

УДК 347.963

DOI: 10.34670/AR.2021.76.62.023

Правовые средства и методы прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности

Кабанова Марина Борисовна

Младший советник юстиции, старший преподаватель,
кафедра государственно-правовых дисциплин,
Санкт-Петербургский юридический институт (филиал),
Университет прокуратуры Российской Федерации,
191014, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Литейный просп., 44;
e-mail: 9578942@mail.ru

Аннотация

В данной статье автором была выявлена актуальность исследования средств прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности, проанализирована методика осуществления прокурорского надзора в данной сфере, дано определение средствам прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности, выявлено что означает понятие «средство». Автор приходит к выводу, что современные условия экономических и производственных отношений позволяют утверждать о том, что в качестве единственной меры обеспечения надлежащего уровня промышленной безопасности на современном этапе, остается обеспечение надлежащего надзора со стороны уполномоченных государственных органов. Под правовыми средствами прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности, по мнению автора настоящей статьи, следует понимать предусмотренные законодательством средства выявления устранения предупреждения конкретных нарушений в сфере промышленного законодательства. Автором выявлено, что, иногда при определении метода прокурорского надзора, исходят из понятия «правовое средство прокурорского надзора», соответственно, и таким образом правовые средства прокурорского надзора рассматриваются в качестве методов прокурорского надзора. Основным методом прокурорского надзора за исполнением законов в сфере промышленной безопасности выступает прокурорская проверка. Однако, это не единственный метод осуществления прокурорского надзора в данной сфере, применяются так же такие методы, как требование от поднадзорных органов проведения проверки и ревизии; рассмотрение заявлений, жалоб и иных обращений граждан; направление исковых заявлений в суды и арбитражные суды; а так же принятие мер прокурорского реагирования.

Для цитирования в научных исследованиях

Кабанова М.Б. Правовые средства и методы прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности // Вопросы российского и международного права. 2021. Том 11. № 9А. С. 191-199. DOI: 10.34670/AR.2021.76.62.023

Ключевые слова

Прокурорский надзор, правовые средства, методы прокурорского надзора, исполнение законов, промышленная безопасность, сфера промышленной безопасности, нарушения промышленной безопасности, прокурорская проверка, понятие промышленной безопасности, понятие прокурорского надзора.

Введение

На современном этапе развития общество практически невозможно представить без наличия промышленного производства. Однако, несмотря на все положительные моменты, нельзя отрицать тот факт, что на данный момент промышленное производство не только благо для современного общества, но и один из основных источников опасности. И здесь очень важно отметить, что опасность промышленного производства кроется не только в ситуациях, не зависящих от человека. Как раз наоборот – основной вред причиняется именно человеком. Указанное объясняется тем, что при ненадлежащем соблюдении норм промышленной безопасности возникает угроза жизни и здоровью граждан, и окружающей среде. К сожалению, следует отметить и то, что такое безрассудное поведение порой приводит к ужасным катастрофам, последствия которых еще много лет негативно сказываются на людях и природе.

Основная часть

Промышленная безопасность представляет собой состояние защищенности от аварий на различных предприятиях, которые эксплуатируют опасные производственные объекты [Бусленко и др., 2015, 67].

Некоторые люди ошибочно полагают, что промышленная безопасность – это деятельность по охране труда людей, работающих на производстве. Однако, это не так. Промышленная безопасность призвана определять защитные меры на особо опасных производствах (к таким опасным производствам относятся, например, добывающая промышленность, добыча и производство углеводородов, переработка газа и нефти, горная промышленность, производство электроэнергии и пр.), а также устанавливать требования к квалификации работников на опасных промышленных производствах, требования к их аттестации – для руководителей и специалистов, а также для рабочих профессий (обучение и инструктаж).

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» в редакции от 29 июля 2018 года, работа по осуществлению обеспечения промышленной безопасности включает принятие мер по защите работников и населения, прилегающих к ОПО территорий от возможных аварий, а также разработку и выполнение плана ликвидации их последствий.

