УДК 346.5

ТЕРМИН «ОПАСНЫЕ ОБЪЕКТЫ» ТРЕБУЕТ УТОЧНЕНИЯ

Стрелкова Ирина Ивановна,
Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова,
Институт экономики и управления,
заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин,
кандидат юридических наук,
г. Магнитогорск, Россия.
E-mail: strigul68@mail.ru

Аннотация
В статье анализируется понятие «опасные объекты», используемое в законодательстве РФ. Обосновывается необходимость конкретизировать сферу применения термина «опасные объекты» в соответствии с ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

Ключевые понятия:
опасные объекты, промышленная безопасность, правовой режим эксплуатации опасных объектов, страхование гражданской ответственности.

В Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года* отмечается, что экологическая ситуация в стране характеризуется высоким уровнем антропогенного воздействия на природную среду и значительными экологическими последствиями прошлой экономической деятельности. В сорока субъектах Российской Федерации более 54 процентов городского населения находится под воздействием высокого и очень высокого загрязнения атмосферного воздуха. Объём сточных вод, сбрасываемых в поверхностные водные объекты без очистки или недостаточно очищенных, остаётся высоким. Практически во всех регионах сохраняется тенденция к ухудшению состояния почв и земель, не соответствуют требованиям экологической безопасности условия хранения и захоронения отходов.

Опасности и угрозы техногенного характера прогнозируются и в утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 года № 1662-р «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»**. Переход от экспортно-сырьевой к инновационной модели экономического роста связан с формированием нового механизма социального развития, что потребует реализации комплекса преобразований по разным направлениям. В первую очередь, речь идёт о развитии человеческого потенциала России. Основные приоритеты социальной и экономической политики в этой области включают улучшение состояния окружающей среды, повышение экологических стандартов, создание эффективной системы утилизации отходов производства и потребления, повышение обеспеченности населения качественной питьевой водой.

Повышенной угрозой причинения неприемлемого ущерба населению и окружающей среде характеризуется деятельность по эксплуатации опасных объектов. Острота и масштаб экологических проблем, действующая презумпция экологической опасности хозяйственной деятельности подчеркивают актуальность вопросов, связанных с установлением адекватного правового режима эксплуатации опасных объектов.

* Утверждены Президентом РФ 30 апреля 2012 года. Документ опубликован не был. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

** О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»): Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 г. № 1662-р (в ред. от 08.08.2009) // Собрание законодательства РФ. 2008. 24 ноября. № 47. Ст. 5489.

Особенности указанного режима заключаются в установлении дополнительных требований к субъектам предпринимательства, осуществляющим такую деятельность. К федеральным законам, устанавливающим подобные требования, относятся:

– федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (далее – ФЗ «О промышленной безопасности»*);

– федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» ** ;

– федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»***;

– федеральный закон от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» ****и другие.

Кроме названных федеральных законов, законодательство Российской Федерации содержит множество иных нормативных правовых актов разного уровня, оперирующих понятием «опасные объекты» (опасные производственные объекты, особо опасные объекты, потенциально опасные объекты и т.п.). При этом соответствующие термины в нормативных правовых актах либо вообще не имеют определения, либо раскрываются через перечень опасных объектов.

Новый термин – «экологически опасные объекты» – предлагается ввести проектом федерального закона № 584587-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования нормирования в области охраны окружающей среды и введения мер экономического стимулирования хозяйствующих субъектов для внедрения наилучших технологий»*****. Определение данного термина в законопроекте снова отсутствует.

Возникает вопрос о причинах такого явления: объясняется ли подобное положение законодательными ошибками, простой терминологической непоследовательностью либо речь идёт о разных видах опасных объектов и, соответственно, о разных правовых режимах их эксплуатации.

В свою очередь, это порождает проблему более общего характера, а именно – можно ли в таких условиях вообще говорить о наличии правового режима. Само понятие «режим» (франц. regime от лат. regimen – управление) – это совокупность правил, норм, установленных применительно к определённым объектам управления******. В условиях отсутствия согласованности и взаимной связи норм, относящихся к разным институтам, о внятном правовом режиме эксплуатации опасных объектов, на наш взгляд, говорить не приходится. Более того, использование в нормативных правовых актах, регулирующих предпринимательскую деятельность, понятий и терминов, допускающих двусмысленность и возможность произвольной интерпретации, недопустимо и даже опасно, поскольку не только порождает правовую неопределенность, но и создает предпосылки для коррупционных проявлений. Законодательством должны быть установлены чёткие формальные критерии отнесения объектов, эксплуатируемых в сфере бизнеса, к категории опасных.

Такие критерии установлены в отношении опасных производственных объектов. В соответствии со ст. 2 федерального закона «О промышленной безопасности» опасными произ-

* О промышленной безопасности опасных производственных объектов: Федеральный закон от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 1997. 28 июля. № 30. Ст. 3588.

** Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте: Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 225-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 2010. 2 августа. № 31. Ст. 4194.

*** О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 1994. 26 декабря. № 35. Ст. 3648.

**** О лицензировании отдельных видов деятельности: Федеральный закон от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ (в ред. от 02.07.2013) // Собрание законодательства РФ. 2011. 9 мая. № 19. Ст. 2716.

*****Принят Государственной Думой ФС РФ в I чтении 07.10.2011 г. [Электронный ресурс]. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

****** Райзберг Б.А., Лозовский Л.Ш., Стародубцева Е.Б. Современный экономический словарь. ИНФРА-М, 2006. Словарь терминов [Электронный ресурс]. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

водственными объектами являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты, перечень которых приведён в Приложении 1 к данному федеральному закону. Согласно п. 2 ст. 2 закона опасные производственные объекты подлежат регистрации в государственном реестре в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации. Системное толкование этих норм позволяет сделать вывод о том, что предъявление к субъектам хозяйственной деятельности требований, предусмотренных ФЗ «О промышленной безопасности», напрямую связано с наличием формального признака – государственной регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов.

Наличие такой прямой связи позволяет определять и рамки применения других нормативных правовых актов, содержащих ссылки на ФЗ «О промышленной безопасности». Так, продолжительное время оставался неясным вопрос о том, на какие именно взрывопожароопасные и химически опасные производственные объекты распространяется требование о лицензировании деятельности по их эксплуатации в соответствии со ст. 12 федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности». Ответа на вопрос, связано ли это требование с признаком государственной регистрации в реестре опасных производственных объектов, указанный федеральный закон не содержал.

Необходимое уточнение было внесено федеральным законом от 4 марта 2013 года № 22-ФЗ*. В действующей редакции ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» определённо указывает на то, что речь идёт об объектах, на которые распространяется действие законодательства о промышленной безопасности. Согласно п. 12 ст. 12 закона к лицензируемым видам деятельности относится эксплуатация взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности. В свою очередь, классификация объектов проводится в ФЗ «О промышленной безопасности» в зависимости от уровня потенциальной опасности аварий на них для жизненно важных интересов личности и общества (п. 3 ст. 2).

Ссылки на ФЗ «О промышленной безопасности» содержатся и в постановлении Правительства РФ 10 июня 2013 № 492**, что также подтверждает вывод о том, что лицензированию подлежит деятельность по эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов, включённых в государственный реестр опасных производственных объектов.

На связь с понятием опасного производственного объекта, применяемым в целях ФЗ «О промышленной безопасности», указывает и Положение о разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах, утв. постановлением Правительства РФ от 26 августа 2013 г. № 730***.

Положением предусмотрено, что планы мероприятий разрабатываются в целях обеспечения готовности организаций, эксплуатирующих опасные производственные объекты, к действиям по локализации и ликвидации последствий аварий на таких объектах. Согласно пунктам 3 и 4 Положения план мероприятий разрабатывается для объекта, указанного в п. 2 ст. 10 ФЗ «О промышленной безопасности», зарегистрированного в государственном реестре опасных производственных объектов.

Категориями «особо опасные объекты», «потенциально опасные объекты» оперирует законодательство в области предупреждения чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны.

Формальные основания для отнесения объектов экономики к потенциально опасным объектам заложены в приказе МЧС РФ от 28.02.2003 г. № 105 «Об утверждении Требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально

---

* О внесении изменений в Федеральный закон «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившим силу подпункта 114 пункта 1 статьи 333.33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации: Федеральный закон от 04.03.2013 г. № 22-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2013. 4 марта. № 9. Ст. 874.

** О лицензировании эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности: Постановление Правительства РФ от 10.06.2013 г. № 492 (в ред. от 15.04.2014) // Собрание законодательства РФ. 2013. 17 июня. № 24. Ст. 3014.

*** Об утверждении Положения о разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах: Постановление Правительства РФ от 26.08.2013 г. № 730 // Собрание законодательства РФ. 2013. 2 сентября. № 35. Ст. 4516.

опасных объектах и объектах жизнеобеспечения» *.

Приказом к потенциально опасным объектам отнесены объекты, на которых используются, производятся, перерабатываются, хранятся и транспортируются пожаровзрывоопасные, опасные химические и биологические вещества (п. 5).

Согласно п. 12 приказа отнесение потенциально опасных объектов к классам опасности осуществляется комиссиями, формируемыми органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Сведения о классификации представляются комиссиями в МЧС России и в иные федеральные органы исполнительной власти с учётом их компетенции. МЧС России, региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям осуществляют учёт потенциально опасных объектов и объектов жизнеобеспечения в установленном порядке (п. 13 приказа).

