

Обзор изменений федерального законодательства и подзаконных нормативных актов в сфере деятельности Ростехнадзора

Данный доклад о правоприменительной практике контрольно-надзорной деятельности в Центральном управлении Ростехнадзора при осуществлении федерального государственного контроля (надзора) в установленной сфере деятельности создан в рамках подготовки проведения публичных мероприятий с подконтрольными субъектами во исполнение паспорта приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности» принятой по итогам заседания президиума «Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам 21 декабря 2016 года» (протокол № 12), и в целях профилактики нарушений обязательных требований.

Впервые в новейшей истории России был подписан документ «Об Основах государственной политики Российской Федерации в области промышленной безопасности на период до 2025 года и дальнейшую перспективу». В «Основах государственной политики в области промышленной безопасности до 2025 года и дальнейшую перспективу» указаны приоритетные направления деятельности для Ростехнадзора.

Президент Российской Федерации считает тему промышленной безопасности очень значимой и важной. В основах госполитики указаны направления деятельности не только для Ростехнадзора, но и для других органов власти. В Указе определены конкретные цели и задачи, а также координируется деятельность всех федеральных органов исполнительной власти, ответственных за контрольно-надзорную деятельность в области промышленной безопасности. Указ должен внести серьезные изменения в контрольно-надзорную работу с целью обеспечения промышленной безопасности. Это документ стратегического планирования, для реализации которого, Ростехнадзор проводит конкретные мероприятия, являясь одним из первых контрольно-надзорных органов, деятельность которого регламентируется законодательством с учетом степени риска и масштаба возможных последствий аварий на поднадзорных объектах.

Риск-ориентированный подход представляет собой метод организации и осуществления государственного контроля (надзора), при котором,

В предусмотренных Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» случаях, выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности) проведения мероприятий по контролю, мероприятий по профилактике нарушения обязательных требований определяется отнесением деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя и (или) используемых ими при осуществлении такой деятельности производственных объектов к определенной категории риска, либо определенному классу (категории) опасности, что позволяет сконцентрировать контрольно-надзорную деятельность на объектах повышенного риска.

Риск-ориентированная модель надзора в области промышленной и энергетической безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, даёт возможность сосредоточить внимание на наиболее сложных и опасных объектах. Статистика подтверждает, что снижение количества плановых проверок происходит без ущерба уровню безопасности.

В этой связи, 24.04.2019 на официальном сайте Ростехнадзора опубликована «Публичная декларация целей и задач Ростехнадзора на 2019 год».

Таковыми целями являются, в числе прочего:

- совершенствование функции государственного надзора;
- совершенствование системы государственного регулирования в установленной сфере деятельности;
- реализация международного сотрудничества;
- повышение открытости.

Достижению поставленных целей будет способствовать, в частности, решение следующих задач:

- совершенствование требований в области безопасности гидротехнических сооружений;
- совершенствование механизма привлечения к административной ответственности за нарушение требований по безопасному ведению работ на объектах электроэнергетики и теплоснабжения, установленных правилами по

охране труда;

- совершенствование регулирования безопасности при использовании атомной энергии;

- исключение устаревших и избыточных требований федеральных норм и правил в области промышленной безопасности;

- утверждение порядка выдачи разрешений на допуск к эксплуатации энергопринимающих устройств потребителей электрической энергии, объектов по производству электрической энергии, объектов электросетевого хозяйства, объектов теплоснабжения и теплопотребляющих установок;

- актуализация перечня типовых нарушений обязательных требований в сфере компетенции Ростехнадзора.

Реформа контрольной и надзорной деятельности продолжается.

Необходимо коренным образом изменить работу служб производственного контроля эксплуатирующих организаций, поднять ответственность руководителей этих служб, обеспечить независимость от непосредственных руководителей предприятий, повысить квалификационные требования к их сотрудникам.

Следует продолжить подготовку к реализации дистанционных методов контроля, которые в режиме реального времени позволят отслеживать и оценивать риски развития аварийных ситуаций на опасных производственных объектах.

В ходе плановых и внеплановых проверок инспекторским составом Управления проводятся методические консультационные мероприятия с ответственными представителями проверяемых организаций по обсуждению результатов проверок и проведению профилактических мероприятий, направленных на предотвращение выявленных нарушений в будущем.

Необходимая для юридических лиц и индивидуальных предпринимателей информация о требованиях действующего законодательства размещена на официальном сайте Управления. В связи с выходом новых нормативных правовых документов размещенная на сайте Управления информация оперативно обновляется.

В случае аварий, после их технического расследования проводятся

совещания с участием лиц, виновных в произошедшей аварии, на которых рассматриваются материалы технического расследования и предлагаемые меры по предупреждению аварийности и травматизма.