В соблюдении же данных норм огромную роль играет деятельность прокуратуры [Ллоцманов, Наконечный, 2019, 40]. Так, к одним из наиболее значимых направлений деятельности органов прокуратуры, по-нашему мнению, можно отнести прокурорский надзор за исполнением законов о промышленной безопасности.

Указанное в особенности актуально в свете того, что показатель социального риска техногенных аварий на территории Российской Федерации очень высок. Самую же большую угрозу представляют, как говорилось выше, именно опасные производственные объекты. Так, по данным прокуратуры о проведенных проверках исполнения законов о промышленной безопасности, известно, что предприятия разных отраслей промышленности стоят самыми

первыми в группе источников, представляющих наибольшую опасность возможных происшествий и катастроф [Канунцев, 2018, 74].

С учетом статистических данных, представленных органами прокуратуры, следует отметить, что на территории Российской Федерации зарегистрировано просто огромное число опасных производственных объектов, на которых каждый год происходит множество аварий, в результате которых часто гибнут люди (по данным на 2017 год таких опасных производственных объектов более 170-ти тысяч) [Клыкова, 2019, 117].

Как отмечает А.В. Паламарчук, среди самых частых причин аварий в сфере промышленности следует выделить такие, как непродуманность проектных и технических решений, недопустимость уровня износа основных производственных фондов, несвоевременное и/или некачественное выполнение работ по осуществлению обслуживания и/или ремонта, не соблюдение мер безопасности на производстве, не соблюдение трудовой и/или технологической дисциплины [Паламарчук, 2017, 4].

В свете указанного, в качестве самого эффективного способа оказания влияния на руководящий состав опасных производственных объектов автор настоящей статьи считает осуществление качественной надзорной деятельности, которая способна защитить интересы и жизни граждан и не допустить вреда экологии. Прокурорами пристальное внимание уделяется вопросам надзора за исполнением законов в сфере промышленной безопасности.

Качественная надзорная деятельность предполагает наличие широкого спектра методов и приемов осуществления надзора за исполнением законов о промышленной безопасности.

Для наиболее полного анализа методов прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности считаем необходимым сначала изучить методику.

Методика охватывает деятельность прокурора по осуществлению выявления нарушений законодательства, установления способствующих им обстоятельств и лиц, которые нарушили законы.

Методику прокурорского надзора за исполнением законов в сфере промышленной безопасности возможно определить как совокупность методов и приемов, которые применяются уполномоченными представителями прокуратуры в целях осуществления выявления, устранения и предупреждения нарушений законодательства о промышленной безопасности и способствующих им обстоятельств.

Методика прокурорского надзора за исполнением законодательства о промышленной безопасности охватывает систему приемов и методов, которые могут применяться прокурором с целью достижения той или иной задачи осуществления надзора. В данном случае приемы и методы носят, в основном, не обязательный, а рекомендательный характер. По этой причине их часто именуют рекомендациями.

Методика прокурорского надзора за исполнением законов в сфере промышленной безопасности в значительной мере характеризуется индивидуальностью. В процессе надзора в полную меру проявляются умственные и профессиональные способности прокурора. Естественно, очень многое зависит так же и от опыта работы представителя прокуратуры, от его активности и инициативности.

Как отмечает Е.Н. Докучаева, работники прокуратур, которые осуществляют прокурорский надзор за исполнением законов о промышленной безопасности, должны обладать высокой правовой и общей культурой. Данным автором так же отмечается, что «до недавнего времени при подборе кадров в специализированные прокуратуры большое внимание уделялось профессиональной подготовке сотрудников. В прокуратуры набирались лица, закончившие институты преимущественно на 4 и 5. Отбор производился за 8-9 месяцев до окончания института, изучались личные качества претендентов, проводилась проверка их данных»

[Докучаева, 2009, 133-134]. Следует согласиться с Е.Н. Докучаевой, что указанное было вполне обоснованным. Специфика субъектов предмета прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности требует особенного подхода при осуществлении прокурорских проверок, высокой культуры поведения и знаний от прокуроров [там же, 134].

