Обязательный элемент функционирования предприятия, эксплуатирующего ОПО

Необходимость создания нештатных аварийно-спасательных формирований (НАСФ) на предприятиях, эксплуатирующих опасные производственные объекты, обусловлена требованиями федеральных законов. Отсутствие таких формирований или их неудовлетворительная подготовка может привести в случае ЧС к разрастанию масштабов аварии и увеличению числа пострадавших.

МЧС России:

НИЗОВ
Роман Викторович,
заместитель начальника Главного управления по защите, мониторингу и предупреждению ЧС, начальник управления гражданской защиты Главного управления МЧС России по Нижегородской области

Важный момент — нормативная база создания нештатных аварийно-спасательных формирований.

- Роман Викторович, какими нормативными документами регулируется создание нештатных аварийно-спасательных формирований на предприятиях, эксплуатирующих опасные производственные объекты? Какое значение имеют эти формирования?

- Создание нештатных аварийно-спасательных формирований на предприятиях, эксплуатирующих ОПО, регулируется:

- Конституцией Российской Федерации;

- Законом Российской Федерации от 22.08.1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»;

- Законом Российской Федерации от 12.02.1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»;

- Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.11.2007 г. № 804 «Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации»;

- Приказом МЧС России от 23.12.2005 г. № 999 «Об утверждении порядка создания нештатных аварийно-спасательных формирований».

Значение нештатных аварийно-спасательных формирований вытекает из их предназначения и решаемых задач, а именно: нештатные аварийно-спасательные формирования представляют собой самостоятельные структуры, созданные организациями на нештатной основе из числа своих работников, оснащенные специальными техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами, подготовленные для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в очагах поражения и зонах чрезвычайных ситуаций.

Основными задачами нештатных аварийно-спасательных формирований являются:

- проведение аварийно-спасательных работ и первоочередное жизнеобеспечение населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий;

- участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также в борьбе с пожарами;

- обнаружение и обозначение районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому (бактериологическому) и иному заражению (загрязнению);

- санитарная обработка населения, специальная обработка техники, зданий и обеззараживание территорий;

- участие в восстановлении функционирования объектов жизнеобеспечения населения;

- обеспечение мероприятий гражданской обороны по вопросам восстановления и поддержания порядка, связи и оповещения, защиты животных и растений, медицинского, автотранспортного обеспечения.

- Какие недостатки чаще всего выявляются при проведении тренировок и проверок нештатных аварийно-спасательных формирований на предприятиях Нижегородской области?

- К наиболее распространенным недостаткам, выявляемым при проверке готовности нештатных аварийно-спасательных формирований, является недоукомплектованность аварийно-спасательного формирования соответствующим имуществом, необходимым для безопасного и эффективного выполнения возложенных на него задач. Также возможно отметить такой недостаток, как отсутствие аттестации аварийно-спасательного формирования на проведение определенного вида аварийно-спасательных работ в зависимости от опасностей, которые могут возникнуть на объекте.

Финансовые источники ликвидации последствий аварий на производстве

При работе с опасными производственными объектами и гидротехническими сооружениями возможен риск последствий в виде аварий и иных чрезвычайных ситуаций. На данный момент ни в законодательстве, ни в судебной практике не сформирован единый подход к определению источников финансирования ликвидации последствий аварий на производстве, а также перечень лиц, ответственных за ликвидацию таких последствий.

Юридическая фирма VEGAS LEX:

ЛИНЧЕНКО
Николай Анатольевич,
старший юрист Практики по проектам в энергетике

АУШЕВА
Хава Магомедовна,
младший юрист Практики по проектам в энергетике

В качестве финансовых источников ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на производстве законодателем предусматривается обязательное формирование эксплуатирующими организациями финансовых резервов для локализации и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на производстве, а также возможность финансирования мероприятий по локализации и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций за счет резервного фонда в установленных законом случаях.

В рамках настоящей статьи нами будут рассмотрены способы и порядок создания финансовых резервов для ликвидации последствий аварий, иных чрезвычайный ситуаций на производстве, а также источники финансирования мероприятий по ликвидации таких последствий в случае банкротства предприятия.

