

Тезисы

для доклада на XXII Международном форуме «Технологии безопасности» на тему: «Об осуществлении федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»

Добрый день уважаемые коллеги!

Ни для кого не секрет, что в 2016 году на Росгвардию возложена ранее осуществлявшаяся МВД России функция федерального государственного контроля за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса (далее – ТЭК).

В связи с тем, что формирование территориальных органов Росгвардии и специализированных подразделений, уполномоченных на осуществление указанной функции, осуществлялось во втором полугодии 2016 года, проверки обеспечения безопасности объектов ТЭК были приостановлены и перенесены на 2017 год.

В свою очередь, до передачи в сферу ведения Росгвардии указанных полномочий органами государственного контроля в соответствии с планами проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на 2016 год было проверено 807 объектов ТЭК, эксплуатацию которых осуществляют 220 юридических лиц.

Справочно.

На сегодняшний день, по данным Минэнерго России, в Реестр объектов ТЭК включено 7153 объекта, из них 6261 - низкой категории опасности, 824 - средней и 68 - высокой.

По итогам плановых проверок на 697 (86%) объектах ТЭК выявлено 5 225 нарушений обязательных требований, подавляющая часть которых связана с отсутствием или несоответствием предъявляемым требованиям физической защиты (1 042) и инженерно-технических средств охраны (4 119), таких как элементов систем охранной сигнализации (474), телевизионных систем (377), систем контроля и управления доступом (273), охранного освещения (246), специальных технических средств досмотра (219) и других средств защиты.

Уполномоченным должностным лицам субъектов ТЭК выдано 175 предписаний об устранении нарушений, в том числе в части оборудования объектов ТЭК необходимыми инженерно-техническими средствами охраны, из которых лишь 22 исполнены в установленные сроки, 68 - не исполнены.

Остальная часть выданных предписаний (85) предполагает длительные сроки устранения выявленных нарушений в связи с тем, что на приведение состояния безопасности линейных объектов в соответствие утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 сентября 2015 г. № 993 требованиям субъектам ТЭК отводится 5 и 10 лет в зависимости от присвоенной категории опасности объекта.

Анализ исполнения субъектами ТЭК предписаний об устранении выявленных нарушений показал, что основными причинами несвоевременного их выполнения являются:

жесткая регламентация порядка установления сроков исполнения предписания (не более 1 месяца);

отсутствие денежных средств у субъектов ТЭК на устранение нарушений, требующих значительных финансовых вложений;

проведение мероприятий, требующих разработки и утверждения сложной технической документации, а также определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей) на конкурсной основе, предусмотренной законодательством Российской Федерации в сфере закупок товаров, работ и услуг.

Наряду с указанными причинами отмечается еще одна, позволяющая субъектам ТЭК затягивать выполнение указанных предписаний, прежде всего, это то, что санкции, предусмотренные статьей 20.30 КоАП РФ, применяются лишь в отношении должностных лиц субъектов ТЭК, а не юридических лиц, которым принадлежат объекты ТЭК, в связи с чем последние не всегда заинтересованы в своевременном устранении нарушений, требующих значительных финансовых вложений.

В этой связи назрела необходимость решения вопроса о внесении соответствующих изменений в КоАП РФ в части установления указанной административной ответственности в отношении юридических лиц и пересмотра размеров штрафов в сторону их увеличения.

Одновременно с этим, по нашему мнению, также подлежат увеличению и размеры штрафов, предусмотренные статьей 19.5 КоАП РФ, за невыполнение в срок законного предписания органа, осуществляющего государственный контроль.

В связи с этим Росгвардией в рамках подготовки к запланированному в марте 2017 года заседанию Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по безопасности в экономической и социальной сфере инициировано рассмотрение вопроса о внесении соответствующих изменений в КоАП РФ в части установления административной ответственности юридического лица за нарушение требований обеспечения безопасности и антитеррористической защищенности объектов ТЭК и пересмотра размеров штрафов.

