

К ВОПРОСУ О ТРАКТОВКЕ ТЕРМИНА «КРИТИЧЕСКИ ВАЖНЫЙ ОБЪЕКТ»

Е.К. Назаренко
ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ) МЧС России

В рамках методического обеспечения разработки критериев отнесения объектов к категории КВО рассмотрены и структурированы правовые нормы, используемые для толкования термина «критически важный объект», с учетом нововведений 2020-2021 гг. в законодательстве.

Изложены подходы к раскрытию содержания данного термина с помощью конкретных категорий, понятий и норм.

Ключевые слова: критически важный объект, критерии, понятие, термины, защищенность, безопасность, чрезвычайные ситуации, нормативный правовой акт.

ON THE QUESTION OF THE INTERPRETATION OF THE TERM "CRITICAL OBJECT"

E.K. Nazarenko
Senior Researcher of the Department
FSBI VNI GOChS (Federal Center) of the Ministry of Emergency Situations of Russia

Within the framework of methodological support for the development of criteria for classifying objects to the CVO category, the legal norms used for the interpretation of the term "critical object" are considered and structured, taking into account the innovations of 2020-2021 in the legislation.

The approaches to the disclosure of the content of this term with the help of specific categories, concepts and norms are described.

Keywords: critical object, criteria, concept, terms, security, safety, emergency situations, regulatory legal act.

С учетом накопленного опыта разработки нормативно-методических документов в области обеспечения безопасности критически важных объектов (далее – КВО), методического руководства формированием перечней КВО и научных исследований, МЧС России в 2020 – 2021 годах подготовлены нормативные правовые акты, регулирующие разработку критериев отнесения объектов к рассматриваемой категории.

Так, в соответствии с нововведениями законодательно закреплена обязанность разработки отраслевых критериев отнесения объектов всех форм собственности к КВО Федеральными органами исполнительной власти, а также Государственными корпорациями [1]. В этой связи в настоящее время проводится работа по подготовке ведомственных критериев для таких объектов [1-2].

При разработке указанных критериев следует исходить из законодательно закрепленного термина «критически важный объект», который раскрывается с помощью его составных элементов - конкретных категорий, понятий, терминов и норм. Рассмотрим данное понятие.

Исходя из трактовки определения КВО: «Критически важный объект – это объект, нарушение или прекращение функционирования которого приведет к потере управления экономикой Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации, ее необратимому негативному изменению (разрушению) либо существенному снижению безопасности жизнедеятельности населения [2].

Данное определение является достаточно общим, требующим конкретизации. Отметим, что определение понятия – это раскрытие его содержания, т. е. признаков, которыми обладают все подпадающие под него категории.

Рассмотрим основные элементы рассматриваемого термина:

объект;

нарушение или прекращение функционирования вследствие возникновения чрезвычайных ситуаций;

управление экономикой Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации;

экономическая безопасность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации;

безопасность жизнедеятельности населения Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации.

1. «Объект»- это здание, строение и сооружение, размещенные на обособленной территории (акватории) на законном основании физическим и юридическим лицам, осуществляющим деятельность на территории Российской Федерации и иных территориях, над которыми Российская Федерация осуществляет юрисдикцию в соответствии с законодательством Российской Федерации и нормами международного права [3].

Данное понятие определяется через понятие «здания и сооружения», которое, в свою очередь, определяется через «здания и сооружения повышенного уровня ответственности» - это здания и сооружения, отнесенные к особо опасным, технически сложным или уникальным объектам [4].

Таким образом, к КВО следует относить объекты, отнесенные к особо опасным, технически сложным или уникальным объектам.

Нарушение или прекращение функционирования в соответствии с [1] является следствием возникновения чрезвычайных ситуаций.

2.«Потеря управления экономикой Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации».

Под этим понятием понимается невозможность федеральным органом исполнительной власти или государственной корпорацией при нарушении или прекращении функционирования КВО в результате возникновения чрезвычайной ситуации осуществлять на территории Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации функции управления в отношении объектов, правообладателями которых являются эти органы и государственные корпорации или организаций, в отношении которых указанные органы и государственные корпорации осуществляют координацию и регулирование деятельности в соответствующей отрасли (сфере управления).

Понятие «невозможность» является простым отрицанием понятия «возможность». В нашем случае это означает неосуществимость, невыполнимость каких-либо действий в связи с отсутствием соответствующих условий¹.