Следует отметить, что в целом методика организации и проведения прокурорских проверок за исполнением законов в сфере промышленной безопасности является аналогичной проверкам, проводимым в иных сферах. Ее же особенности и индивидуальность обусловлены существующими отличиями специфики объектов прокурорского надзора, а также объемом и характером полномочий прокурора по осуществлению выявления, пресечения и устранения допущенных нарушений законодательства.

Как правило, прокурорская проверка за исполнением законов в сфере промышленной безопасности связана с деятельностью представителей прокуратуры на опасных промышленных объектах и поэтому не может быть проведена за один день. Такие предприятия часто являются объектами особой сложности. Помимо того, что они занимаются специфическими видами деятельности, количество их сотрудников часто достигает нескольких тысяч человек. В процессе производства проверки от представителей прокуратуры требуется исследование огромного количества различных технических, финансовых и организационно-распорядительных документов, что, безусловно, усложняет задачу осуществления прокурорского надзора в анализируемой сфере.

Важно отметить, что эффективность осуществления прокурорами надзора за исполнением законодательства в сфере промышленной безопасности находится в прямой зависимости от правильности осуществления организации и выбора надлежащей методики проведения прокурорской проверки.

Под общей методикой прокурорского надзора следует понимать научно обоснованную систему апробированных и выверенных методов, приемов и технических средств, которые направлены на эффективное применение полномочий прокурорами в целях осуществления установления, проверки нарушений законодательства и принятия мер по их устранению. В свою очередь, под методами, при помощи которых осуществляется выявление нарушения законодательства, понимается совокупность приемов и способов, применяемых в процессе осуществления надзорной деятельности с целью выявления нарушений законодательства и причин таких нарушений [там же, 135].

Частная методика прокурорского надзора за исполнением законов характеризуется использованием работниками прокуратуры, имеющихся возможностей применительно к конкретным областям правовых отношений, иерархическому уровню объектов надзора, видом деятельности, в процессе которых допускаются правонарушения, требующие прокурорского реагирования путем их индивидуализации и учета особенности факторов, обуславливающих специфику правонарушений и деятельности прокурора по восстановлению нарушенной законности [там же, 136].

Таким образом, под методом прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности следует понимать средство и/или способ решения задачи, к примеру, выявления конкретных нарушений в сфере промышленного законодательства. В представленном смысле такого рода надзорные действия, как прокурорская проверка, направление поручения в другую прокуратуру о выполнении отдельных проверочных действий представляют собой методы выявления нарушений законов. Следует отметить, что понятие «метод», как правило, охватывается таким понятием, как «правовое средство прокурорского надзора».

В свою очередь, под приемом следует понимать конкретное действие уполномоченного на

то лица, служащее, к примеру, цели установления истины или же предупреждения правовых нарушений и пр.

Важно отметить, что метод по отношению к приему в данном случае выступает в качестве понятия родового или как общее к частному. Так, в пределах одного единственного метода может быть применено одновременно несколько или даже много разных приемов. К примеру, в пределах метода, прокурорского надзора за исполнением законов, именуемом «прокурорская проверка», могут быть одновременно применены такие приемы, как ознакомление с документами, истребование объяснений, снятие копий с документов и многие другие приемы.

Под термином «правовые средства прокурорского надзора» следует понимать только лишь те из полномочий прокурора, которые предусмотрены Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 (и прочими федеральными законами). При этом важно отметить, что полномочия, являющиеся правовыми средствами, обладают важным процессуальным значением.

Следует согласиться с С.В. Филипенко, который отмечает, что правовые средства прокурорского надзора есть определенные способы деятельности, которые представляют собой являющуюся упорядоченной систему действий, совершаемых в той или иной последовательности [Филипенко, 2017, 207].