Управление использует в работе предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований, что позволяет наиболее эффективно реализовать мероприятия по контролю, осуществляемых без взаимодействия с юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, в рамках организации и проведения мероприятий, направленных на профилактику нарушений обязательных требований, и не допустить в дальнейшем возникновение таких нарушений.

Во 2 квартале 2019 г. произошли изменения в федеральном законодательстве по вопросам безопасности, определяющие порядок работы контрольно-надзорных органов.

1. Федеральным законом от 29.05.2019 № 114-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3.5 и 7.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», в статье 7.19:

а) в абзаце первом слова «Самовольное подключение» заменены словами «1. Самовольное подключение»;

б) статья дополнена частью 2 следующего содержания:

«2. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частью 1 настоящей статьи, за исключением самовольного подключения к нефтепроводам, нефтепродуктопроводам и газопроводам, -

влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятнадцати тысяч до тридцати тысяч рублей; на должностных лиц - от восьмидесяти тысяч до двухсот тысяч рублей или дисквалификацию на срок от двух лет до трех лет; на юридических лиц - от двухсот тысяч до трехсот тысяч рублей.».

2. Постановлением Правительства РФ от 18.05.2019 № 618 утверждено «Положение о прохождении служебной стажировки государственными гражданскими служащими Российской Федерации».

Служебная стажировка является мероприятием по обмену опытом, направленным на изучение передового опыта в соответствующей области профессиональной служебной деятельности в целях профессионального развития гражданского служащего.

Госслужащий проходит стажировку в структурных подразделениях федерального государственного органа, в котором он замещает должность госслужбы. Стажировку можно проходить индивидуально, а также в группах численностью не более 20 человек. Срок прохождения стажировки не может быть менее 5 дней и более 6 месяцев.

В период прохождения стажировки за госслужащим сохраняется замещаемая должность и ему выплачивается денежное содержание.

Задание на прохождение стажировки формируется непосредственно руководителем госслужащего, при участии руководителя служебной стажировки (форма задания приведена в приложении) и может предусматривать:

- ознакомление с передовым опытом в соответствующей области профессиональной служебной деятельности, внедренным принимающим государственным органом;

- закрепление на практике знаний и умений, полученных в ходе ознакомления с передовым опытом, посредством выполнения практических заданий руководителя служебной стажировки.

Принимающий госорган обеспечивает госслужащему подготовку и направление руководителем служебной стажировки не позднее чем через 20 рабочих дней со дня ее завершения отзыва об ее итогах с указанием фактически отработанного времени в период прохождения служебной стажировки.

Госслужащий не позднее чем через 30 рабочих дней после завершения стажировки представляет в кадровую службу государственного органа, в котором он замещает должность, отчет о служебной стажировке с отметкой непосредственного руководителя о результатах профессионального развития гражданского служащего.

3. Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 28.03.2019 № 121 признан утратившим силу приказ

Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 22 ноября 2011 г. № 653 «Об утверждении Административного регламента по исполнению Федеральной службой по экологическому, технологическому и атомному надзору государственной функции по осуществлению государственного контроля и надзора за проведением обязательного энергетического обследования в установленный срок» и изменений к нему» (зарегистрирован в Минюсте Российской Федерации 25.04.2019 № 54505).

4. Напомним, что Федеральным законом от 06 марта 2019 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» установлена административная ответственность за нарушение требований к организации безопасного использования и содержания лифтов, подъемных платформ для инвалидов, пассажирских конвейеров (движущихся пешеходных дорожек) и эскалаторов, за исключением эскалаторов в метрополитенах.

Согласно включенной в КоАП РФ статье 9.1.1., за совершение указанных правонарушений предусматривается наложение административного штрафа: на должностных лиц – в размере от двух тысяч до пяти тысяч рублей; на юридических лиц – от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей.

В случае угрозы причинения вреда жизни или здоровью граждан либо возникновения аварии устанавливается следующая административная ответственность:

- для граждан - штраф в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей;
- для должностных лиц - штраф в размере от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей или дисквалификация на срок от одного года до полутора лет;
- для юридических лиц - штраф от трехсот тысяч до трехсот пятидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток.

Под гражданами в данном случае понимаются физические лица, выполняющие работы по монтажу, демонтажу, обслуживанию, включая аварийно-техническое обслуживание, лифтов, подъемных платформ для инвалидов, пассажирских конвейеров (движущихся пешеходных дорожек)

и эскалаторов, за исключением эскалаторов в метрополитенах, обслуживанию систем диспетчерского (операторского) контроля, ремонту, техническому освидетельствованию и обследованию лифтов, подъемных платформ для инвалидов, пассажирских конвейеров (движущихся пешеходных дорожек) и эскалаторов, за исключением эскалаторов в метрополитенах.