I. Когда создаются финансовые резервы?

Действующее законодательство предусматривает следующие случаи обязательного формирования финансовых резервов в целях экстренного привлечения необходимых средств в случае возникновения чрезвычайных ситуаций:

1. При эксплуатации опасных производственных объектов.

В соответствии со ст. 10 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» организации, эксплуатирующие опасные производственные объекты (далее ОПО), обязаны иметь резервы финансовых средств для локализации и ликвидации последствий аварий на производстве. При этом необходимо учесть, что резервы должны быть сформированы до ввода в эксплуатацию опасного производственного объекта.

Перечень ОПО представлен в ст. 2 указанного закона, согласно которой такими объектами являются предприятия или их цехи, участки, площадки, а также иные производственные объекты (приложение № 1 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»).

Отсутствие документарного подтверждения наличия резервов финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий является нарушением требований промышленной безопасности и, как следствие, основанием для привлечения эксплуатирующей организации к административной ответственности в порядке ст. 9.1 КоАП РФ.

2. При получении лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности, а также в процессе осуществления лицензируемого вида деятельности.

Документы, подтверждающие наличие финансовых ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий, необходимы организации как на этапе получения лицензии на эксплуатацию взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов I, II и III классов опасности, так и в процессе осуществления лицензируемого вида деятельности (подп. «к» п. 4 и п. 5 «с» Положения о лицензировании эксплуатации взрывоопасных и химически опасных произ-

Источник: паспортбезопасностиопо.рф

водственных объектов I, II и III классов опасности, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 10.06.2013 г. № 492 (далее положение о лицензировании).

Отсутствие указанных документов на этапе получения лицензии является основанием для отказа соискателю в выдаче соответствующей лицензии. Вместе с тем выявление факта отсутствия финансовых резервов в процессе эксплуатации взрывопожароопасных и химически опасных производственных объектов квалифицируется законодателем как грубое нарушение лицензионных требований (при возникновении последствий, перечисленных в ч. 11 ст. 19 Федерального закона от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности») и влечет последствия в виде приостановления и аннулирования лицензии.

Порядок приостановления и аннулирования лицензии предусмотрен в ст. 20 Федерального закона от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», в соответствии с которой действие лицензии приостанавливается лицензирующим органом в случае привлечения лицензиата к административной ответственности за неисполнением в установленный срок предписания об устранении грубого нарушения лицензионных требований, выданного лицензирующим органом в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, а также в случае назначения лицензиату административного наказания в виде административного приостановления деятельности за грубое нарушение лицензионных требований в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Лицензия аннулируется решением суда на основании рассмотрения заявления лицензирующего органа в случае неустранения лицензиатом грубых нарушений лицензионных требований в пределах срока административного наказания или срока, предусмотренного предписанием, выданным лицензирующим органом (части 11, 12 ст. 20 Федерального закона от 04.05.2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»).

Действующее законодательство не определяет порядок и способы формирования резерва финансовых средств для локализации и ликвидации последствий аварий.

Однако нужно учитывать, что аннулирование лицензии является крайней мерой в сфере лицензирования отдельных видов деятельности, применяемой судом только после того, как лицензиат был привлечен к административной ответственности, понес наказание, но все же не устранил допущенные им нарушения.

3. С целью ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Обязанность создавать резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций предусмотрена также ст. 14 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее-Федеральный закон № 68-ФЗ).

При этом согласно Письму Ростехнадзора от 01.11.2005 г. № 04-10/896 «О ликвидации последствий аварий и чрезвычайных ситуаций» указанный резерв должны создавать не все организации, а только те, которые эксплуатируют опасные производственные объекты.

Мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций осуществляются за счет средств соответствующих бюджетов и собственников (пользователей) имущества в порядке, установленном Правительством РФ (п. 34 Постановления Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»).

В случае отсутствия или недостаточности у организации финансовых средств на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций оставшаяся часть мероприятий осуществляется за счет средств резервного фонда Правительства Российской Федерации в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации (ст. 7 Федерального закона № 68-ФЗ).

