

ЮРИСПРУДЕНЦИЯ

Тюнеев Николай Васильевич

аспирант

ФГБОУ ВО «Финансовый Университет при Правительстве РФ»

г. Москва

**ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАТИВНЫХ
ОТНОШЕНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ НА ПРИМЕРЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УЧАСТИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ
ОБЕСПЕЧЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОГО НАДЗОРА В СФЕРЕ
ПРОМЫШЛЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УГОЛЬНЫХ ШАХТАХ**

Аннотация: в настоящей статье автором рассмотрены: понятие институционализации федеративных отношений, отдельные примеры судебной практики, институционализация на примере государственного участия в организации системы обеспечения административного надзора в сфере промышленной безопасности. Кроме того, выделены основные этапы становления и развития институционализации.

Ключевые слова: институционализация, федеративные отношения, административный надзор, социальная норма, правило, общественные потребности, промышленная безопасность, федерализм, государственное управление, предсказуемое поведение, упорядоченный процесс.

Степень изученности федеративных отношений в России, по нашему мнению, недостаточна.

Рассмотрим институционализацию системы федеративных отношений в Российской Федерации на примере государственного участия в организации системы обеспечения административного надзора в сфере промышленной безопасности в угольных шахтах.

По мнению С.С. Фролова: «под институционализацией понимается процесс определения и закрепления социальной нормы, правила, статуса и роли, их приведение в систему, имеющую способность действовать в направлении удовлетворения конкретных общественных потребностей» [9, с. 146]. В результате институционализации осуществляется замена спонтанного и экспериментального поведения на предсказуемое поведение, которое является ожидаемым, моделируемым, регулируемым.

Агранат Д.Л. определяет институционализацию как превращение какого-либо явления или движения в упорядоченный процесс, характеризующийся определённой структурой отношений, дисциплиной, иерархией власти, правилами поведения [5, с. 20–22].

По нашему мнению, институционализацию можно рассматривать как процесс определения и оформления организационных, правовых и других структур для удовлетворения общественных потребностей, или как закрепление социальных норм, правил, статусов и ролей, приведение их в систему. И именно организационное оформление социального института является одним из важнейших составляющих институционализации.

Под федерализмом – федерацией – федеративными отношениями следует понимать форму децентрализации государственной власти федеративного государства (федерации), которой предполагается разграничение компетенции между органами государственной власти России и органами власти субъектов Федерации. Субъекты Федерации выступают в качестве составных частей федеративного государства, в которых осуществляется создание органов законодательной и исполнительной власти (реже судов), действующих согласно положениям федеральных законов и с учетом разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами [6, с. 620].

Ф.С. Разаренов [7, с. 69–78] определяет административный надзор как самостоятельный вид деятельности, направленный на обеспечение законности при осуществлении государственного управления, который представляет собой по-

стоянное наблюдение за точным соблюдением законов и подзаконных актов, которое осуществляется органами государственного управления по вопросам, закрепленным в их компетенции, в целях предупреждения, выявления и пресечения отклонений и привлечения нарушителей к ответственности.

М.Р. Стерлинг констатирует: административный надзор выступает разновидностью деятельности, ориентированной на постоянное наблюдение и проверку соблюдения правовых норм и установленных правил поведения и деятельности субъектов правоотношений, осуществляемой, как правило, в рамках установленных правовых процедур и сопровождаемой мерами административно-правового принуждения, имеющими предупредительный, пресекательный, восстановительный, обеспечительный и наказательный характер [8].

По нашему мнению, административный надзор является своего рода «суженным» контролем, однако суженным лишь в сфере своего применения.

Главной задачей административного надзора в области промышленной безопасности является вхождение в «соприкосновение» с управляемыми объектами для выполнения специфических целей [3].

Так, к началу 90-х годов прошлого столетия в угольной промышленности резко обострились производственные, технические, экологические и социально-экономические проблемы. К 1992 году более половины шахт России имели фактический срок службы свыше 40 лет и лишь 16 – были относительно новыми. Около 2/3 шахт были опасны по выделению газа и угольной пыли, каждая вторая отличалась высокой степенью самовозгорания угля.

Приходится констатировать, что недостаточная институционализация системы федеративных отношений в России в исследуемой сфере способствовала возникновению чрезвычайных происшествий. Так, на шахте «Владимирская» в Кузбассе произошло обрушение породы. Интернет – источники пестрили заголовками [10]: «Под завалами могут быть люди», «На шахте в Кемеровской области произошло обрушение породы», «Эвакуация на кузбасской шахте «Владимирская» завершена, судьба одного горняка остается неизвестной» и т. д. Данное

чрезвычайное происшествие является самой яркой констатацией того, что существующие на сегодняшний день меры пресечения нарушений в области деятельности хозяйствующих субъектов не отвечают требованиям безопасности как человека, так и окружающей среды.