Таким образом, правовые средства, которые используются прокурором в процессе осуществления им надзорной деятельности за исполнением законодательства в сфере промышленной безопасности могут быть определены в качестве форм реализации предусмотренных законодательством полномочий прокурора в анализируемой сфере, выражающиеся в совершении им конкретных действий и вынесении официальных документов.

Правовые средства прокурорского надзора в процессе надзорной деятельности за исполнением законодательства в сфере промышленной безопасности применяются уполномоченным прокурором для осуществления пресечения и предотвращения нарушений закона, причин и условий, данным нарушениям способствующих, и обеспечения большинства общественно-социальных и/или государственных интересов. Без сомнения, достижение названных целей является просто невозможным без выявления непосредственно самих правонарушений.

Правовые средства (методы) прокурорского надзора, в частности, за исполнением законов в сфере промышленной безопасности, следует разделить на две большие группы: к первой группе следует отнести средства (методы), которые применяются для осуществления выявления нарушений; ко второй группе следует отнести средства (методы) для их пресечения и предотвращения.

Наиважнейшим методом выявления нарушений законов о промышленной безопасности выступают прокурорские проверки. Здесь следует отметить, что полнота и своевременность выполнения прокурорских проверок – это самые главные требования, предъявляемые к таким проверкам. Указанное объясняется тем, что несвоевременное обнаружение нарушений законодательства в сфере промышленной безопасности, так же, как и их неполное выявление, в значительной степени способствуют созданию условий для совершения новых и часто более серьезных правовых нарушений.

В процессе осуществления прокурорских проверок исполнения законов о промышленной безопасности прокурором самостоятельно или же при помощи специалистов выясняются самые разные вопросы правового характера, касающиеся непосредственно исполнения законодательства в сфере промышленной безопасности. При этом следует отметить, что характер выясняемых прокурором вопросов зависит от имеющихся у него сведений о нарушении законодательства в анализируемой сфере. Всегда в самую первую очередь прокурор

осуществляет проверку сведений о нарушении законодательства в сфере промышленной безопасности. Однако в том случае, если ему становится известно, что имели место и иные нарушения законов, в частности и в других структурных подразделениях, то объем проверки увеличивается.

Что касается сути самого прокурорского надзора, то она заключена в использовании прокурором предоставленных ему на законодательном уровне правовых средств (методов) для осуществления выявления, предупреждения и устранения правовых нарушений.

Кроме метода прокурорской проверки, в процессе осуществления прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере промышленной безопасности прокурором используются и другие методы, а именно:

- требование от поднадзорных органов проведения проверки и ревизии;
- рассмотрение заявлений, жалоб и иных обращений граждан;
- направление исковых заявлений в суды и арбитражные суды;
- принятие мер прокурорского реагирования.

Считаем необходимым отметить, что акт прокурорского реагирования может аккумулировать в себе сразу несколько требований прокурора.

При осуществлении надзора за исполнением федерального законодательства используются предусмотренные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.01.1992 № 2202-1 меры прокурорского реагирования:

- представление об устранении нарушений закона;
- протест;
- постановление о возбуждении производства об административном правонарушении;
- предостережение о недопустимости нарушения закона.

Таким образом, правовые средства, применяемые в процессе осуществления надзора за исполнением законов в сфере промышленной безопасности, следует разделить на две большие группы: средства (методы), применяемые для выявления нарушений; средства (методы), применяемые для их пресечения и предотвращения, а именно, акты прокурорского реагирования. При этом, правовые средства (методы), используемые для осуществления выявления нарушений закона, можно подразделить на две подгруппы: средства (методы) осуществления мониторинга состояния законности; средства (методы), применяемые непосредственно в процессе проверок информации о нарушениях закона.

Акты реагирования необходимо группировать в зависимости от целей их применения, что позволяет выделить следующие группы:

- акты реагирования, направленные на устранение нарушений;
- акты реагирования, направленные на привлечение к ответственности виновных;
- акты реагирования, направленные на профилактику противоправных деяний.

Заключение

Таким образом, следует сделать следующие выводы.