По общему правилу государство не несет ответственности по долгам (обязательствам) юридических лиц и граждан. Однако отсутствие денежных средств у организаций требует государственного финансирования мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций, поскольку от этого зависит защита окружающей среды, жизни и здоровья граждан. Таким образом, в противоречие общему правилу государство фактически несет субсидиарную ответственность в случае недостаточности средств у причинителя вреда.

4. При эксплуатации гидротехнических сооружений.

Согласно абзацу 8 ст. 9 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» собственники гидротехнических сооружений и эксплуатирующие их организации обязаны создавать финансовые и материальные резервы для ликвидации аварии на гидротехническом сооружении.

Необходимо обратить особое внимание на обязанность по созданию финансовых ресурсов для ликвидации последствий на производстве, закрепленную в законе как за собственниками гидротехнического сооружения, так и за эксплуатирующими организациями.

Соответственно, несоблюдение обязанности по созданию финансовых ресурсов может повлечь административную ответственность в порядке ст. 9.2 КоАП РФ как собственников гидротехнических сооружений, так и эксплуатирующих организаций (подобные выводы содержатся в Постановлении Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 25.05.2015 г. № 17АП-4570/2015-АКу по делу № А60-122/2015).

Усиленные меры законодателя по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений продиктованы их длительным износом, а также тем, что большинство из них не подвергались ремонту с момента создания предприятия. Несоблюдение эксплуатирующими организациями, а также собственниками гидротехнических сооружений условий безопасности, в том числе непроведение текущего и капитального ремонтов, порождает повышенные риски возникновения аварийных ситуаций на производстве.

Источник: nv-safety.ru

II. Способы формирования финансовых резервов

Действующее законодательство не определяет порядок и способы формирования резерва финансовых средств для локализации и ликвидации последствий аварий. Ответы на указанные вопросы содержатся в отдельных разъяснениях органов государственной власти.

Так, согласно разъяснениям Правового управления Ростехнадзора (официальный сайт Ростехнадзора www.gosnadzor.ru, 2015 г.) касательно способов формирования резервов финансовых средств для локализации и ликвидации последствий аварий, целевой финансовый резерв организации может формироваться следующими способами:

- выделением на отдельном расчетном счету организации собственных денежных средств;
- заключением договора страхования расходов на ликвидацию чрезвычайных ситуаций (Письмо МЧС России от 15.01.2015 г. № 7-2-59 «О резервах финансовых средств и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций»);
- заключением договора банковской гарантии;
- иными способами, не запрещенными законодательством Российской Федерации.

Нужно отметить, что суды придерживаются разъяснений Ростехнадзора при разрешении споров между производственными предприятиями (речь идет о предприятиях, эксплуатирующих ОПО) и надзорными органами (например, постановление Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 10.02.2015 г. № 13АП-29714/2014).

Рассмотрим перечисленные способы подробнее.

1. Выделение денежных средств на отдельном расчетном счету организации.

Данный способ формирования финансовых резервов для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций на производстве встречается в практике чаще остальных. Документами, подтверждающими наличие сформированных финансовых резервов, являются: приказ руководителя эксплуатационной организации о создании резерва финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий, а также справка из банка о наличии соответствующей суммы на расчетном счете эксплуатирующей организации.

Так, в рамках Постановления Четырнадцатого арбитражного апелляционного суда от 27.08.2012 г. по делу № А66-6039/2012 суд признал неправомерным заключение надзорного органа об отсутствии у общества резервов финансовых средств для локализации и ликвидации последствий аварий после того, как в материалах дела был представлен приказ руководителя общества о создании такого резерва.

При этом нужно помнить, что документы, подтверждающие создание резервов финансовых средств и материальных ресурсов для локализа-

Резерв финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций должны создавать организации, которые эксплуатируют опасные производственные объекты.

Число плановых проверок надзорных органов сократилось

Общее количество проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проведенных уполномоченными органами госвласти и органами местного самоуправления, составило в прошлом году 1,68 млн.

