

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.11)

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

ПРОКУРОРСКИЙ НАДЗОР ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ЗАКОНОВ О ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОПАСНЫХ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОБЪЕКТОВ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ АВАРИЙНО-СПАСАТЕЛЬНЫХ СЛУЖБ И ФОРМИРОВАНИЙ

Защита населения от чрезвычайных ситуаций техногенного характера, снижение риска их возникновения – одна из стратегических задач государства при обеспечении национальной безопасности.

К сожалению, приходится признать, что показатель социального риска техногенных аварий в России очень высок.

Особую угрозу представляют опасные производственные объекты. Как правило, аварии и инциденты на них приводят в негодность производственные мощности, влекут утрату ресурсов и продукции, причинение вреда жизни и здоровью граждан, оказывают неблагоприятное воздействие на окружающую среду, социально-экономическую ситуацию.

В эпоху активного развития производственных технологий возрастают сложность и масштабы техногенных аварий. В числе основных причин производственной аварийности: непродуманные проектные и технические решения, недопустимый уровень износа основных производственных фондов, некачественное или несвоевременное выполнение работ по обслуживанию и ремонту, низкая технологическая и трудовая дисциплина.

По состоянию на начало 2016 года в стране зарегистрировано более 174 тыс. опасных производственных объектов, которые расположены во всех её регионах. В последние годы количество аварий на таких объектах стало увеличиваться. В 2014 г. их было зафиксировано 138, в 2015 г. – уже 174, в первом полугодии 2016 года зарегистрирована 81 авария.

Рост аварийности произошёл в металлургической промышленности, на предприятиях химического комплекса, на объектах магистрального трубопроводного транспорта, газораспределения

и предприятиях, использующих подъёмные сооружения.

В результате техногенных аварий и катастроф ежегодно погибает большое количество людей (в 2014 г. погибло 199 человек, в 2015 г. – 193, в 2016 г. – 148).

Кроме того, они влекут негативные последствия в виде экономического и экологического ущерба, исчисляемого миллиардами рублей.

К примеру, в результате разгерметизации трубопровода Усть-Балыкского месторождения 23 июня 2015 г. произошла утечка нефтесодержащей жидкости поймы протоки Чеускина. Её площадь составила 23,7 га, а объём разлива достиг 100 тонн. Ликвидация последствий продолжалась длительное время. Ущерб от аварии составил свыше 50 млн руб.

Всего авариями, произошедшими в 2015–2016 гг., причинён ущерб на сумму около 7 млрд руб.

В связи с этим вопросам обеспечения промышленной безопасности, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе техногенного характера, прокуроры уделяют пристальное внимание. На регулярной основе анализируется состояние законности в этой сфере, проводятся масштабные проверки, принимаются меры по устранению выявленных нарушений федерального законодательства.

Деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законов о промышленной безопасности организована на основе приказа Генерального прокурора РФ от 7 декабря 2007 г. № 195

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.11)

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

"Об организации прокурорского надзора за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина".

Главная задача состоит в том, чтобы, применив весь арсенал мер прокурорского реагирования, добиться надлежащего выполнения уполномоченными государственными и контролирующими органами своих обязанностей и таким образом снизить количество и минимизировать последствия аварий на промышленных объектах, обеспечить защищенность прав и свобод граждан.

Особая роль в вопросе обеспечения промышленной безопасности законодательством отведена аварийно-спасательным службам и аварийно-спасательным формированиям.

Статьей 6 Федерального закона от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей" на аварийно-спасательные службы и формирования возложены задачи по поддержанию органов управления, сил и средств в постоянной готовности к выдвигению в зоны чрезвычайных ситуаций и проведению работ по их ликвидации, контролю за готовностью обслуживаемых объектов и территорий к проведению на них таких работ, а также по ликвидации чрезвычайных ситуаций на обслуживаемых объектах или территориях.

Кроме того, указанные службы (формирования) принимают участие в разработке планов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на обслуживаемых объектах, планов взаимодействия при ведении таких работ, в пропаганде знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в подготовке населения и работников организаций к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций и т. д.

В свою очередь, для обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии организациям, эксплуатирующим опасный производственный объект, необходимо планировать и осуществлять соответствующие мероприятия на таком объекте.

Также Федеральным законом от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" на них возложена обязанность заключать с профессиональными аварийно-спасательными службами или

с профессиональными аварийно-спасательными формированиями договоры на обслуживание, а в случаях, предусмотренных этим законом, иными нормативными правовыми актами, создавать собственные профессиональные аварийно-спасательные службы или профессиональные аварийно-спасательные формирования, нештатные аварийно-спасательные формирования из числа работников.

