанных с нарушениями обязательных требований, рассматривать дела об указанных административных правонарушениях и принимать меры по предотвращению таких нарушений;

д) направлять в уполномоченные органы материалы, связанные с нарушениями обязательных требований, для решения вопросов о возбуждении уголовных дел по признакам преступлений;

е) давать указания о выводе людей с рабочих мест в случае угрозы жизни и здоровью работников.

13. Федеральные органы исполнительной власти в области промышленной безопасности могут быть привлечены судом к участию в деле либо вправе вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения по иску о возмещении вреда, причиненного жизни, здоровью людей, вреда, причиненного животным, растениям, окружающей среде, безопасности государства, имуществу физических и юридических лиц, государственному или муниципальному имуществу вследствие нарушений обязательных требований промышленной безопасности. (в ред. Федерального закона от 25.06.2012 № 93-ФЗ)

Статья 16.1. Государственный надзор при строительстве, реконструкции опасных производственных объектов

Государственный надзор при строительстве, реконструкции опасных производственных объектов осуществляется уполномоченным на осуществление федерального государственного строительного надзора федеральным органом исполнительной власти, уполномоченными на осуществление регионального государственного строительного надзора органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о градостроительной деятельности.

2. Приказ Ростехнадзора от 03.07.2019 № 258

«Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по осуществлению федерального государственного надзора в области промышленной безопасности» (Зарегистрировано в Минюсте России 10.12.2019 № 56748)

Должностные лица, осуществляющие федеральный государственный надзор, при проведении проверок обязаны соблюдать ограничения и выполнять обязанности, установленные статьями 15 и 18 Федерального закона «О защите

прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

2.3. Цели государственной политики надзорно-контрольной деятельности в области обеспечения промышленной безопасности

С выходом 116-ФЗ в стране фактически была образована новая отрасль законодательства, целями которой были:

- уточнение перечня объектов экспертизы;
- введение обязательного страхования владельцев опасных производственных объектов;
- проведение демаркации между отраслевым и другими видами законодательства;
- введение института общественных инспекторов;
- гармонизацию с международным законодательством;
- выработку требований к техническим устройствам, применяемым на опасных промышленных объектах (ОПО).

Разбор проблем законодательства РФ в области контроля и надзора выявил, что НПБ, регулирующая отношения, связанные с двумя сторонами проведения контрольно-надзорной деятельности, имеет огромные недостатки.

Исследования законодательства РФ выявили неоднозначность законодательства, кроме ее не структурированности надо отметить невозможность адаптации данной системы в современные реалии¹.

На данный момент к целям государственной политики надзорно-контрольной деятельности в области промышленной безопасности в Российской Федерации на время до 2025 года и в дальнейшем входит:

¹Трунцевский Ю.В. Криминальные угрозы обеспечению корпоративной экономической безопасности в сфере промышленности и торговли: мировой опыт // Безопасность бизнеса. - 2016. - № 1. - С. 7.

1. Обеспечение единства требований промышленной безопасности и осуществления контроля (надзора) за их соблюдением на всей территории Российской Федерации;

2. Независимость органов государственного регулирования в области промышленной безопасности при принятии ими решений и осуществлении своих полномочий от организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности;

3. Соблюдение баланса публичных и частных интересов при установлении требований промышленной безопасности и надзора за их соблюдением;

4. Совершенствование нормативного правового регулирования и государственного управления в области регулирования промышленной безопасности;

5. Повышение эффективности федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, использование новых технологий при осуществлении мероприятий по контролю;

6. Развитие риск-ориентированных методов федерального государственного надзора в области промышленной безопасности;

7. Совершенствование системы повышения квалификации работников органов государственного надзора и работников организаций, осуществляющих деятельность в области промышленной безопасности;

Для повышения эффективности распознавания угроз применяются два метода. Для первого метода своеобразно рассматривание как можно более широкой области опасностей, для дальнейшего занесения его на так называемую «карту рисков», а их соответственно разделяют по степени. Следом идёт подробное изучение данной карты и составляют легенду данной карты, выделяя и исследуя самые опасные точки. К примеру, для развития риск-ориентированного подхода, при следовании концепции развития государственной политики в ОПО опасные производственные объекты разделяются по уровню опасности, в которых выделяются: чрезвычайно высокая, высокая, средняя и малая опасность. Следующим примером из декларации промышлен-

ной безопасности об использовании относительных критериев является ситуационный план распределения риска гибели людей при чрезвычайной ситуации на территории данного ОПО. Очень часто два понятия путают: относительные критерии и абсолютные критерии приемлемости угроз, хотя первый является сравнительным, а второй обычно утверждает недопустимый риск. Необходимо вести активную деятельность вокруг абсолютных критериев приемлемости угроз для их развития, так как на данный момент при построении «карты риска» и выбора «дорожной карты» возникает слишком много проблем. В риск-ориентированном подходе может использоваться количественная оценка опасности, но нельзя забывать о том, где может использоваться данный подход и о его минусах, дабы не допустить появления новых опасностей.

Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления надзора, в котором отнесение к определенному классу опасности данного объекта решает то, с какой интенсивностью будут проходить проверки на основании деятельности данного предприятия.

Ранее такой подход применялся при проведении проверок пожарного надзора, санитарно-эпидемиологического надзора и т.д.

В настоящее время риск-ориентированный подход применяется при осуществлении лицензирования по деятельности сбора, транспортирования, обработки, утилизации, обезвреживанию, размещении отходов I - IV классов опасности, государственного земельного надзора, лицензионном контроле за производством и распространением этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции¹.

В связи с внесенными изменениями в марте 2017 года в перечень отдельных типов государственного контроля (надзора), которые производятся с применением риск-ориентированного подхода, расширен с 4 до 38 позиций.

Задачи риск-ориентированного подхода (РОП).

¹Трунцевский Ю.В. Криминальные угрозы обеспечению корпоративной экономической безопасности в сфере промышленности и торговли: мировой опыт // Безопасность бизнеса. - 2016. - № 1. - С. 13.

Первая задача риск-ориентированного подхода — создание карты опасностей промышленных аварий, учитывающий, как состояние производства страны так и научного развития, а так же определение ответственного за промышленную безопасность государственного надзора.

Вторая задача современного РОП — отбор скоординированного взаимного дополнения современных ограничений и перехода от производства к оказанию услуг промышленной безопасности с опорой на проверенные средства в федеральных нормах и правилах промышленной безопасности.

Третья задача РОП — определить по карте опасностей безопасную «дорогу» развития промышленности в стране учитывая федеральные нормы и правила промышленной безопасности. По сути, речь идет и о разработке так называемых компенсационных мероприятиях.

Другой вопрос — каков инструментарий этого процесса? Существует бальная, относительная оценка рисков, и количественная, которые содержатся в Методических рекомендациях по проведению количественного анализа риска аварий на опасных производственных объектах магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов, утвержденных Приказом Ростехнадзора от 17.06.2016 № 228 "Об утверждении Руководства по безопасности "Методические рекомендации по проведению количественного анализа риска аварий на опасных производственных объектах магистральных нефтепроводов и нефтепродуктопроводов".

Список категорий риска либо классов опасности и критерии отнесения к ним объектов государственного контроля базируются на потребности уменьшить нанесение ущерба оберегаемым законом ценностям при рациональном применении вещественных, экономических и человеческих ресурсов органа государственного контроля, позволяющем придерживаться определенной цикличностью плановых проверок.