Таким образом, если организация включена в перечень, утверждённый органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации, и поставлена на соответствующий учёт, на неё распространяют действие нормативные правовые акты, оперирующие понятием «потенциально опасный объект». Это относится и к отношениям, регулируемым ФЗ от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне». В соответствии с п. 2 статьи 9 закона организации, имеющие потенциально опасные производственные объекты и эксплуатирующие их, создают нештатные аварийно-спасательные формирования в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, и поддерживают их в состоянии постоянной готовности **.

Важным элементом правового режима эксплуатации опасных объектов является обязательное страхование гражданской ответственности их владельцев, предусмотренное федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте».

Статья 2, где приводятся определения основных понятий, применяемых для целей данного закона, термин «опасный объект» не содержит. Он раскрывается в ст. 5 Закона через перечень опасных объектов, владельцы которых обязаны осуществлять страхование гражданской ответственности. К ним относятся:

– объекты, подлежащие регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов;

– гидротехнические сооружения, подлежащие внесению в Российский регистр гидротехнических сооружений;

– автозаправочные станции жидкого моторного топлива;

– лифты, подъёмные платформы для инвалидов и эскалаторы (кроме эскалаторов в метрополитенах).

Как известно, розничные АЗС в соответствии с приказом Ростехнадзора от 15.04.2008 года № 241 законодательством о промышленной безопасности не охватываются***, но при этом указаны в перечне ст. 5 федерального закона отдельно, наряду с объектами, подлежащими регистрации в государственном реестре опасных производственных объектов.

Таким образом, данный закон разграничивает понятия «опасный производственный объект» и «опасный объект» на основании формального критерия государственной регистрации в соответствующем государственном реестре. Следует согласиться с мнением Л.А. Тихомировой о том, что применительно к автозаправочным станциям это означает следующее: АЗС, осуществляющие оптовую продажу бензина и дизтоплива на производственных площадках, являются опасными производственными

* Об утверждении Требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения: Приказ МЧС РФ от 28.02.2003 г. № 105 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2003. 19 мая. № 20.

**О гражданской обороне: Федеральный закон от 12.02.1998 г. № 28-ФЗ (в ред. 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 1998. 16 февраля. № 7. Ст. 799.

*** О мерах по устранению административных барьеров в виде регистрации автозаправочных станций, предназначенных для осуществления розничной торговли бензином и дизтопливом, в государственном реестре опасных производственных объектов и распространения на них действия законодательства в области промышленной безопасности: Приказ Ростехнадзора от 15.04.2008 г. № 241 [Электронный ресурс] // Безопасность труда в промышленности. 2008. № 6. Доступ из справ. правовой системы «КонсультантПлюс».

объектами, в то время как автозаправочные станции, осуществляющие розничную торговлю бензином и дизельным топливом, относятся к опасным непроизводственным объектам [1].

При этом необходимо учитывать, что федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте» регулирует исключительно страховые отношения (ст. 1). Никаких оснований для того, чтобы распространять употребляемое в нём понятие «опасные объекты» на иные виды правоотношений, закон не даёт. К сожалению, на практике это очевидное соображение зачастую игнорируется, и к субъектам бизнеса, эксплуатирующим розничные АЗС, со ссылкой на перечень ст. 5 Закона предъявляются требования в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, гражданской обороны и других сферах, не связанных со страхованием.

Для устранения подобной неопределенности необходимо уточнить термин «опасные объекты», используемый в ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте». Статью 2 закона «Основные понятия» необходимо дополнить термином «опасный объект», ограничив тем самым сферу применения данного термина целями указанного федерального закона.

1. Тихомирова Л.А. Особенности правового регулирования в области промышленной безопасности АЗС [Электронный ресурс], 2013. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1 Tihomirova L.A. *Osobennosti pravovogo regulirovanija v oblasti promyshlennoj bezopasnosti AZS* [Features of legal regulation of petrol stations' technical safety], 2013. Dostup iz spravohnoj pravovoj sistemy «Konsul'tantPljus».

UDC 346.5

THE TERM «DANGEROUS OBJECTS» REQUIRES MORE PRECISE DEFINITION

Strelkova Irina Ivanovna,
Nosov Magnitogorsk
State Technical University,
Institute of Economy and Management,
Head of the Chair of Civil and Law Disciplines,
Candidate of Juridical Sciences,
Magnitogorsk, Russia.
E-mail: strigul68@mail.ru

Annotation
The article deals with the term «dangerous objects» in Russian legislative system. The necessity to specify sphere of the term functioning in accordance with Federal Law «About obligatory insurance of civil liability of dangerous object owner for harming in accident in dangerous object».

Key concepts:
dangerous objects,
industrial safety,
legislative regime of operation of dangerous objects,
insurance of civil liability.