Понятие «функции управления».

К «функции управления» относится деятельность органов государственного регулирования по социально-экономическому развитию, выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию.

К основным направлениям данной деятельности относятся: обеспечение экономического роста; эффективной занятости; стабильного уровня цен; сбалансированности внешнеторгового баланса.

Управление экономикой осуществляется с помощью законодательных, исполнительных и судебных органов власти; исполнительной власти принадлежит основная роль в государственном регулировании экономики.

К числу важнейших органов, отвечающих экономическое развитие, относятся: Министерство экономического развития Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации, Министерство финансов Российской Федерации, Министерство промышленности и торговли Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации и государственные корпорации.

На Министерство экономического развития Российской Федерации возложена функция по разработке стратегии экономического развития страны, прогнозов и планированию экономики, а также целевых программ по развитию отдельных направлений экономики.

Министерство финансов Российской Федерации отвечает за разработку и реализацию государственного бюджета: консолидированный бюджет, федеральный бюджет, бюджет развития.

Центральный банк Российской Федерации обеспечивает устойчивость денежно-кредитной системы, воздействует на механизмы инфляции.

В функции Минпромторга Российской Федерации входит выработка государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов, развития авиатехники, технического регулирования, науки и техники; управление госимуществом в различных сферах промышленности, поддержку экспорта промышленной продукции, обеспечение доступа на рынки товаров и услуг, выставочной и ярмарочной деятельности.

Таким образом, в случае прекращения выполнения функций указанными федеральными органами исполнительной власти или государственными корпорациями при нарушении или прекращении функционирования КВО в соответствующей отрасли (сфере управления) будет нарушено управление экономикой Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации.

Кроме этого, для оценки возможности/невозможности федеральным органом исполнительной власти или государственной корпорацией осуществлять функции управления можно взять во внимание показатели оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Так, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 № 68 [5] утверждены показатели оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. К ним относятся такие, как: численность населения субъекта

¹Словарь русского языка: В 4-х т. / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; Под ред. А. П. Евгеньевой. — 4-е изд., стер. — М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999; (электронная версия): Фундаментальная электронная библиотека

Российской Федерации; объем жилищного строительства; доля дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующая нормативам; качество окружающей среды; темп роста (индекс роста) реальной среднемесячной заработной платы; темп роста физического объема инвестиций в основной капитал, за исключением инвестиций инфраструктурных монополий (федеральные проекты) и бюджетных ассигнований федерального бюджета.

3. Под «необратимым негативным изменением (разрушением) экономики Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации» понимается существенное снижение показателей состояния экономической безопасности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации при нарушении или прекращении функционирования КВО.

Нормами законодательства, в том числе по мониторингу и оценке состояния экономической безопасности Российской Федерации [6], установлены предельно допустимые (критические) значения показателей состояния экономической безопасности.

На основе анализа исследований по проблемам экономической безопасности установлено, что наиболее приемлемым инструментарием для проведения диагностики экономической безопасности территорий различного уровня является метод индикативного анализа. При проведении диагностики состояния экономической безопасности территории первоочередное внимание должно уделяться задачам формирования пороговых значений используемых индикаторов [7].

Таким образом, следуя определению термина КВО, при снижении (существенном) предельно допустимых (критических) значений показателей состояния экономической безопасности до значений, менее предельно допустимых (критических) значений, наступают необратимые негативные изменения экономики.

Для оценки таких изменений следует использовать показатели состояния экономической безопасности, определенные в Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года [8]. К ним относятся такие, как: индекс физического объема валового внутреннего продукта; валовой внутренний продукт на душу населения (по паритету покупательной способности); доля российского валового внутреннего продукта в мировом валовом внутреннем продукте; доля инвестиций в основной капитал в валовом внутреннем продукте; степень износа основных фондов; индекс промышленного производства; индекс производительности труда и др. Причем, перечень таких показателей может уточняться по результатам мониторинга.

К объектам, обеспечивающим экономическую безопасность, относят системообразующие организации, градообразующие предприятия. К ним относятся объекты, включенные в «Перечень системообразующих организаций Российской экономики» [9]. Разработаны критерии и порядок включения организаций в перечень системообразующих организаций Российской экономики [10 -12].