Критерии отнесения предметов государственного контроля к категориям риска учитывают тяжесть и вероятность потенциальных негативных послед-

ствий невыполнения обязательных требований. Оценка тяжести таких последствий производится с учетом:

1. Возможной уровня тяжести возможных случаев причинения вреда;
2. Возможной частоты появления и масштаба распространения потенциальных отрицательных последствий в рамках данных случаев;
3. Трудности преодоления возникших негативных последствий возможного несоблюдения обязательных требований.

При расчете вероятности негативных последствий несоблюдения лицом обязательных требований анализируется имеющаяся в распоряжении органов государственного контроля данные о ранее проведенных проверках этого лица и направленных административных наказаниях за несоблюдение обязательных требований.

При отнесении объекта государственного контроля к категориям чрезвычайно высокого, высокого, существенного риска или 1, 2, 3-му классам угрозы орган государственного контроля располагает надлежащую информацию об этих объектах на своем официальном сайте. Таким образом проявляется принцип открытости РОП, призванный устранить эпизоды проверок с «заказным» характером.

Нормативно-правовая база лицензирования в области промышленной безопасности составляют:

1. Федеральный закон от 04 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
2. Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;
3. Положение о лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2013 г. № 492;

4. Положение о лицензировании производства маркшейдерских работ, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2012г. № 257;

5. Постановление Правительства РФ от 14.10.2015 № 1102«О лицензировании деятельности, связанной с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения» (вместе с «Положением о лицензировании деятельности, связанной с обращением взрывчатых материалов промышленного назначения»);

6. Приказ Ростехнадзора от 11.08.2015 № 305 (ред. от 30.06.2017)"Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности";

7. Административный регламент Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по предоставлению государственной услуги по лицензированию деятельности по производству маркшейдерских работ, утвержденный приказом Ростехнадзора от 19 сентября 2012 № 512;

8. Приказ Минпромторга России от 30.12.2013 N 2176(ред. от 23.06.2016)"Об утверждении Административного регламента Министерства промышленности и торговли Российской Федерации по предоставлению государственной услуги ведения баланса производства, распространения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения"

9. Правила предоставления документов по вопросам лицензирования в форме электронных документов, утвержденные постановлением Правительства РФ от 16 июля 2012 года №722¹.

¹Нахапетян М.М. Понятие и сущность режима постоянного государственного контроля (надзора) за объектами повышенной опасности // Административное право и процесс. - 2017. - № 1. - С. 77.

В соответствии с данными законом лицензированию подлежит:

1. Эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности;
2. Маркшейдерские работы (операции, производимые на всех этапах освоения источника полезных ископаемых);
3. Проведение экспертиз в сфере промышленной безопасности;
4. Использование взрывчатых материалов, которые применяются в промышленности.

Законодательством перечисляются разновидности работы в области промышленной безопасности. Это такие производимые работы, как проектирование, строительство, реставрация и т.д. В отношении ОПО к этим стадиям хозяйственной деятельности предъявляются высокие законодательные требования, за тем, чтобы гарантировать определенную степень промышленной безопасности. Опасные производственные объекты, как обозначает это судебная практика и законодательство РФ – это источники повышенной угрозы, именно эта причина и является главной в том, что функционирование данных объектов подлежит обязательному лицензированию в области промышленной безопасности.

Лицензирование само по себе является особым дозволением проведения определенного законодательством вида деятельности, в случае обязательного выполнения всех требований и норм, установленных НПБ, выдается лицензирующим органом юридическому лицу. Нормативно правовой базой для лицензирования в области промышленной безопасности является № 185-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Данный закон позволяет регулировать отношения органов надзорной и исполнительной власти и юридических лиц, проводящих работу в данных видах деятельности.

Согласно данному закону юридическое лицо в праве использовать полномочия в сфере лицензирования определенных типов деятельности с момента получения надлежащей лицензии и вплоть до срока её окончания, если иное не определено иными законами Федеральный закон «О лицензировании отдель-

ных видов деятельности» из всех перечисленных выше стадий хозяйственной деятельности ОПО причисляет на лицензирование в области промышленной безопасности только эксплуатацию. А деятельность по проектированию, строительству, реконструкции, капитальному ремонту, техническому перевооружению, консервации и ликвидации опасных производственных объектов сама по себе не подпадает под лицензирование в сфере промышленной безопасности.

Процесс получения лицензии состоит из шести этапов. Алгоритм действий для лицензирования выглядит следующим образом:

- определение работ, которые будет выполнять организация;
- определение перечня производственных объектов, относящихся к опасным (а также технических устройств);
- выполнение требований, выдвигающихся к соискателю;
- сбор документации и обращение в лицензирующий орган;
- прохождение экспертизы;
- получение лицензии.

Первые два пункта соискатель лицензии должен выполнить самостоятельно, в зависимости от конкретных условий деятельности. Со стороны действующего законодательства к нему выдвигаются следующие требования:

- наличие оборудования, сооружений и документации, необходимой для выполнения определенных работ;
- наличие в штате работника с высшим техническим образованием и стажем работы не менее пяти лет.

Цели декларирования промышленной безопасности:

1. Оценка риска аварий на опасных производственных объектах (ОПО) и связанных с ней угроз;
2. Анализ достаточности конкретных мер по предотвращению аварий, в соответствии с обеспечением готовности компании, к эксплуатации ОПО в согласовании с условиями промышленной безопасности, а кроме того к локализации и ликвидации результатов аварии на опасном производственном объекте;

3. Разработка мероприятий, нацеленных на сокращение масштаба результатов аварий и объема вреда, нанесенного в случае катастрофы на ОПО;
4. Задачи разработки декларации промышленной безопасности;
5. Создание обстоятельств для организации и реализации государственного надзора в сфере промышленной безопасности;
6. Повышение действенности взаимодействия органов государственной власти, органов регионального самоуправления и социальных объединений по вопросам предоставления промышленной безопасности ОПО;
7. Проведение работы в сфере охраны окружающей среды и защиты населения и территорий от ЧС;
8. Обеспечение оптимальной степени информированности органов государственной власти, органов регионального самоуправления, социальных объединений и граждан РФ о соблюдении условий промышленной безопасности на ОПО.

Разработка декларации промышленной безопасности ДПБ разрабатывается при подаче документации на постройке, реконструкцию ОПО, а также документации на промышленное перевооружение, консервацию, устранение ОПО.

Декларация промышленной безопасности пребывающего в использовании ОПО разрабатывается вновь:

1. В ситуации при которой истекает десять лет с момента занесения в реестр декларации промышленной безопасности предыдущей декларации промышленной безопасности;
2. В ситуации при которой изменялся технологический процесс на ОПО или при увеличении концентрации опасных веществ, которые находятся на ОПО, на двадцать процентов.;
3. В ситуации при изменении требований промышленной безопасности;
4. По указанию ФОИВ в сфере промышленной безопасности или его территориального органа в ситуации при выявлении несоответствий данных, находящихся в декларации промышленной безопасности, сведениям, получен-

ным в ходе реализации федерального государственного надзора в области промышленной безопасности.