Однако эти требования законодательства зачастую не исполняются.

Как показала проведенная в 2016 г. проверка, в деятельности хозяйствующих субъектов выявлялись нарушения законодательства о промышленной безопасности, выразившиеся в ненадлежащем планировании мероприятий в целях обеспечения готовности к аварийным ситуациям, нарушении сроков представления отчетности об организации производственного контроля, непринятии необходимых мер превентивного характера, направленных на обеспечение безопасности промышленного объекта.

Подобные нарушения устранены посредством принятия мер прокурорского реагирования в Забайкальском крае, Владимирской, Московской, Рязанской и Томской областях.

Формальный подход собственников и руководителей предприятий к созданию интегрированной системы управления промышленной безопасностью, неэффективный производственный контроль, сокращение численности специалистов на профилактических, технологических, ремонтно-восстановительных участках опасных производственных объектов ухудшают общее состояние промышленной безопасности.

В большинстве регионов страны прокуроры выявили организации, которые, в нарушение положений законодательства о промышленной безопасности, уклонялись от создания собственных или привлечения на договорной основе аварийно-спасательных служб и формирований.

Согласно требованиям законодательства в области промышленной безопасности деятельность спасателей должна организовываться в том числе на основе принципа постоянной готовности ава-

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.11)

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

рийно-спасательных служб (формирований) к оперативному реагированию на чрезвычайные ситуации и проведению неотложных работ по ликвидации их последствий.

Несмотря на это, организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты, заключают договоры с аварийно-спасательными службами и формированиями, не способными незамедлительно отреагировать на возникшую чрезвычайную ситуацию, привлечь для её локализации (ликвидации) необходимые силы и средства, своевременно обеспечить спасение людей и имущества.

К примеру, органы прокуратуры Пензенской области выявили случаи, когда указанными организациями соответствующие договоры заключены с аварийно-спасательными службами и формированиями, зарегистрированными и фактически расположенными в других субъектах Федерации и не имеющими при этом на территории Пензенской области сил и средств, предназначенных для ликвидации возможных чрезвычайных ситуаций.

Прокуратурой Тверской области вскрыты факты заключения договоров с аварийно-спасательными службами, которые базируются на расстоянии более 150 км от обслуживаемого объекта.

Неисполнение подобных требований законодательства хозяйствующими субъектами препятствует достижению цели обеспечения готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии.

В связи с этим прокурорам при осуществлении надзорных полномочий необходимо пресекать случаи подобного игнорирования требований промышленной безопасности и факты заключения формальных договоров с аварийно-спасательными службами и аварийно-спасательными формированиями, аттестованными на проведение поисково-спасательных, горно-спасательных, газоспасательных, противодантных и иных работ. Выявление каждого такого нарушения закона должно становиться конкретным поводом для тщательного разбирательства и применения мер административного воздействия за невыполнение требований промышленной безопасности.

Фиксируются нарушения законодательства, связанные с отсутствием сог-

ласования с территориальным органом МЧС России состава, структуры и оснащения созданных в организациях нештатных аварийно-спасательных формирований, ненадлежащим зачислением граждан в их состав (без приказа), отсутствием свидетельства установленного образца на право ведения определенных видов аварийно-спасательных работ.

Подобные случаи выявлялись прокуратурами Владимирской и Рязанской областей.

Отдельное внимание прокуроры уделяли непосредственно деятельности аварийно-спасательных служб и формирований.

По сведениям МЧС России, в настоящее время в России насчитывается около 3000 аварийно-спасательных формирований, пожарно-спасательных – более 4200.

Как показали результаты проведенных проверок, повсеместно аварийно-спасательные службы и формирования не укомплектованы необходимым количеством аттестованных спасателей, проведение их периодической аттестации, предварительных медицинских осмотров, обучение по охране труда не организованы. Во многих субъектах Федерации в службах нет техники, снаряжения специального назначения, средств защиты и жизнеобеспечения, изначально заявленных при прохождении аттестации. Кроме того, формирования укомплектованы спасателями, которые на постоянной основе осуществляют трудовую деятельность в других аварийно-спасательных формированиях.

К примеру, прокуратурой Пермского края выявлены аварийно-спасательные формирования, которые не обеспечивали их постоянную готовность к выдвиганию в зоны чрезвычайной ситуации и проведению работ по её ликвидации, не подтверждена их оснащённость в соответствии с нормами обеспечения, не страховались лица, назначенные на должности спасателей.

Прокурором г. Иркутска установлено, что одной из городских аварийно-спасательных служб не обеспечено проведение предварительных медосмотров работников, их обучение по охране труда, не оформлены личные карточки учёта смывающих и (или) обезвреживающих средств,

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.11)

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

спасатели не в полном объёме обеспечены специальной одеждой, обувью и другими средствами индивидуальной защиты.