Таким образом, к КВО можно отнести объекты, обеспечивающие экономическую безопасность Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации.

4. «Существенное снижение безопасности жизнедеятельности населения». Под существенным снижением безопасности жизнедеятельности населения понимается обстановка, которая возникла вследствие нарушения или прекращения функционирования объекта и при которой на определенной территории невозможно проживание людей, а также обстановка, которая возникла в связи с гибелью или повреждением имущества граждан, с угрозой их жизни или здоровью [1].

Конкретные значения показателей, характеризующих состояние безопасности жизнедеятельности населения Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации, устанавливаются соответствующими федеральными органами исполнительной власти и государственными корпорациями в зависимости от сферы (видов) экономической деятельности и с учетом требований законодательства и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. Такие показатели основываются на нормах законодательства: о промышленной безопасности опасных производственных объектов; об охране окружающей среды; о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; о радиационной безопасности населения; о пожарной безопасности; трудового законодательства.

Также следует учитывать: правила безопасности для конкретных видов опасных производственных объектов; межотраслевые правила по охране труда, обязательные для исполнения во всех отраслях народного хозяйства и для всех видов оборудования; отраслевые правила по охране труда при выполнении отдельных видов работ; своды правил (СП).

На существенное снижение безопасности жизнедеятельности населения может влиять функционирование объектов, представляющих высокую степень потенциальной опасности возникновения чрезвычайной ситуации различного территориального масштаба и ущерба населению. Значения показателей, характеризующих последствия возможных чрезвычайных ситуаций на территории такого объекта установлены в «Классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [13]. Значения показателей, характеризующих соответствующие критерии отнесения к КВО в части категории опасности потенциально опасного объекта, установлены [3].

Таким образом, по данному направлению, на основании норм вышеприведенных нормативных правовых актов к КВО можно отнести объекты, обеспечивающие безопасность жизнедеятельности населения.

Вывод

В рамках методического обеспечения разработки критериев отнесения объектов к категории КВО рассмотрены и структурированы правовые нормы, используемые для толкования термина «критически важный объект» и которые следует применять при разработке критериев отнесения объектов всех форм собственности к КВО. Изложены подходы к раскрытию содержания данного термина с помощью конкретных категорий, понятий, и норм.

Отмечено, что нововведения в законодательстве, а также накопленный опыт МЧС России и научные исследования направлены на повышение эффективности в рассматриваемой сфере деятельности.

Литература

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.2020 № 1225 «Об утверждении правил разработки критериев отнесения объектов всех форм собственности к критически важным объектам»
2. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.2020 г. № 1226
4. Градостроительный кодекс Российской Федерации
5. Указ Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной

власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации”

6. Приказ Минэкономразвития России от 03.10.2018 № 532 «Об организации в Минэкономразвития России работы по мониторингу и оценке состояния экономической безопасности Российской Федерации»

7. Вестник УрФУ. Серия экономика и управление. 2019. Том 18. № 6. С. 892–910 Krivorotov V.V., Kalina A.V., Belik I.S. Криворотов В.В., Калина А.В., Белик И.С. «Пороговые значения индикативных показателей для диагностики экономической безопасности Российской Федерации на современном этапе»

8. Стратегия экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года, утв. Указом Президента РФ от 13.05.2017 № 208

9. Письмо Минэкономразвития России от 23.03.2020 № 8952-РМ/Д18и «О перечне системообразующих организаций» (вместе с «Перечнем системообразующих организаций российской экономики», утв. протоколом заседания Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития Российской экономики от 20.03.2020 г. № 3)

10. Указ Президента Российской Федерации от 04.08.2004 № 1009 «Об утверждении перечня стратегических предприятий и стратегических акционерных обществ»

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.05.2020 № 651 «О мерах поддержки системообразующих организаций»

12. Протокол заседания Правительственной комиссии по повышению устойчивости развития Российской экономики от 10.04.2020 № 7 кв (приложение к протоколу: Критерии и порядок включения организаций в перечень системообразующих организаций Российской экономики)

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Сведения об авторе

Назаренко Елена Константиновна - старший научный сотрудник научно- исследовательского отдела ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 121352, Москва, ул. Давыдовская, 7. E-mail: ekdom2016@yandex.ru, Телефон: 8977389 51 26
SPIN- scientific - 6428-3125