Структура декларации промышленной безопасности

1. Титульный лист (подпись руководителя, печать организации).
2. Данные об организации - разработчике декларации.
3. Оглавление.
4. Разделы:
 - общие сведения;
 - результаты анализа безопасности;
 - обеспечение требований промышленной безопасности;
 - выводы;
 - ситуационные планы;
5. Приложения:
 - №1 «Расчетно-пояснительная записка»;
 - №2 «Информационный лист».

Порядок принятия декларации промышленной безопасности:

1. Декларация промышленной безопасности принимается руководителем организации, эксплуатирующей опасный производственный объект;
2. Декларация проектируемого объекта принимается заказчиком проекта;
3. Представление декларации промышленной безопасности.

После регистрирования декларации ПБ и положительного решения по ее экспертизе, декларация и заключения направляются:

1. В территориальный орган РТН;
2. В ФОИВ с отдельными функциями в области ПБ (МЧС РФ);
3. В заинтересованные ФОИВ, орган исполнительной власти субъекта РФ и местного самоуправления.

Экспертиза промышленной безопасности определяет соответствие опасных производственных объектов и их оснащения установленным техническим

нормам, а также оценивает степень амортизации и т.н. «остаточный ресурс» функционирования ОПО

Экспертизу промышленной безопасности проводят организации, имеющие лицензии Ростехнадзора.

Приведем основные виды технических устройств, на которые требуется оформление заключения экспертизы промышленной безопасности:

Оборудование, используемое на объектах, подконтрольных котлонадзору. Котлы, теплообменники (не предназначенные для химической и нефтеперерабатывающей промышленности), трубопроводы пара и горячей воды, детали трубопроводов (отводы, тройники и т.д.) трубопроводная арматуры: краны, задвижки и т. д.(без электроприводов), сосуды работающие под давлением (не предназначенные для нефтепереработки, химии, хранения газов, хранения ядовитых взрывопожароопасных и токсичных веществ), экономайзеры, пароподогреватели, котлы ВОТ, стерилизаторы, котлы-утилизаторы, электрокотлы, котлы паровые водогрейные, приборы КИПиА для котлов, клапана, уплотнители и т.д.

Оборудование, используемое на объектах, подконтрольных газовому надзору.

Котлы с газовыми горелками, теплогенераторы и сушилки с газовыми горелками (не предназначенные для химической и нефтеперерабатывающей промышленности), газопроводы, детали газопроводов (отводы, тройники и т.д.) трубопроводная арматуры: краны, задвижки и т. д. (в т.ч. с электроприводами), сосуды работающие под давлением для хранения газов (не предназначенные для нефтепереработки, химии, хранения ядовитых взрывопожароопасных и токсичных веществ), компрессоры, газопоршневые установки, подогреватели с горелками, печи с горелками, баллоны, газгольдеры, приборы КИПиА для систем газоснабжения и газопотребления, клапана, датчики газа, газоанализаторы, узлы учёта, газораспределительные шкафы и т.д.

Оборудование, используемое на объектах нефтяной и газовой промышленности.

Компрессоры, устройства осушки и подогрева природного газа, одораторы, теплообменники, трубы обсадные, детали трубопроводов (отводы, тройники и т.д.) трубопроводная арматуры: краны, задвижки и т. д.(в т.ч. с электроприводами), дыхательные клапана и понтоны для резервуаров нефти, смесители для резервуаров, насосы для нефти и подтоварной воды, фильтры, защитные костюмы для ликвидации разливов нефти и для зачистки резервуаров, приборы КИПиА, датчики газа, пакеры, канаты для буровых, анкерные колонны, буровые установки, установки воздействия на пласты, аппаратура для каротажа, установки для повышения нефтеотдачи пластов и т.д.¹

Оборудование, используемое на объектах нефтеперерабатывающей и нефтехимической промышленности.

Теплообменники, змеевики, детали трубопроводов (отводы, тройники и т.д.) трубопроводная арматуры: краны, задвижки и т. д.(в т.ч. с электроприводами), дыхательные клапана для резервуаров нефти, смесители для резервуаров, насосы для бензина, керосина, солянки, фильтры, защитные костюмы для ликвидации разливов нефти и для зачистки резервуаров, приборы КИПиА, ректификационные колонны, горелки на дизельном топливе низкого давления, понтоны для резервуаров нефтепродуктов, сосуды работающие под давлением до 0,07 МПа, применяющиеся в нефтепереработке, битумные установки, охладители и т.д.

Оборудование, используемое на объектах химической промышленности.

Компрессоры работающие на взрывоопасных и ядовитых газах, вентиляторы, линии экструзионные, экструдеры, оборудование для хранения кислот и щелочей, теплообменники, сосуды работающие под давлением, холодильники, холодильные установки на фреоне и аммиаке, оборудование работающее в среде хлора, оборудование целлюлозно-бумажной промышленности, датчики плотности, трубопроводы пара и горячей воды, технологические трубопроводы, детали трубопроводов (отводы, тройники и т.д.), трубопроводная арматуры: кра-

¹Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М. Природоохранная деятельность российской прокуратуры в сфере добычи углеводородного сырья // Законодательство и экономика. - 2016. - № 12. - С. 65.

ны, задвижки и т. д. (в т. ч. с электроприводами), клапана и датчики для резервуаров спирта, кислот и щелочей, смесители для резервуаров, насосы для взрывопожароопасных и токсичных жидкостей, фильтры, защитные костюмы для ликвидации разливов ядовитых и токсичных веществ и для зачистки резервуаров, приборы КИПиА, датчики, дозаторы, кабели и соединительные разъёмы (в т. ч. во взрывозащищённом исполнении), ёмкости и резервуары стальные, эстакады слива налива этанола, бутанола, ацетона и т. д.

В ходе проведения экспертизы производится оценка готовности завода изготовителя обеспечивать стабильное качество выпускаемых технических устройств, оценка конструкторской, технической и эксплуатационной документации, оценка соответствия технических устройств требованиям промышленной безопасности, оценка проведенных испытаний. По результатам проведенной оценки технических устройств выносится решение о том могут ли они быть рекомендованы к применению на опасных производственных объектах согласно заявленной области применения.

Основными нормативными документами, регламентирующими проведение экспертизы промышленной безопасности, являются:

1. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»;
2. Приказ Ростехнадзора от 14.11.2013 № 538 (ред. от 28.07.2016) "Об утверждении федеральных норм и правил в области промышленной безопасности "Правила проведения экспертизы промышленной безопасности";
3. Приказ Ростехнадзора от 01.08.2012 № 436 "О Временном порядке утверждения заключений экспертизы промышленной безопасности".

В связи с существенными изменениями в сфере технического регулирования и подтверждения соответствия технических устройств требованиям той или иной нормативной документации целесообразно определить место и роль экспертизы промышленной безопасности в новых условиях. Если раньше экспертиза промышленной безопасности являлась основным документом на осно-

вании которого выдавалось разрешение ФСЭТАН (Ростехнадзора) на применение технического устройства, то сейчас ситуация изменилась.

Во-первых, с введением в действие Технических регламентов таможенного Союза, распространяющим свое действие на то или иное техническое устройство, разрешение на применение на эти технические устройства не оформляется.

Во-вторых, с января 2014 года выдача разрешений ФСЭТАН (Ростехнадзора) на применение технических устройств прекращена, однако в соответствии с пунктом 1 статьи 13 Федерального закона 116-ФЗ технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте, подлежат экспертизе промышленной безопасности.