В лидерах по числу проверок оказались пять органов власти: МЧС (241,1 тысячи проверок), Роспотребнадзор (235,6 тысячи), ФНС (184,4 тысячи), Ростехнадзор и Роструд (136,5 тысячи и 134,5 тысячи проверок соответственно). На их долю в 2016 году пришлось более 78 % от общего числа проверок предприятий.

В докладе отмечается, что с 2014 г. сохраняются тенденции к сокращению числа проверок. По сравнению с 2015 г. (2,16 млн проверок) количество проверок, проведенных органами государственного и муниципального контроля в 2016 г., сократилось на 22 %, а по сравнению с 2014 г. (2,28 млн проверок) — на 26 %. Больше всего в прошлом году сократилось число плановых проверок: с 887,9 тысячи проверок в 2015 г. до 602,4 тысячи в 2016 г.

Источник: risk-news.ru

ции и ликвидации последствий аварий, считаются надлежащими доказательствами, если подтверждают наличие сформированного резерва, а не только намерение создать такие резервы (Постановление Двадцатого арбитражного апелляционного суда от 20.11.2013 г. по делу № А62-2161/2013). Отсутствие приказа о создании резерва финансовых средств и материальных ресурсов для локализации и ликвидации последствий аварий является нарушением подп. «с» п. 5 Положения о лицензировании, ч. 1 ст. 9 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

2. Заключение договора страхования расходов на ликвидацию чрезвычайных ситуаций.

Разъяснения касательного данного способа формирования финансовых резервов содержатся в Письме МЧС России от 15.01.2015 г. № 7-2-59 «О резервах финансовых средств и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций».

В письме указано, что формирование таких резервов может осуществляться через механизм страхования. При этом государственный орган считает данный способ формирования финансовых резервов наиболее эффективным для тех предприятий, которые испытывают нехватку финансовых средств.

Федеральный закон № 68-ФЗ не обязывает предприятия заключать договор страхования расходов на ликвидацию чрезвычайных ситуаций, поскольку у организации есть право выбора иного способа формирования финансовых резервов для ликвидации последствий аварий на производстве. Данный вид страхования не стоит путать со страхованием гражданской ответственности владельца ОПО за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте, которое обязательно для организаций, эксплуатирующих ОПО, в силу ст. 9 Федерального закона от 21.07.1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Типовая форма страхового полиса страхования расходов по локализации и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций содержится в Приложении к Письму МЧС России от 15.01.2015 г. № 7-2-59 «О резервах финансовых средств и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций».

В отличие от остальных способов, где организации самостоятельно вычисляют размер финансовых резервов для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, при страховании расходов на ликвидацию размер финансового резерва определяется страховой компанией на основании методики по расчету страховых сумм при страховании расходов предприятий на ликвидацию и локализацию чрезвычайных ситуаций (Письмо МЧС России от 15.01.2015 г. № 7-2-59 «О резервах финансовых средств и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций»).

3. Заключение договора банковской гарантии.

Данный способ формирования финансовых резервов для ликвидации последствий аварий на производстве практически не регламентирован на законодательном уровне и не используется на практике.

Единственное упоминание о нем содержится в приложении к Письму МЧС России от 15.01.2015 г. № 7-2-59 «О резервах финансовых средств и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций». Согласно указанному приложению в качестве документов, подтверждающих сформированные финансовые резервы, могут быть указаны:

- приказ по организации о создании финансовых резервов;
- справка-подтверждение банка о размещении финансового резерва, безотзывная банковская гарантия, страховой полис.

В заключении настоящего раздела отметим, что формирующие резервы финансовые средства должны находиться на счетах эксплуатирующей организации и могут быть использованы по назначению только в результате произошедшей аварии. Проверка наличия денежных средств на счетах компании для локализации и ликвидации аварий на производстве осуществляется регулирующими органами (Ростехнадзором) при проведении плановых проверок. Выявление факта отсутствия соответствующего резерва на расчетных счетах компании является основанием для привлечения эксплуатирующей организации к административной ответственности в порядке ч. ст. 9.1 КоАП РФ. ■

Продолжение статьи читайте в следующем номере журнала