Современные условия экономических и производственных отношений позволяют утверждать о том, что в качестве единственной меры обеспечения надлежащего уровня промышленной безопасности на современном этапе, остается обеспечение надлежащего надзора со стороны уполномоченных государственных органов.

Под методом прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности следует понимать средство и/или способ решения задачи, к примеру, выявления

конкретных нарушений в сфере промышленного законодательства.

Понятие «метод», как правило, охватывается таким понятием, как «правовое средство прокурорского надзора».

Правовые средства прокурорского надзора за исполнением законов о промышленной безопасности могут быть определены как формы реализации предусмотренных законодательством полномочий прокурора в анализируемой сфере, выражающиеся в совершении им конкретных действий и вынесении официальных документов.

Основным методом прокурорского надзора за исполнением законов в сфере промышленной безопасности выступает прокурорская проверка. Однако, это не единственный метод осуществления прокурорского надзора в данной сфере, применяются так же такие методы, как требование от поднадзорных органов проведения проверки и ревизии; рассмотрение заявлений, жалоб и иных обращений граждан; обращение в суд; вынесение актов прокурорского реагирования.

Библиография

1. Бусленко Ю.В. и др. Понятие промышленной безопасности на опасных производственных объектах // Потенциал современной науки. 2015. № 8 (16). С. 67-69.
2. Докучаева Е.Н. Прокурорский надзор за исполнением федерального законодательства на особо режимных объектах: предприятиях оборонно-промышленного комплекса: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 197 с.
3. Канунцев А.А. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о промышленной безопасности опасных производственных объектов // Прокурор. 2018. № 2. С. 74-77.
4. Клыкова М.А. О некоторых вопросах прокурорского надзора за исполнением законодательства в сфере промышленной безопасности опасных производственных объектов // Новости науки. 2019. М., 2019. С. 117-1
5. Лоцманов Е.А., Наконечный С.Н. Обеспечение промышленной безопасности на опасных производственных объектах // Мировая наука. 2019. № 7 (28). С. 40-43.
6. Паламарчук А.В. Прокурорский надзор за исполнением законов о промышленной безопасности опасных производственных объектов в деятельности аварийно-спасательных служб и формирований // Законность. 2017. № 2 (988). С. 3-8.
7. Федеральный закон от 21.07.1997 № 116-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».
8. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 01.07.2021) «О прокуратуре Российской Федерации».
9. Филипенко С.В. Классификация правовых средств органов прокуратуры, применяемых при надзоре за исполнением законов // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 3 (116). С. 206-210.

Legal means and methods of prosecutor surveillance for the execution of industrial safety laws

Marina B. Kabanova

Junior Counsellor of Justice, Senior Lecturer,
Department of Public Law Disciplines,
Saint Petersburg Law Institute (branch),
University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation,
191014, 44, Liteinyi ave., Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: 9578942@mail.ru

Abstract

The author has identified the relevance of the study of the means of prosecutor's supervision over the implementation of laws on industrial safety, analyzed the methodology for the implementation of prosecutor's supervision in this area, defined the means of prosecutor's supervision over the implementation of laws on industrial safety. The author concludes that the current conditions of economic and industrial relations allow us to assert that the only measure to ensure an appropriate level of industrial safety at the present stage is to ensure proper supervision by authorized state bodies. The legal means of prosecutorial supervision over the implementation of laws on industrial safety should be understood as the means provided for by the legislation to identify eliminate prevent specific violations in the field of industrial legislation. The author reveals that, sometimes, when determining the method of prosecutor's supervision, they proceed from the concept of legal means of prosecutor's supervision, respectively, and thus the legal means of prosecutor's supervision are considered as methods of prosecutor's supervision. The main method of prosecutor's supervision over the implementation of laws in the field of industrial safety is the prosecutor's check. However, this is not the only method of implementing prosecutor's supervision in this area, such methods are also used as the requirement from the supervised bodies to conduct an audit and audit; consideration of applications, complaints and other appeals of citizens; sending claims to courts and arbitration courts; as well as taking measures of prosecutor's response.