Дело в том, что соответствие продукции любому техническому регламенту определяется через соответствие продукции тем или иным ГОСТам. В сфере промышленной безопасности действует своя нормативная документация, так называемые правила безопасности (ПБ). Поэтому даже если продукция имеет сертификат или декларацию о соответствии техническому регламенту Таможенного Союза это вовсе не означает, что в отношении ее выполнены правила безопасности. Факт соответствия технического устройства требованиям правил безопасности подтверждается наличием экспертизы промышленной безопасности. Таким образом для ввода в эксплуатацию на опасном производственном объекте технического устройства, в отношении которого подтверждение соответствия производится в форме сертификата или декларации техническому регламенту Таможенного Союза, необходимо иметь оформленные сертификат или декларацию о соответствии требованиям технического регламента Таможенного Союза и заключение экспертизы промышленной безопасности. Для продукции, в отношении которой ни один из действующих технических регламентов Таможенного Союза не распространяет свое действие ввод в эксплуатацию на опасном производственном объекте допускается при наличии сертификата или декларации ГОСТ Р и зарегистрированного в Ростехнадзоре заключения экспертизы промышленной безопасности.

Комплект документов, необходимый для оформления экспертизы промышленной безопасности.

Для проведения экспертизы промышленной безопасности необходимо предоставить следующий комплект документов:

1. Сведения о предприятии-изготовителе;
2. Технические условия (для российских производителей);
3. Руководство по монтажу и эксплуатации;
4. Технический паспорт;
5. Протокол и акт приемосдаточных испытаний;
6. Комплект чертежей;
7. Расчеты с обоснованием тех или иных технических параметров (если имеются), например, расчеты на сейсмостойкость;
8. Сертификаты соответствия Таможенного Союза или сертификаты соответствия ГОСТ Р, декларации соответствия Таможенного Союза или декларации соответствия ГОСТ Р на комплектующие.

Как мы уже знаем, цель осуществления надзора – это предотвращение нарушения законодательства в области промышленной безопасности, а также подтверждение уровня качества товара или предоставляемых услуг. Нормативные акты определяют, как проводится контроль, и кто его проводит.

Необходимо рассмотреть понятие надзора и контроля за соблюдением обязательных требований внимательнее.

Федеральный правительственный контроль и надзор производится:

1. У бизнесменов, юридических лиц, создающих, производящих, продающих, использующих, уничтожающих, хранящих и перевозящих товар, предоставляющих услуги и производящих работы;
2. В испытательных лабораториях;
3. В органах по сертификации, ведущих деятельность по подтверждению соответствия.

Продолжая тему различий надзора и контроля необходимо утвердить, что надзор распространяется на объекты, не находящиеся в подчинении проверяю-

щих структур, имеется возможность посещения любого предприятия, работающего в сфере обслуживания и промышленности. Данный принцип работает для всех административных надзорах в их узконаправленном направлении.

Законодательствами, регламентирующими контрольно-надзорную деятельность, составляют федеральные законы «О техническом регулировании», «О защите прав потребителей», «Об обеспечении единства измерений» и других документов.

Государственный метрологический контроль, например, обязывает выполнение: предпринимателями определённых государственных стандартов к услугам, изделиям и работам, продаваемым данным предпринимателем, законодательства в области сертификации, требований при аккредитации структур. В задачи метрологического контроля входит деятельность по контролированию производства, использования измерительных приборов, и их состояния, методов, эталонных значений величин, количества товара, отчуждаемого при совершении операций, объема упакованных изделий в упаковках разного вида. Надзор и контроль так же имеет другие особенности, а именно организации, проводящие надзор, осуществляют поверку и лицензирование.

Государственный надзор и контроль определяет насколько были выполнены обязательные требования на различных этапах производства, правила, как подтвердить то, что продукт, услуга или работа соответствует определенным нормам с помощью принятия деклараций, а также порядок обязательной сертификации.

Права и обязанности должностных лиц при осуществлении государственного контроля (надзора) в области промышленной безопасности нормируется Приказом Ростехнадзора от 03.07.2019 № 258 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по осуществлению федерального государственного надзора в области промышленной безопасности».

Данный документ устанавливает требования к порядку исполнения государственной функции, а также определяет сроки процедур и их последовательность.

Деятельность органов контроля (надзора) тесно связана со взаимодействием с частным предпринимательством в связи с чем более чем необходима определенная база административных наказаний для пресечения инцидентов коррупционного характера, а также предотвращения вымогательств.

Проводимый мониторинг контрольно-надзорной деятельности не один раз выявлял обязательность установления серьезной административной ответственности должностных лиц органов контроля за нарушение законодательства при проведении проверочных мероприятий. Также стало необходимостью увеличить ответственность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, в случае уклонения от проведения мероприятий по государственному контролю (надзору), муниципальному контролю и административной ответственности. Соответствующий Федеральный закон «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в этот момент работает в полную силу. Закон так же определяет административную ответственность должностных лиц органов контроля и надзора в случае несоблюдения требований законодательства о государственном контроле. Контролёры будут нести ответственность в случае отсутствия оснований для проведенной проверки, за отсутствие согласия прокурора, за отсутствие приказа, а также за непредставление акта о проведенной проверке, а также множество других правонарушений. Штраф для нарушивших законодательство составит до 5 тыс. руб., а при повторном нарушении – до 10 тыс. руб. К слову, до 4 тыс. руб. был поднят размер штрафа за попытки противодействия осуществлению должностных обязанностей сотрудника органов надзора и контроля, в том числе при проведении проверок. Данное законодательство так же не оставит не затронутыми юридические лица, которые пытаются уходить от ответственности за проведение в отношении них надзорных мероприятий. Структурирование работы административной ответственности во много раз улучшит порядок работы в

сфере государственного надзора, а также усилит стимул юридических лиц к надлежащему проведению данных проверок.

Требование твердо пресекать противозаконные воздействия немедленно отвечать на выявляемые данные о нарушении закона, принимать меры по их реальному устранению и привлечению виноватых лиц к административной ответственности – вот на что более всего необходимо уделять внимание органам прокуратуры.

ГЛАВА 3. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ КОНТРОЛЬНО–НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

3.1. Вопросы правового обеспечения контрольной и надзорной деятельности и доступности информации официальных органов

Создание перечней нормативно правовых источников, установка обязательных требований и многое другое становится причиной создания ведомственных сайтов, где собирается огромное количество информации для упрощения выполнения задач и программных документов Правительства Российской Федерации в рассматриваемой области. Подобная практическая деятельность конечно же является благотворной для систематизации документов, но, к сожалению, нельзя точно узнать расположены ли на данных сайтах полные списки актов или нет.

Ростехнадзор уже создал подобный сайт со списком актов, который носит публичный характер, что можно увидеть в наименовании. В эти списки входят нормативные акты являющиеся общими для разных областей надзора и контроля и устанавливающие обязательные требования, выполнение которых проверяется. Названия данных списков на сайте Ростехнадзора выглядит как: «при проведении проверок», «при осуществлении федерального государственного надзора в области использования атомной энергии» и так далее.