В приведенном нами примере обрушение породы произошло в так называемой «официальной» шахте. Вместе с тем, не является новой информация о том, что в отсутствие стабильной работы некоторые шахтеры работают в «незаконных» шахтах, именуемых «копанками», «норой». Несчастные случаи в данных шахтах – скорее закономерность, чем исключение.

Общая сложившаяся ситуация требовала не только решения вышеперечисленных проблем, но и разработки разумной, гибкой системы административного надзора. 22 мая 2007 г. на Постановлении Коллегии Ростехнадзора [2] был заслушан доклад заместителя руководителя Службы Н.Г. Кутыина о результатах технического расследования причин аварии – взрыве метановоздушной смеси – происшедшей 19 марта 2007 года на филиале «Шахта Ульяновская» ОАО «Объединенная угольная компания «Южкузбассуголь», в результате которой погибли 110 человек, а 8 человек получили травмы различной степени тяжести.

В результате настоящего доклада была произведена разработка комплекса мер, имеющих своей целью устранение причин возникновения подобных аварий. В связи с чем, по нашему мнению, вышеуказанная авария явилась толчком к разработке и принятию значительного количества нормативных правовых актов в сфере промышленной безопасности.

Так, как первостепенная задача государственного надзора устанавливалась необходимость организации мониторинга оснащения угольных шахт многофункциональной аппаратурой аэрогазового контроля нового технического уровня, приборами для оперативного контроля пылевзрывобезопасности горных выработок, системами наблюдения, оповещения об авариях, средствами поиска застигнутых аварией людей.

Выделялись следующие задачи территориальных органов Ростехнадзора, которыми осуществлялся надзор на угледобывающих предприятиях:

Актуальные направления научных исследований: от теории к практике

- реализация комплекса мер по повышению эффективности государственного горного надзора, включающий в себя разработку необходимого нормативного обеспечения;
- детализация персональной ответственности инспекторского состава за надлежащее качество надзорной деятельности;
- ужесточение надзора за системой производственного контроля на горнодобывающих предприятиях и т.д.

Данные мероприятия также нашли свое закрепление в Приказе Ростехнадзора от 05.07.2007 N451 «Об аварии в филиале «Шахта Ульяновская» ОАО ОУК «Южкузбассуголь» [1].

Завершая, выделим основные этапы становления и развития институционализации федеральных отношений в области административного надзора в сфере промышленной безопасности.

Первый этап хронологически охватывает годы от 1970–1990 гг. и предполагает минимальное вмешательство государства в регулирование административного надзора в сфере промышленной безопасности.

В связи с этим задачи надзора выполнялись инструкциями, гигиеническими требованиями, методиками.

Второй этап хронологически охватывает годы от 1990–2007 гг. и связан с осознанием значимости административного надзора в сфере промышленной безопасности.

В связи с чем разрабатываются Правила безопасности в угольных шахтах и ряд других нормативных правовых актов.

Третий этап хронологически охватывает годы от 2007 и по настоящее время.

На данном этапе, во многом после произошедшей аварии, происходит активная разработка не только отдельных нормативных правовых актов, но и целых комплексов мероприятий, принятия мер, направленных на недопущение подобных аварий в будущем.

Список литературы

1. Приказ Ростехнадзора от 05.07.2007 N451 (ред. от 22.04.2009) «Об аварии в филиале «Шахта Ульяновская» ОАО «ОУК «Южкузбассуголь» // СПС «Консультант Плюс».
2. Постановление Коллегии Ростехнадзора от 22.05.2007 N2 // СПС «Консультант Плюс».
3. Решение Суда Чукотского автономного округа от 04.07.2014 N7-19/14 по делу N12-7/14 // СПС «Консультант Плюс».
4. Постановление Кемеровского областного суда от 22.02.2012 по делу N4А-49-12 // СПС «Консультант Плюс».
5. Агранат Д.Л., Лихачев М.В. Институционализация муниципальной службы / Д.Л. Агранат, М.В. Лихачев // Международное публичное и частное право. – 2012. – N3. – С. 20–22.
6. Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. акад. РАН В.С. Нерсисянца. – М., 2009. – С. 620.
7. Разаренов Ф.С. О сущности и значении административного надзора в советском государственном управлении. – М., 1963. – С. 69–78.
8. Стерлинг М.Р. Правовое регулирование организации контрольной и надзорной деятельности федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации: Дис. канд. юрид. наук. – СПб., 2004.
9. Фролов С.С. Основы социологии: Учеб. пособие. – М.: Юристъ, 2013. – С. 146.
10. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://news.yandex.ru/yandsearch?cl4url=tvrain.ru%2Farticles%2Fna_shahte_v_kuzbasse_obrushilas_poroda_pod_zavalami_mogut_byt_ljudi-