На основании этого, приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 13.03.2019 № 97 «О внесении изменений в перечень должностных лиц Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору и ее территориальных органов, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, утвержденный приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 27 октября 2017 г. № 454», уполномоченные должностные лица Ростехнадзора вправе составлять протоколы по статье 9.1.1. «Нарушение требований к организации безопасного использования и содержания лифтов, подъемных платформ для инвалидов, пассажирских конвейеров (движущихся пешеходных дорожек) и эскалаторов, за исключением эскалаторов в метрополитенах» КоАП РФ.

5. Ростехнадзор, письмом о заполнении карты ОПО, от 16.04.2019 № 11-00-12/4006, в рамках контроля ведения государственного реестра опасных производственных объектов, напомнил о следующем.

Пунктом 11 Приложения 2 к Федеральному закону от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» установлены дополнительные факторы, влияющие на установление класса опасности:

– расположение опасного производственного объекта на землях охраняемых природных территорий;

– расположение опасного производственного объекта на континентальном шельфе Российской Федерации;

– расположение опасного производственного объекта во внутренних морских водах, территориальном море или прилежащей зоне Российской Федерации;

– расположение опасного производственного объекта на искусственном земельном участке, созданном на водном объекте, находящемся в федеральной собственности.

6. Письмом от 23.04.2019 № 11-00-15/4275 Ростехнадзор проинформировал, что Федеральным законом от 21.07.1997 № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» устанавливается обязательность разработки деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов I и II классов опасности, на которых получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются опасные вещества в количествах, указанных в Федеральном законе.

При этом запрет на разработку декларации промышленной безопасности на опасный производственный объект III класса опасности нормативными правовыми актами и правовыми актами в области промышленной безопасности не установлен.

Защита работниками Управления прав и законных интересов Управления в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах характеризуется следующими показателями.

Анализ представления прав и законных интересов Управления в судах общей юрисдикции и в арбитражных судах привел к следующим выводам в части количественной характеристики деятельности в данной области.

Предметом рассмотренных судами в I квартале 2019 судебных дел, как правило, являлось обжалование действий (бездействия), решений Управления при оказании государственных услуг, выданные юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям предписания об устранении выявленных нарушений, а также вынесенные в отношении них лиц постановления о привлечении к административной ответственности и представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения.

На протяжении всего указанного периода, 262 дела рассмотрено арбитражными судами, из них по 176 делам принято решение в пользу

Управления, по 53 делам принято отрицательное для Управления решения, при этом общей юрисдикции рассмотрено 195 дел, из которых по 149 делам Управления выиграло, по 32 делам проиграло.

Таким образом, за I квартал 2019 года рассмотрено всего 457 дел, из которых 371 завершилось принятием решения в пользу Управления, что составляет 81.18% положительных дел от общего количества, рассмотренных с участием Управления.

Количество исков об обжаловании ненормативных правовых актов, решений и действий (бездействия), за исключением дел об обжаловании предписаний и постановлений составило 18, из них по 13 делам судами принято решение в пользу Управления, что составляет 72.22% положительных решений.

В порядке досудебного (административного) обжалования решений и действий (бездействия) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, в I квартале 2019 года в Управление подано 3 жалобы.

Все указанные жалобы связаны с регистрацией опасных производственных объектов в государственном реестре, по которым Управлением приняты решения об отказе в удовлетворении жалобы, что составляет 100% положительно принятых решений.

При рассмотрении дел об оспаривании постановлений о привлечении к административной ответственности и предписаний об устранении выявленных нарушений основной причиной признания незаконными упомянутых актов являются грубые нарушения Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», выраженные в несоблюдении порядка проведения проверок, недоказанность, а равно отсутствие события (факта) правонарушения.

При рассмотрении дел об оспаривании постановлений о привлечении к административной ответственности, причинами отмены процессуальных документов также являются нарушения порядка уведомления на составление протокола об административном правонарушении, извещения о месте и времени рассмотрения дела, отсутствие события административного

правонарушения. В качестве одного из оснований для отмены при рассмотрении споров в судебных органах можно выделить и истечение сроков давности привлечения к административной ответственности.

При оспаривании решений и действий Управления и его должностных лиц основаниями отказа в предоставлении государственных услуг явились отсутствие документов, например, подтверждающих право собственности или иное законное основание владения опасными производственными объектами, документов по ликвидации объекта или выводу его из эксплуатации или иных сведений, которые подтверждают утрату объектом признаков опасности.