В конечном итоге, для некоторых областей деятельности проблема недоступности и неоднозначности обязательных требований решена полностью. Как пример, можно привести санитарные правила и правила пожарной безопасности. К ним есть неограниченный доступ. Но, к сожалению, в других областях данная система остается покрыта завесой. Отсутствие полноценного и комплексного подхода к решению этой проблемы и есть причина такого долгого развития открытости.

В других направлениях в целом нету ситуаций, когда юридические лица, в отношении каковых осуществляется государственный контроль не обладают способностью взаимодействовать с обязательными требованиями, выполнение которых проверяется¹.

Все указанное выше указывает на то, что необходимо принять серьезные меры для обеспечения наглядности и прозрачности установленных требований, контроль исполнения которых исполняется в ходе мероприятий по контролю. В связи с тем, что задания об обеспечении открытого доступа к данной информации могут быть невыполненными и далее, следует создать обеспечительные элементы, лишаящие органы государственного контроля пренебрегать имеющимся требованиям².

Время, данное на добавление документации на сайты должно быть строго регламентировано и должно составлять минимальное время с возможностью на техническую реализацию и полной проверке. Так как проверки ведутся регулярно, выполнение этого условия даст возможность абсолютного открытия доступа ко всем обязательным требованиям в постоянном режиме. Кроме того, в любой период времени станет возможно проконтролировать выполнение указанного требования в каждом определенном случае.

Разрешение проблемы закрытости обязательных требований даст возможность одолеть и определить избыточность, и двойственность таких требований. После открытия доступа ко всем обязательным требованиям проще станет находить и выдвигать на общественную экспертизу проблемы их избыточности и двойственности. До тех пор, пока данные требования пребывают в тени, а освоение знаний о них подразумевает наличие продолжительного навыка деятельности в той или иной области, эта проблема не может быть проигнорирована.

¹Терновая, О.А. Экологическая ответственность юридических лиц: проблемы теории и практики // Судья. – 2017. – № 9. – С. 22 – 26.

²Нахапетян М.М. Понятие и сущность режима постоянного государственного контроля (надзора) за объектами повышенной опасности // Административное право и процесс. - 2017. - № 1. - С. 86.

Таким образом, акцентируется внимание на две проблемы, следующие из непрозрачности обязательных требований, которые можно выразить так:

1. В части улучшения государственного контроля, муниципального контроля следует предусматривать механизмы, гарантирующие открытие допуска к обязательным требованиям, представляющим собой предмет проверки. С целью этого нужно зафиксировать в статье 20 Закона № 294-ФЗ положение о том, что контроль соблюдения обязательных требований, установленных актами, не расположенными на сайте органа по контролю, должна влечь недействительность итогов контроля;

В целях достижения правовой однозначности при применении этой нормы необходимо:

- рассчитать время, согласно которому отсутствие акта в открытом доступе будет являться грубым нарушением закона № 294-ФЗ;

- четко обозначить виды актов и какие именно должны быть добавлены в открытый доступ для полного исключения избегания ответственности за несоблюдение предыдущего пункта;

- что необходимо сделать, чтобы гарантировать обеспечение доступа к актам, устанавливающим обязательные требования, считается установление в качестве грубого нарушения требований Закона № 294-ФЗ формирование акта контроля в отсутствие четкого предписания в нём ссылок на внутренние структурные единицы текста актов, в которых определены нарушенные обязательные требования и реквизиты подобных актов.

Кроме того, необходимо создать на официальном сайте раздел, в котором должны быть размещены обязательные требования.

2. В последствии необходимо устранить использование норм и правил, изданных органами государственной власти СССР и РСФСР при исполнении государственного контроля. Для цели нужно снова принять отмеченные акты соответствующим федеральным органам исполнительной власти.

Важным также остается потребность формирования общей концепции учета ситуаций с причинением ущерба предпринимательской и профессио-

нальной деятельностью. Подобная организация даст возможность эффективно регулировать обстановку, проводя более тщательные проверки в тех местах, где количество происшествий с причинением вреда существенно много и соответственно упрощая систему там, где более устойчивая ситуация¹. Данная тема уже множество раз обсуждалась министерством экономического развития России и во множестве программных документов правительства Российской Федерации. К сожалению, ни одна концепция так и не была сформирована².

Для каждого вида контроля необходимо при определении положений о проведении надзора учитывать следующие далее утверждения:

Определить точные формы требований к поднадзорным объектам согласно типу контроля, исключая любую возможность повторения полномочий в разных органах контроля и надзора.

- устанавливать способы контроля соответствия подконтрольных субъектов определенным требованиям и методы отбора подобных способов для проверки соблюдения конкретных требований;

- добавлять в обязанности проверяющим органам государственного контроля в применимых случаях утверждение приказом полного списка актов, определяющих все требования, необходимые для проверки и размещать файлы этих актов на их официальном сайте;

- добавлять в обязанности проверяющим органам государственного контроля в применимых случаях утверждение формы карт проверок, необходимых для заполнения при проведении контроля³.

3.2. Совершенствование процедур проведения проверок и порядка применения мер реагирования в отношении фактов выявленных нарушений

¹Селезнев, В.А. Административно-правовой режим охраняемых объектов //Журнал российского права. – 2017. – № 3. – С. 109 – 120.

²Устинов, А.А. Классификация опасных производственных объектов и требования промышленной безопасности // Правовой энергетический форум. –2015. – № 4. – С. 4 – 11.

³Нахапетян М.М. Понятие и сущность режима постоянного государственного контроля (надзора) за объектами повышенной опасности // Административное право и процесс. - 2017. - № 1. - С. 95.

Чтобы избежать повторных проверок, необходимо более точно рассмотреть полномочия исполняющих органов в указанной области, создать единые базы данных и обеспечить их доступностью и прозрачностью, к тому же необходимо наладить межведомственные отношения, решив в некоторых спорных случаях в пользу какого органа перейдут те или иные полномочия.

Для предотвращения самоуправства должностных лиц, необходимо сократить число нерегламентированных законами пунктов и исключить из числа поводов для повторной проверки факт возбуждения в отношении проверяемого дела об административном правонарушении¹.

Вопрос дистанционных и плановых рейдов отчасти стала решаться. Прогрессом в становлении данной системы стало то, что в Кодекс внутреннего водного транспорта были внесены изменения. В Федеральном законе от 20 декабря 2004 г. №166-ФЗ были внесены изменения, согласно которым были установлены особенности рейдовых проверок, однако на практике мы всё еще сталкиваемся с рядом проблем, что подтверждается множеством судебных разбирательств².

В определенных случаях заключения судов по поводу дистанционных типов контроля, утвержденных в законе № 294-ФЗ, в случаях неприменимости данного закона являются справедливыми и аргументированными. Нормативно-правовая база Закона № 294-ФЗ не позволяет осуществить надзорно-контрольную деятельность в некоторых условиях, а именно:

- выполнение мониторинга и регулярного наблюдения за условиями в определенных сферах;
- выявление нарушений в производимой деятельности в случае, когда документирование каковых возможно в случае их совершения, так, например,

¹Стахов, А.И. Административно–процессуальные формы государственного контроля и надзора, осуществляемого в России //Административное право и процесс. – 2017.– № 12. – С. 4 – 8.

²Стахов, А.И. Функциональные сферы административных правоотношений в Российской Федерации // Российский юридический журнал. –2018.– № 2. – С. 110 – 115.