Вместе с тем в целях осуществления контроля за исполнением предписаний об устранении нарушений, выявленных в ходе ранее состоявшихся плановых проверок, уполномоченными комиссиями в течение 2016 года проведены 93 внеплановые проверки.

При этом в 6 субъектах Российской Федерации проверенными юридическими лицами в арбитражные суды подано 8 исков о признании незаконными выданных предписаний об устранении выявленных нарушений (*Республика Саха (Якутия) (2), Забайкальский край (1), Белгородская (1), Кемеровская (1), Магаданская (1), Ярославская (2) области*).

В пяти случаях предписания об устранении выявленных нарушений судами признаны законными и обязательными для исполнения (*Забайкальский край (1), Белгородская (1), Кемеровская (1), Ярославская (2) области*), в двух – исковые требования субъектов ТЭК удовлетворены частично (*Республике Саха (Якутия)*), в одном – судебное производство до настоящего времени не завершено (*Магаданская область*).

По итогам проведенных проверок за допущенные нарушения в отношении должностных лиц субъектов ТЭК составлено 108 протоколов

об административных правонарушениях, предусмотренных статьями 20.30 (84 протокола) и 19.5 (28) КоАП РФ, иными статьями КоАП РФ (5), по которым мировыми судьями в настоящее время принято 91 решение об их привлечении к административной ответственности.

В целях оптимизации процедур, связанных с подготовкой и проведением контрольных мероприятий на объектах ТЭК, разработан Федеральный закон от 9 марта 2016 г. № 68-ФЗ, в соответствии с которым государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов ТЭК выведен из сферы действия Федерального закона № 294-ФЗ, а Правительство Российской Федерации наделено полномочиями по установлению иного, отличного от общих правил осуществления государственного контроля, порядка проведения мероприятий по оценке состояния безопасности объектов ТЭК.

В связи с этим Росгвардией подготовлено и принято постановление Правительства Российской Федерации от 20 октября 2016 г. № 1067 «Об утверждении Правил осуществления Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», а также издан приказ Росгвардии от 10 декабря 2016 г. № 431 «Об утверждении типовых форм, необходимых при осуществлении Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации и ее территориальными органами федерального государственного контроля (надзора) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» (*зарегистрирован в Минюсте России 10.01.2017 № 45138*).

Важными особенностями указанных Правил является то, что:

Во-первых. Минимизированы бюрократические процедуры при подготовке и проведении контрольных мероприятий на объектах.

С 2017 года плановые проверки будут проводиться при предъявлении сотрудником органа государственного контроля именного предписания на проведение проверки, выдаваемого руководителем органов Росгвардии.

В первую очередь это позволит исключить факты привлечения к проверкам сотрудников, не наделенных правом осуществлять проверки, а во вторую – значительно сократить документооборот при организации проверочных мероприятий.

Во-вторых. Изменена процедура формирования ежегодных планов проведения плановых проверок.

Поскольку ранее процесс согласования указанных планов с органами прокуратуры представлял собой формальный процесс наполнения размещаемого на сайте Генеральной Прокуратуры Российской Федерации Сводного плана проведения плановых проверок субъектов предпринимательства, вполне логичным и обоснованным стало привлечение к формированию планов проведения плановых проверок объектов ТЭК антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации, уже наделенных в соответствии с Федеральным законом № 256-ФЗ рядом полномочий в сфере профилактики терроризма на объектах отрасли, а также минимизации и ликвидации последствий его проявления.

Справочно.

Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, возглавляющие АТК, определяют перечни объектов ТЭК, подлежащих категорированию, а также согласовывают паспорта безопасности объектов, которым присвоена соответствующая категория опасности.

В настоящее время сводный план проведения плановых проверок на 2017 год размещен на официальном сайте Росгвардии.

Вместе с тем прошу обратить внимание на то, что теперь контрольные мероприятий ориентированы на объекты ТЭК, а не на юридические лица.