For citation

Kabanova M.B. (2021) *Pravovye sredstva i metody prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonov o promyshlennoi bezopasnosti* [Legal means and methods of prosecutor surveillance for the execution of industrial safety laws]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 11 (9A), pp. 191-199. DOI: 10.34670/AR.2021.76.62.023

Keywords

Prosecutor's supervision, legal means, methods of prosecutor's supervision, enforcement of laws, industrial safety, industrial safety violations, prosecutor's inspection, concept of industrial safety, concept of prosecutor's supervision.

References

1. Buslenko Yu.V. et al. (2015) *Ponyatie promyshlennoi bezopasnosti na opasnykh proizvodstvennykh ob"ektakh* [The concept of industrial safety at hazardous production facilities]. *Potentsial sovremennoi nauki* [Potential of modern science], 8 (16), pp. 67-69.
2. Dokuchaeva E.N. (2009) *Prokurorskii nadzor za ispolneniem federal'nogo zakonodatel'stva na osobo rezhimnykh ob"ektakh: predpriyatiyakh oboronno-promyshlennogo kompleksa. Doct. Dis.* [Prosecutor's supervision over the implementation of federal legislation at high security facilities: enterprises of the military-industrial complex. Doct. Dis.]. Moscow.
3. *Federal'nyi zakon ot 21.07.1997 № 116-FZ (red. ot 11.06.2021) «O promyshlennoi bezopasnosti opasnykh proizvodstvennykh ob"ektov»* [Federal Law of 21.07.1997 No. 116-FZ (as amended on 11.06.2021) On industrial safety of hazardous production facilities].
4. *Federal'nyi zakon ot 17.01.1992 № 2202-1 (red. ot 01.07.2021) «O prokurature Rossiiskoi Federatsii»* [Federal Law of 17.01.1992 No. 2202-1 (revised from 01.07.2021) On the Prosecutor's Office of the Russian Federation].
5. Filipenko S.V. (2017) *Klassifikatsiya pravovykh sredstv organov prokuratury, primenyaemykh pri nadzore za ispolneniem zakonov* [Classification of legal means of prosecutors used in the supervision of the implementation of laws]. *Vestnik Saratovskoi gosudarstvennoi yuridicheskoi akademii* [Bulletin of the Saratov State Law Academy], 3 (116), pp. 206-210.
6. Kanuntsev A.A. (2018) *Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonodatel'stva o promyshlennoi bezopasnosti opasnykh proizvodstvennykh ob"ektov* [Prosecutor's supervision over the implementation of legislation on industrial safety of

-
- hazardous production facilities]. *Prokuror* [Prosecutor.], 2, pp. 74-77.
7. Klykova M.A. (2019) O nekotorykh voprosakh prokurorskogo nadzora za ispolneniem zakonodatel'stva v sfere promyshlennoi bezopasnosti opasnykh proizvodstvennykh ob"ektov [On some issues of prosecutor's supervision over the implementation of legislation in the field of industrial safety of hazardous production facilities]. In: *Novosti nauki 2019* [2019 Science News]. Moscow.
8. Lotsmanov E.A., Nakonechnyi S.N. (2019) Obespechenie promyshlennoi bezopasnosti na opasnykh proizvodstvennykh ob"ektakh [Ensuring industrial safety at hazardous industrial facilities]. *Mirovaya nauka* [World Science], 7 (28), pp. 40-43.
9. Palamarchuk A.V. (2017) Prokurorskii nadzor za ispolneniem zakonov o promyshlennoi bezopasnosti opasnykh proizvodstvennykh ob"ektov v deyatel'nosti avariino-spasatel'nykh sluzhb i formirovanii [Prosecutor's supervision over the implementation of laws on industrial safety of hazardous production facilities in the activities of emergency rescue services and formations]. *Zakonnost'* [Legality], 2 (988), pp. 3-8.