продажа товара без кассового аппарата или продажа табачной, или алкогольной продукции лицам старше 18 лет, незаконная вырубка лесов, ловля рыбы или даже строительство;

- при проверке конкретной территории независимой от определенного юридического лица.

Однако, манипулируя законами можно вывести из сферы регулирования Закона № 294-ФЗ и соответственно попасть в область правового нейтралитета, так как такие проверки не регулируются практически никакими другими актами, следовательно, вполне вероятны спекуляция и злоупотребление такими проверками. В случае недостатка нормативно правовой базы в определенных случаях производятся «рейдовые» проверки неопределенного числа лиц, исполняющих работу на определенном объекте. К примеру, в сторону небольших торговцев, собственников ларьков, находящихся в какой-либо отдаленной территории. Организовать персонально определенные приказы, персонально всех предупредить о проведении контроля, в данной ситуации очень нелегко. Такие проверки символически реально разбить на две категории:

1. В этом случае взаимодействия органов по контролю и юридических лиц не происходит. Контроль осуществляется простым осмотром определенной продукции на соответствие установленным требованиям безопасности. В то же время при выявлении нарушений для осуществления мер, определенных текущим законодательством, появляется необходимость в запросе документов;

2. Так называемые «рейдовые» проверки с самого начала связаны с поиском списка документов с требованиями о проверке. Проверки дистанционного типа очень сложно назвать рейдовыми, поэтому возникает вопрос о выполнении Закона №294-ФЗ.

В связи с недостатком нормативных правовых актов регулирующих данную позицию появляются случаи издания требования о проведении проверок для неопределенного круга лиц.

Закон № 294-ФЗ должен учитывать в себе те особенности, которые были приведены выше.

Иначе появляется брешь в регулировании, что не может быть сопряжено со всеобщим принципом о правовой определенности. К сожалению, на данный момент разработать подход, удовлетворяющий интересы предпринимателей, и в тот же момент утверждающий определенный уровень эффективности контроля на законодательном уровне очень сложно. Ясно, что взаимодействие с органами контроля и надзора должен объединенный субъект или юридическое лицо, как администрация рынка, торгового центра, арендодатель, а не мелкие предприниматели, такие как владельцы мелких магазинов, частных торговых точек¹.

¹Белых В.С., Панова А.С. Техническое регулирование в России: современное состояние и перспективы развития // Российский юридический журнал. 2017. № 5. С. 178

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время существенное ограничение административных рычагов воздействия в государственном управлении в сфере промышленной безопасности привело к изменениям в структуре методов функционирования органов исполнительной власти и их должностных лиц. На смену прямому административному воздействию все чаще приходят методы косвенного регулирования. Претерпели серьезные изменения и подходы к использованию традиционных административных методов. Провозглашение Российской Федерации правовым государством привело к существенному ограничению административного принуждения, которое в прежние периоды нередко применялось необдуманно, в угоду мнимым коллективным интересам. Вместе с тем на современном этапе административное принуждение приобретает совершенно новое качественное значение. В условиях необходимости противодействия угрозам промышленной безопасности оно является подчас единственным средством обеспечения прав и свобод человека и гражданина. Проблема, связанная с реализацией административного принуждения, состоит в том, что права и интересы личности могут существенным образом ограничиваться в интересах обеспечения промышленной безопасности. Задача выработки критериев соотношения между ущемляемыми и охраняемыми интересами личности в деятельности исполнительной власти обуславливает потребность построения четкой иерархической системы принципов административно-правового режима обеспечения промышленной безопасности ОПО в структуре объектов административных правоотношений.

На данный момент Правительство Российской Федерации ускоряет развитие и совершенствование законов в сторону улучшения эффективности осуществления государственного контроля и муниципального контроля и при этом открывает новые возможности для физических и юридических лиц, ограничи-

вая вмешательства государственных органов и органов местного самоуправления в их деятельность.

Согласно внесенному на рассмотрение Федеральному закону «Об основах государственного контроля и муниципального контроля в Российской Федерации», основными причинами успешной контрольно-надзорной деятельности должны стать их эффективность и результативность.

Основной вывод исследования: для эффективной работы контрольно-надзорной деятельности необходимо стандартизировать, обеспечить открытость и прозрачность требований по проведению контроля, развивая систему рискориентированного подхода, то есть учитывать не только издержки государства, но и издержки бизнеса, связанные с осуществлением государственного и муниципального контроля. Реализация данного подхода способствует сбалансированию систем оценок и в итоге, сфокусировать деятельность контрольно-надзорных органов на достижение общественно значимых результатов.

По итогам работы можно сделать следующие выводы:

- под эффективностью государственного контроля (надзора) и муниципального контроля следует понимать степень устранения риска причинения вреда охраняемым законом ценностям с учетом используемого объема трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровня вмешательства в деятельность граждан и организаций;

- государственный контроль (надзор) в области промышленной безопасности должен поднимать уровень своей эффективности для экономического и политического развития в стране;

- эффективность контрольно-надзорной деятельности нужно анализировать на основе множества показателей. Необходимо оценивать все уровни результата и развития, а также других соответствующих аспектов эффективности надзора и контроля, что позволит оценить продвижение в развитии государственной политики в соответствующей области, а следовательно, и сориентировать деятельность контрольно-надзорных органов на минимизацию причи-

ненного вреда законным интересам и имуществу граждан, хозяйствующих субъектов и публично-правовых образований;

- развитие риск-ориентированного подхода в области промышленной безопасности совершит многогранное улучшение всей системы надзора и контроля, но для этого необходимо и дальше продвигать данный метод и расширять границы его использования, распространяя по различным видам контроля и надзора;

- для более эффективной работы надзорно-контрольных органов необходимо сбалансировать систему административной ответственности как для юридических лиц и частных предпринимателей, так и для сотрудников данных служб для того, чтобы исключить спекуляцию полномочиями с обеих сторон и не давать возможности уклоняться от наказания.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

Раздел 1. Нормативные и иные правовые акты, официальные документы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 04.08.2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 05.12.2017) // «Собрание законодательства РФ», 29.01.1996, № 5, ст. 410.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 19.07.2018) // Собрание законодательства РФ 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 3.
4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 29.07.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2018) // Собрание законодательства РФ 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
5. Федеральный закон от 20.06.1996 № 81-ФЗ (ред. от 07.03.2018) «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» // Российская газета № 120, 27.06.1996.
6. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 07.03.2017) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (с изм. и доп., вступ. в силу с 25.03.2017) // Российская газета № 145, 30.07.1997.
7. Указ Президента РФ от 06.05.2018 № 198 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу» // «Собрание законодательства РФ», 14.05.2018, № 20, ст. 2815 Материалы судебной практики

8. Обзор судебной практики «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении арбитражными судами дел об административных правонарушениях, предусмотренных главой 14 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 06.12.2017) // «Нормативные акты для бухгалтера», № 15, 31.07.2018 (продолжение)

9. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 1 (2017)» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 16.02.2017) (ред. от 26.04.2017) // «Солидарность», № 9, 01 - 08.03.2017.

10. Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации № 2 (2016)» (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 06.07.2016) // «Бюллетень Верховного Суда РФ», 2017, №№ 3,4.

