

*В.П. Сломьянский, В.Ю. Глебов, С.Н. Азанов*  
(ВНИИ ГОЧС МЧС России; e-mail: 14\_otdel@mail.ru)

## **НОРМАТИВНАЯ ПРАВОВАЯ БАЗА ПО ЗАЩИТЕ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

*Оценивается состояние действующего законодательства Российской Федерации в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в течение последних пяти лет. Предлагаются основные направления его совершенствования.*

*Ключевые слова: совершенствование нормативной правовой базы, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.*

## ***V.P. Slomyanskiy, V.Yu. Glebov, S.N. Azanov*** **THE NORMATIVE LAWFUL BASE OF PROTECTION OF POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCY SITUATION**

*Is evaluated the state of the current legislation of the Russian Federation at the region of warning and liquidation of extraordinary situations for the last five years. Are proposed the basic directions of its improvement.*

*Key words: the improvement of normative lawful base, the protection of population and territories from the extraordinary situations.*

Статья поступила в редакцию 5 декабря 2010 г.

Масштабность, частота и разнообразие происходящих на территории России чрезвычайных ситуаций, их негативное воздействие на окружающую среду и социальную обстановку в обществе требуют соответствующих мер экономического и правового характера по предупреждению и ликвидации ЧС, а также совершенствования правового регулирования отношений в этой области.

Защита населения и территорий от ЧС является одной из основополагающих функций государства. Законодательной и нормативной правовой основой в области организации и функционирования предупреждения и ликвидации ЧС является Конституция Российской Федерации.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление мер борьбы с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидации их последствий является предметом совместного ведения Российской Федерации и входящих в ее состав республик, краев, областей, городов федерального значения, автономных областей и округов.

В целях совершенствования законодательства в области предупреждения и ликвидации ЧС в течение последних пяти лет в Российской Федерации достаточно интенсивно идет процесс формирования нормативной правовой базы в области обеспечения безопасности, защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, представляющей собой ряд законов и подза-

конных актов различного уровня. Среди них – более 50 законов, свыше 20 указов Президента Российской Федерации, около 300 постановлений Правительства Российской Федерации и утвержденных ими нормативных документов.

Общим для всех нормативных правовых актов является их универсальность и применимость ко всем отношениям, возникающим в связи с предупреждением или ликвидацией ЧС, без присущей специальному законодательству отраслевой специфики.

Центральное место в группе базовых нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности от ЧС занимает **Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера"**, который определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты лиц, находящихся на территории Российской Федерации, всего земельного, водного и воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от ЧС природного и техногенного характера.

С целью совершенствования механизмов регулирования отношений в области защиты населения и территорий от ЧС в течение последних пяти лет в указанный закон внесен ряд важных изменений.

Изменения коснулись следующих направлений правового регулирования. Определено понятие "Специализированные технические средства оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей" и закреплен порядок их использования. Задекларировано, что правовое регулирование отношений в области защиты населения и территорий от ЧС основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права. Законодательно закреплено право органов местного самоуправления принимать правовые акты по вопросам защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера. Закон дополнен правовыми нормами в области обеспечения безопасности людей на водных объектах и подготовки населения к действиям в ЧС, организации разъяснительной и профилактической работы среди населения в целях предупреждения возникновения ЧС на водных объектах. Также установлены полномочия Правительства РФ в части определения порядка привлечения спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти (ФОИВ), уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны (ГО), предупреждения и ликвидации ЧС.

За пятилетний период изменения норм права в области обеспечения защиты населения и территорий от ЧС коснулись и других не менее важных нормативных правовых актов. В **Федеральном законе от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей"** закреплено право органов местного самоуправления принимать правовые акты, регулирующие вопросы создания и деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований, закреплено положение, о том, что профессиональные аварийно-спасательные службы и профессиональные аварийно-спасательные формирования могут осуществлять свою деятельность по обслуживанию объектов и территорий на договорной основе.