В-третьих. Изменилась периодичность проведения проверок объектов ТЭК.

Поскольку в настоящее время в деятельность различных контрольно-надзорных органов внедряется риск-ориентированный подход в определении интенсивности контроля принято решение о проведении проверочных мероприятиях на объектах ТЭК в зависимости от присвоенной им категории опасности.

Так начиная с этого года объекты ТЭК низкой категории опасности будут проверяться, как и раньше, 1 раз в три года, а объекты высокой и средней категорий опасности 1 раз в год, так как вред, причинённый им в результате противоправных посягательств, может нести за собой более опасные последствия, нежели на объектах низкой категории опасности.

В-четвертых. Предусмотрен гибкий подход к определению сроков исполнения выданных органом государственного контроля предписаний, а также возможность продления указанного срока на 1 год при наличии мотивированного обращения субъекта ТЭК.

Указанное нововведение в полной мере соответствует ожиданиям, прежде всего, ведущих субъектов ТЭК, имеющих централизованную систему инвестирования своих расходов, в том числе на мероприятия по приведению в соответствие предъявляемым требованиям состояния безопасности принадлежащих им объектов.

Данный подход позволит учитывать этапность оснащения производственных мощностей компаний необходимым набором инженерно-технических средств защиты (от разработки технического задания на их установку и модернизацию до выбора подрядной организации и заключения с ней соответствующего договора).

При этом нельзя забывать о том, что обращения направляемые в территориальный орган Росгвардии о продлении срока исполнения предписания должны быть обусловлены весьма объективными причинами, подтвержденными документально.

Теперь, коротко, хотелось бы остановиться на том, что сегодня Росгвардия участвует в рассмотрении проектов федерального закона «О государственном и муниципальном контроле (надзоре) в Российской Федерации», разработанного Минэкономразвития России взамен действующего в настоящее время Федерального закона № 294-ФЗ и федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации

по вопросам осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», разработанного Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Положения названных законопроектов предполагают распространение общих правил осуществления государственного контроля (надзора) на федеральный государственный контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов ТЭК.

При этом их разработчиками не учитывается то, что названные выше Правила осуществления Росгвардией государственного контроля предусматривают особенности, направленные, прежде всего, на своевременное проведение контрольных мероприятий за обеспечением безопасности объектов, а также, сокращение подготавливаемых при подготовке и проведении проверок документов, что позволяет увеличить количество проверяемых в плановый период объектов.

Так планами проведения территориальными органами Росгвардии плановых проверок объектов ТЭК в 2017 год предусмотрено осуществление контрольных мероприятий на 2650 объектах, тогда как их проведение в рамках общих правил, предусмотренных Федеральным законом № 294-ФЗ, позволяла осуществить проверки в 2015 и 2016 годах лишь на 1000 и 800 объектах соответственно.

Наряду с этим необходимо учитывать, что подконтрольные объекты ТЭК отнесены к потенциально-опасным объектам, которым в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 5 мая 2012 г. № 459 «Об утверждении Положения об исходных данных для проведения категорирования объекта ТЭК» присваивается соответствующая уровню чрезвычайной ситуации, наступающей в случае совершения на них актов незаконного вмешательства, в том числе террористических актов, категория опасности (*высокая, средняя, низкая*).

В заключение отмечу, что на фоне активного развития топливно-энергетический комплекс в нашей стране особое внимание необходимо уделять безопасности его функционирования, что подтверждается принимаемыми Президентом и Правительством Российской Федерации решениями.

Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683 мероприятия по обеспечению безопасного функционирования и повышения уровня антитеррористической защищенности объектов ТЭК, являющихся потенциально опасными и одними из важных для инфраструктуры Российской Федерации, включены в Стратегию национальной безопасности Российской Федерации.

На этом считаю тему своего доклада исчерпанной, благодарю за внимание.

Росгвардия