11. Определение Верховного Суда РФ от 21.07.2017 по делу № 304-КГ17-2958, А27-18639/2015 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.ecology.ru/doclads/doklad2006.doc>

12. Определение Верховного Суда РФ от 29.06.2017 № 65-ААД17-1 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-29062017-n-65-aad17-1>

13. Определение Верховного Суда РФ от 13.06.2017 № 304-КГ17-2958 по делу № А27-18639/2015 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-13062017-n-304-kg17-2958-po-delu-n-a27-186392015>

14. Определение Конституционного Суда РФ от 28.03.2017 № 683-О. [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://apkrfkod.ru/pract/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-28032017-n-683-o>

15. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 30.11.2017 № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» // «Бюллетень Верховного Суда РФ», № 2, февраль, 2018.

16. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24.10.2006 № 18 (ред. от 09.02.2012) «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Особенной части Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» // «Российская газета», № 250, 08.11.2006.

17. Постановление Верховного Суда РФ от 17.01.2018 № 9-АД17-79 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://koapru.ru/pract/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-17012018-n-9-ad17-79/>

18. Постановление Верховного Суда РФ от 15.12.2017 № 36-АД17-7 [Электронный ресурс] / URL: https://www.vsrfr.ru/stor_pdf.php?id=1517020

19. Постановление Верховного Суда РФ от 15.11.2017 № 16-АД17-4 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=521669>

20. Постановление Верховного Суда РФ от 22.08.2017 № 41-АД17-19 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-22082017-n-41-ad17-19>

21. Постановление Верховного Суда РФ от 17.03.2017 № 51-АД17-2 [Электронный ресурс] / Режим доступа: <https://legalacts.ru/sud/postanovlenie-verkhovnogo-suda-rf-ot-17032017-n-51-ad17-2>

Раздел 2. Научная и учебная литература, иные источники

22. Алимов, А.А. Система основных правовых средств обеспечения безопасности государства и мирового сообщества /А.А. Алимов - Современное право. - 2017. - № 9. - С. 20 - 26.

23. Башкирова, Н.Н. Промышленность моногородов как фактор дестабилизации экологической безопасности страны // Башкирова, Н.Н., Лесовая, С.Н. - Миграционное право. - 2017. - № 4. - С. 68

24. Белых, В.С. Техническое регулирование в России: современное состояние и перспективы развития // Белых В.С., Панова А.С - Российский юридический журнал. - 2017. - № 5. - С. 178 - 188.

25. Ботвинкин, Е.Б. Актуальные аспекты прокурорского надзора за соблюдением требований промышленной и экологической безопасности при эксплуатации трубопроводного транспорта в ХМАО // Ботвинкин Е.Б., Альшевский М.Ю - Прокурор. – 2016 - № 3. - С. 36 - 40.

26. Васянина, Е.Л. Систематизация фискальных взиманий - ключевой элемент единой правовой концепции регулирования публичных доходов / Васянина Е.Л. - Налоги. – 2017 - № 3. - С. 10 - 13.

27. Голубев, С.И. Экологическое преступление: в лабиринте определений / Голубев С.И./ Lexrussica. - 2017. - № 9. - С. 134 - 147.

28. Гребенкин, Ф.Б. Обеспечение безопасности промышленных объектов частными военными компаниями: правовая регламентация / Гребенкин Ф.Б., Старовойтова Д.А. - Безопасность бизнеса. - 2016. - № 5. - С. 14 - 20.

29. Гусяков, В.Ю. Участники предпринимательских отношений в нефтегазовой отрасли / Гусяков В.Ю. - Право и экономика. - 2018. - № 3. - С. 14 - 24.

30. Добрецов, Д.Г. Природоохранная деятельность российской прокуратуры в сфере добычи углеводородного сырья / Добрецов Д.Г., Какителашвили М.М. - Законодательство и экономика. - 2016. - № 12. - С. 59 - 65.

31. Долинская, Л.М. Совершенствование системы организации безопасности условий и охраны труда в строительстве / Долинская Л.М. - Законы России: опыт, анализ, практика. - 2017. - № 12. - С. 71 - 76.

32. Ермолова, О.Н. Контроль в сфере экономической деятельности / Ермолова О.Н. - Законы России: опыт, анализ, практика. - 2017. - № 6. - С. 44 - 50.

33. Ефремов, И.А. Безопасность объектов топливно-энергетического комплекса должны обеспечивать профессионалы / Ефремов И.А. - Безопасность бизнеса. - 2016. - № 4. - С. 18 - 22.

34. Канунцев, А.А. Прокурорский надзор за исполнением законов в сфере обеспечения безопасности на объектах с массовым пребыванием людей // Прокурор. - 2016. - № 2. - С. 78 - 82.

35. Клюканова, Л.Г. Понятие экологической безопасности в нормах российского экологического законодательства / Клюканова Л.Г. - Российский юридический журнал. - 2017. - № 4. - С. 162 - 170.

36. Колесников, А. Повышение ответственности // Современные страховые технологии. - 2017. - № 6. - С. 40 - 49.

37. Кононов, П.И. Современное административное право России: опыт системно-правовой характеристики / Кононов П.И - Российский юридический журнал. - 2018. - № 1. - С. 122 - 136.

38. Круглов, В.В. О роли государственного и муниципального управления в обеспечении экологической безопасности населения в промышленном регионе / Круглов В.В. - Бизнес, Менеджмент и Право. - 2015. - № 2. - С. 55 - 59.

39. Круглов, В.В. Правовое и организационное обеспечение экологической безопасности и охраны окружающей среды в процессе хозяйственной и природоохранной деятельности в РФ / Круглов В.В. - Бизнес, Менеджмент и Право. - 2016. - № 3-4. - С. 49 - 54.

40. Мадьярова, А.В. Проблемы эксплуатации газопроводов, находящихся в муниципальной собственности // СПС КонсультантПлюс. - 2017.

41. Мелехин, А.В. Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии / Мелехин А.В. - Lexrussica. - 2016. - № 11. - С. 33 - 45.

42. Миркеримова, Н.Ф. Правовое регулирование отношений недропользования в сфере освоения нетрадиционного углеводородного сырья в странах Северной Америки (США и Канада) // Актуальные проблемы российского права. - 2016. - № 12. - С. 194 - 199.

43. Нахапетян, М.М. Понятие и сущность режима постоянного государственного контроля (надзора) за объектами повышенной опасности / Нахапетян М.М. - Административное право и процесс. - 2017. - № 1. - С. 77 - 79.

44. Ноздрачев, А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» / Ноздрачев А.Ф. - Журнал российского права. - 2017. - № 2. - С. 98 - 110.

45. Ноздрачев, А.Ф. Реформа государственного контроля (надзора) и муниципального контроля / Ноздрачев, А.Ф., Зырянов С.М., Калмыкова А.В. - Журнал российского права. - 2017. - № 9. - С. 34 - 46.

46. Палькина, Т. Практика рассмотрения судами дел по вопросу ответственности генерального директора за убытки, причиненные организации // Трудовое право. - 2018. - № 4. - С. 25 - 34.

47. Пономарев, М.В. Правовые проблемы возмещения вреда окружающей среде от загрязнения нефтью и нефтепродуктами / Пономарев М.В. - Судья. - 2017. - № 9. - С. 32 - 37.

48. Приходько, И.Т. Серые зоны (комментарий судебной практики по спорам вокруг строений и участков, расположенных вблизи магистральных газопроводов) / Приходько И.Т. - Хозяйство и право. - 2017. - № 4 (Приложение). - С. 3 - 48.