В некоторых регионах прокурорами выявлены случаи фальсификации разрешительной документации на ведение аварийно-спасательных работ.

Так, прокурором Дзержинского района г. Нижний Тагил Свердловской области установлен факт предоставления обществом с ограниченной ответственностью подложного свидетельства на ведение аварийно-спасательных работ. Материалы проверки по этому факту направлены прокурором района в следственные органы для принятия решения в порядке ст. 144–145 УПК РФ.

Органы власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления ненадлежащим образом исполняют возложенные на них полномочия по созданию, содержанию и организации деятельности аварийно-спасательных служб (аварийно-спасательных формирований).

Только после вмешательства прокуратуры Забайкальского края правительством края на департамент по гражданской обороне и пожарной безопасности возложены обязанности по осуществлению регионального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера.

Прокуратурой Московской области приняты необходимые меры реагирования в связи с отсутствием аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории двух городских поселений.

В Ивановской и Новгородской областях администрации сельских поселений, в нарушение ст. 2 Федерального закона № 151-ФЗ, ст. 7 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", приняли нормативные правовые акты, необоснованно обязывающие все коммерческие организации, имеющие и эксплуатирующие потенциально опасные производственные объекты, создавать нештатные АСФ, обеспечивать их оснащение и функционирование, в то время как законодательством такая обязанность не предусмотрена. После вме-

шательства прокурора незаконные нормативные правовые акты отменены.

Пристального внимания прокуроров заслуживает деятельность МЧС России в области гражданской обороны, в частности по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, управлению работой федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС, организации аттестации аварийно-спасательных и пожарно-спасательных формирований органов государственной власти всех уровней и организаций, а также по проведению в отношении их проверок.

Итоги надзорных мероприятий прокуроров свидетельствуют о том, что отдельные аварийно-спасательные подразделения министерства не оснащены необходимым оборудованием, средствами индивидуальной защиты, не укомплектованы спасателями в соответствии с установленными нормами, выявлены случаи непрохождения спасателями периодической аттестации.

В Ленинградской области сотрудники аварийно-спасательного формирования нескольких пожарных частей, в нарушение требований ст. 25 Федерального закона № 151-ФЗ, приказа МЧС России от 1 октября 2014 г. № 543 "Об утверждении Положения об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты", не были оснащены средствами защиты (фильтрованными противогазами), а также использовали средства защиты с истекшим сроком эксплуатации. Нарушения устранены после принятия мер прокурорского реагирования.

Проверками органов прокуратуры Владимирской и Пензенской областей вскрыты факты непроведения первичных и периодических аттестаций работников подразделений пожарной охраны, отсутствия необходимого количества спасателей, аттестованных на право ведения аварийно-спасательных работ.

Недостатки в организации МЧС России работы по предупреждению и ликвидации последствий аварий на промышленных объектах и низкий уровень подготовки спасателей приводят к трагическим последствиям. В качестве примера можно привести гибель сотрудни-

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.11)

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

ков министерства при тушении пожара на складе в Москве и при ликвидации аварии на шахте "Северная".

Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2011 г. № 1091 "О некоторых вопросах аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя" организация работы по проведению аттестации аварийно-спасательных служб (формирований), спасателей и граждан, приобретающих статус спасателя, возлагается на Межведомственную аттестационную комиссию, аттестационные комиссии федеральных органов исполнительной власти, аттестационные комиссии уполномоченных организаций и аттестационные комиссии органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Межведомственная аттестационная комиссия образуется совместным решением МЧС России, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом". Председателем Межведомственной комиссии является по должности главный военный эксперт МЧС России.

В состав аттестационных комиссий органов исполнительной власти субъектов Федерации включаются специалисты структурных подразделений соответствующих органов, профильные специалисты территориальных органов МЧС России, органов федерального государственного надзора в области промышленной безопасности, а также представители комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности соответствующих субъектов Федерации.

При этом МЧС России и указанные уполномоченные органы власти не всегда надлежащим образом исполняют обязанности по аттестации аварийно-спасательных служб и формирований, поддержанию их боевой и мобилизационной готовности.

Нередко аварийно-спасательные службы и формирования успешно проходят аттестацию и получают разрешительные документы без необходимого количества спасателей и оборудования (Республика Адыгея, Томская область, Пермский край).