49. Романова, В.В. Тенденции развития энергетического права на национальном уровне / Романова В.В. - Юридический мир. - 2016. - № 8. - С. 57 - 62.

50. Рязанов, Н.С. К вопросу о соотношении понятий «безопасность» и «транспортная безопасность» / Рязанов Н.С. - Вестник Омской юридической академии. - 2017. - № 3. - С. 89 - 94.

51. Северин, В.А. Концептуальные аспекты безопасности информации при производстве и реализации товаров / Северин В.А. - Безопасность бизнеса. - 2017. - № 1. - С. 30

52. Севостьянов, В.В. Понятие и юридическая природа договора на обеспечение пропускного и внутриобъектового режимов опасного производственного объекта / Севостьянов В.В. - Юрист. - 2017. - № 24. - С. 28 - 32.

53. Селезнев, В.А. Административно-правовой режим охраняемых объектов / Селезнев В.А. - Журнал российского права. - 2017. - № 3. - С. 109 - 120.

54. Сивидова-Абкарян, Т.Ф. Реализация прокурором полномочий по возбуждению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.61 КоАП / Сивидова-Абкарян Т.Ф. - Законность. - 2018. - № 5. - С. 22 - 26.

55. Стахов, А.И. Административно-процессуальные формы государственного контроля и надзора, осуществляемого в России / Стахов А.И. - Административное право и процесс. - 2017.- № 12. - С. 4 - 8.

56. Стахов, А.И. Степень вины как специальный критерий индивидуализации административной ответственности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей / Стахов А.И. - Вестник Омской юридической академии. - 2017. - № 4. - С. 89 - 93.

57. Стахов, А.И. Функциональные сферы административных правоотношений в Российской Федерации / Стахов А.И. Российский юридический журнал. -2018.- № 2. - С. 110 - 115.

58. Субанова, Н.В. Гражданско-правовые аспекты обеспечения прокурором законности в сфере лицензирования / Субанова Н.В., Кремнева Е.В. - Законность. - 2017. - № 10. - С. 15 - 20.

59. Суслов, А. Оспаривание наказаний сотрудников за выполнение (невыполнение) устных приказов руководителя // Трудовое право.- 2018. - № 1. - С. 87 - 99.

60. Тарибо, Е.В. Запрет поворота к худшему в судебной деятельности: на примере рассмотрения дел об административных правонарушениях / Тарибо Е.В. - Вестник Омской юридической академии. - 2017. - № 4. - С. 116 - 121.

61. Терновая, О.А. Экологическая ответственность юридических лиц: проблемы теории и практики / Терновая О.А. - Судья. - 2017. - № 9. - С. 22 - 26.

62. Тихомирова, Л.А. Дефекты нормотворчества в области промышленной безопасности: сложности правоприменения / Тихомирова Л.А. - СПС КонсультантПлюс. - 2016.

63. Трунцевский, Ю.В. Криминальные угрозы обеспечению корпоративной экономической безопасности в сфере промышленности и торговли: мировой опыт / Трунцевский Ю.В. - Безопасность бизнеса. - 2016.- № 1. - С. 6 - 13.

64. Устинов, А.А. Классификация опасных производственных объектов и требования промышленной безопасности / Устинов А.А. - Правовой энергетический форум. -2015. - № 4. - С. 4 - 11.

65. Фиалковская, И.Д. Значение административного принуждения как метода государственного управления / Фиалковская И.Д. - Административное право и процесс. - 2018. - № 4. - С. 47 - 52.

66. Фирсов, Н.А. Практика прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере обеспечения безопасности внутридомового газового и лифтового оборудования / Фирсов Н.А. - Прокурор. - 2016. - № 2. - С. 119 - 123.

67. Хаустов, Д.В. Обзор нового законодательства и судебной практики / Хаустов Д.В. - Экологическое право. - 2017. - № 4. - С. 44 - 47.

68. Шакеров, Р.Т. Законодательное обеспечение нефтедобычи / Шакеров Р.Т. - ЭЖ-Юрист. - 2017. - № 31. - С. 8.

Список документов, регламентирующих контроль и надзор за промышленной безопасностью в РФ.

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 июля 2012 г. № 682 «О лицензировании деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности».

2. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

3. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 1 февраля 2006 г. № 54 «О государственном строительном надзоре в Российской Федерации».

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2001 г. № 241 «О мерах по обеспечению промышленной безопасности опасных производственных объектов на территории Российской Федерации».

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 263 «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте».

7. Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 19 августа 2011 года № 480 «Об утверждении порядка проведения технического расследования причин аварий, инцидентов и случаев утраты взрывчатых материалов промышленного назначения на объектах, поднадзорных Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору».

8. Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 4 сентября 2007 года № 606 «Об утверждении админи-

стративного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по регистрации опасных производственных объектов и ведению государственного реестра опасных производственных объектов».

9. Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 14 декабря 2007 года № 858 «Об утверждении административного регламента Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по исполнению государственной функции по лицензированию деятельности по проведению экспертизы промышленной безопасности».

10. Приказ Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 29 декабря 2007 г. № 922 «Об утверждении и введении в действие инструкции о порядке осуществления надзора и контроля за соблюдением требований промышленной безопасности при изготовлении технических устройств и их применении на взрывопожароопасных, специальных и химически опасных производствах и объектах».

11. Приказ Федерального горного и промышленного надзора России от 2 июня 2003 года № 107 «Об утверждении Положения об организации и осуществлении контроля за соблюдением лицензиатами лицензионных требований и условий по видам деятельности, лицензирование которых относится к полномочиям Госгортехнадзора России».

12. Постановление Федерального горного и промышленного надзора России от 10 июля 2001 года № 30 Об утверждении «Методических указаний по проведению анализа риска опасных производственных объектов».

13. Приказ Федерального горного и промышленного надзора России от 30 июля 2001 г. № 101 «Об утверждении и введении в действие методических рекомендаций по надзорной и контрольной деятельности на предприятиях химической, нефтехимической и нефтеперерабатывающей промышленности».

14. Постановление Федерального горного и промышленного надзора России от 26 апреля 2000 г. № 23 «Методические рекомендации по составле-

нию декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта».

15. Приказ Федерального горного и промышленного надзора России от 11 марта 1999 г. № 44 «Об утверждении и введении в действие "Положения о порядке прохождения поступающих в Госгортехнадзор России деклараций промышленной безопасности».

16. Постановление Федерального горного и промышленного надзора России от 18 декабря 1998 г. № 77 «Положение о порядке разработки и содержании раздела "Безопасная эксплуатация производств" технологического регламента».

17. Постановление Федеральной службы в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 17 мая 2010 года № 57 Об утверждении СП 2.5.2632-10.

18. Приказ Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 25 марта 2009 г. № 171 "Об утверждении свода правил «Системы противопожарной защиты. Эвакуационные пути и выходы».

19. Приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 9 апреля 2003 г. № 150 «Правила устройства электроустановок. Седьмое издание. Раздел 1. Общие правила. Глава 1.8. Нормы приемо-сдаточных испытаний».

Структура территориального отделения Ростехнадзора по Уральскому
Федеральному Округу

**Блок-схема исполнения Ростехнадзором государственной функции по контролю и надзору
в области промышленной безопасности**