Фиксируются случаи аттестации территориальными комиссиями аварийно-спасательных служб (формирований), не имеющих на законном основании аварийно-спасательных средств, личный состав которых надлежащим образом не укомплектован, тогда как эти обстоятельства являются основанием для отказа в аттестации. Так, прокуратурой Саратовской области мерами прокурорского реагирования удалось добиться объявления должностному лицу, допустившему подобное нарушение закона при аттестации аварийно-спасательных служб выговора с последующим исключением его из состава аттестационной комиссии Правительства Саратовской области.

В связи с этим прокурорам при проверке контролирующих и уполномоченных органов, осуществляющих деятельность по аттестации аварийно-спасательных служб (формирований), надлежит давать принципиальную оценку законности принимаемых аттестационными комиссиями решений, сопоставлять данные, указанные в аттестационных документах, с реальным наличием у спасательных формирований сил и средств для проведения работ по ликвидации аварийных ситуаций. Мерами прокурорского реагирования следует добиваться переаттестации аварийно-спасательных служб и формирований, не отвечающих предусмотренным законодательством требованиям.

В целях уменьшения рисков возникновения негативных последствий, в том числе снижения числа пострадавших на предприятиях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, Министру РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий 2 июля 2016 г. направлена соответствующая информация с предложением принять меры в рамках предоставленных полномочий по усилению контроля за территориальными органами МЧС России, участвующими в организации и проведении аттестации аварийно-спасательных служб и формирований.

Указанный вопрос рассмотрен Министерством на заседании Межведомственной комиссии по аттестации аварийно-спасательных служб и спасателей. Аттестационным комиссиям феде-

ПРОКУРОРСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ (СПЕЦИАЛЬНОСТЬ 12.00.11)

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

ральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Федерации поручено организовать и провести в установленном порядке внеочередную аттестацию аварийно-спасательных формирований, в отношении которых органами прокуратуры выявлены нарушения.

Кроме того, была организована работа по изучению территориальными органами МЧС России фактов нарушений в деятельности аварийно-спасательных формирований, установленных в результате прокурорских проверок.

Всего в 2015–2016 гг. прокурорами выявлено более 460 нарушений закона в рассматриваемой сфере, в целях устранения которых внесено свыше 260 представлений, объявлено 24 предостережения, опротестовано 29 незаконных правовых актов, к дисциплинарной ответственности привлечено 34 должностных лица, в интересах неопределённого круга лиц и конкретных граждан в суды предъявлено 11 заявлений.

Состояние законности и прокурорского надзора за исполнением законодательства о промышленной безопасности рассмотрено на заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ, которое состоялось 25 ноября 2016 г. В заседании коллегии приняли участие представители Правительства РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Министерства промышленности и торговли РФ, МЧС России и Ростехнадзора. Особое внимание участники заседания обратили на вопросы исполнения законов аварийно-спасательными службами (формированиями).

По итогам работы коллегии разработан комплекс мер, направленных на повышение качества надзорной деятельности прокуроров в этой сфере, а также защиты прав и законных интересов государства и общества.

Можно выделить основные задачи, стоящие перед прокурорами и подлежащие первостепенному решению для достижения целей по обеспечению готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий аварии организациями, эксплуатирующими опасный производственный объект:

пресечение нарушений законодательства о промышленной безопасности при заключении организациями, эксплуатирующими ОПО договоров с аварийно-спасательными службами (формированиями), не зарегистрированными в установленном порядке, выполняющими работы в иной области, у которых нет сил и средств, предназначенных для ликвидации возможных чрезвычайных ситуаций. Обеспечение привлечения хозяйствующих субъектов, заключивших договоры с такими аварийно-спасательными службами (формированиями), а также не заключивших подобные договоры, к административной ответственности;

недопущение нарушений требований законодательства при создании аварийно-спасательных служб федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления, а также при их регистрации, укомплектовании личным составом и оснащении аварийно-спасательными средствами;

исключение фактов бездействия органов МЧС России и иных уполномоченных органов, недостаточности принятых ими мер при реализации полномочий, а также контрольно-надзорных функций по соблюдению требований законодательства о промышленной безопасности и об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей;

обеспечение принятия исчерпывающих мер прокурорского реагирования по всем выявленным нарушениям законодательства, а также привлечения лиц, их допустивших, к установленной законом ответственности.

Активная позиция органов прокуратуры РФ в решении поставленных задач позволит не только пресекать правонарушения в сфере промышленной безопасности, но и своевременно их предупреждать и, как следствие, минимизировать наносимый авариями и катастрофами ущерб гражданам, обществу и государству. Эта работа будет продолжена на постоянной основе.

А. ПАЛАМАРЧУК,
*начальник Главного управления
по надзору за исполнением
федерального законодательства
Генеральной прокуратуры РФ.*