**В Федеральном законе от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ "О гражданской обороне"** уточнены полномочия Президента Российской Федерации в части утверждения структуры, состава спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, штатной численности военнослужащих указанных воинских формирований и положения о них. Уточнены основы деятельности этих формирований. Определено, что федеральные органы исполнительной власти должны использовать технические системы управления гражданской обороны и системы оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, также и при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

**В Федеральном законе от 8 ноября 2007 г. № 257-ФЗ "Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"** отражены вопросы обеспечения безопасной эксплуатации автомобильных дорог. Так законодательно закреплено, что к полномочиям органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности относятся: использование автомобильных дорог при организации и проведении мероприятий по гражданской обороне, мобилизационной подготовке в соответствии с законодательством Российской Федерации, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций на автомобильных дорогах.

**Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. № 261-ФЗ "О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"** регулирует правовые отношения, возникающие из торгового мореплавания в морских портах Российской Федерации и определяющие осуществление деятельности в них. В соответствии с правовыми нормами данного закона государственное регулирование деятельности в морском порту осуществляется в том числе и в целях обеспечения обороны и безопасности государства, безопасной эксплуатации объектов инфраструктуры морского порта, предотвращения загрязнения окружающей среды, соблюдения требований к использованию и охране водных объектов.

**Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 225-ФЗ "Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного объекта"** предусматривает обязанность владельцев опасных объектов страховать свою ответственность на случай возможной аварии, что, безусловно, будет способствовать снижению риска возникновения и тяжести последствий техногенных ЧС за счет соответствующих экономических механизмов.

Для практического развития большей части норм и положений указанных законов приняты подзаконные акты – указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты.

Среди принятых в 2008 г. нормативных актов необходимо отметить **Указ Президента Российской Федерации от 23 октября 2008 г. № 1515 "О федеральном государственном учреждении "Национальный центр управления в кризисных ситуациях"**. Создание Национального центра управления в кризисных ситуациях обусловлено необходимостью развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и гражданской обороны.

**Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 577 "О внесении изменений в положение "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций"** в Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций внесены изменения, согласно которым для осуществления экспертной поддержки в области защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах при постоянно действующих органах управления РСЧС предусматривается создание экспертных советов. Изменена классификация органов управления РСЧС: на федеральном уровне органом управления является Национальный центр управления в кризисных ситуациях, центры управления в кризисных ситуациях (ситуационно-кризисные центры), информационные центры, дежурно-диспетчерские службы федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы; на межрегиональном уровне – центры управления в кризисных ситуациях региональных центров; на региональном уровне – центры управления в кризисных ситуациях главных управлений МЧС по субъектам Российской Федерации, информационные центры, дежурно-диспетчерские службы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти; на муниципальном уровне – единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований; на объектовом уровне – дежурно-диспетчерские службы организаций (объектов). Кроме того, указанным постановлением внесены изменения в функциональные подсистемы РСЧС, создаваемые федеральными органами исполнительной власти, а также дополнен перечень связанных с ликвидацией ЧС мероприятий, на которые выделяются бюджетные ассигнования.

Следует также отметить нормативные акты, которыми внесены изменения в постановления Правительства Российской Федерации с целью приведения их в соответствие с современными требованиями, предъявляемыми к защите населения от ЧС и гражданской обороны: **постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 г. № 473 "О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2000 г. № 379 "О накоплении, хранении и использовании в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств"**; **постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 г. № 346 "О внесении изменения в Положение о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляе-**

мом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий"; постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 г. № 347 "О внесении изменений в Положение о государственном надзоре в области гражданской обороны".

1 июня 2009 г. принято постановление Правительства Российской Федерации от № 458 "Об обеспечении безопасности олимпийских объектов, предусмотренных Программой строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта, в период их строительства", которым определены меры по предотвращению и минимизации угроз безопасности олимпийских объектов. Установлено требование включать в проектную документацию на эти объекты технические и иные решения, связанные с радиационной, химической и биологической безопасностью, взрывобезопасностью и антитеррористической защищенностью.

В целях реализации требований Федерального закона от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ "О транспортной безопасности" было принято постановление Правительства Российской Федерации от 22 апреля 2009 г. № 354 "О внесении изменений в некоторые постановления Правительства Российской Федерации по вопросам транспортной безопасности", регламентирующее комплекс мер, необходимых для совершенствования безопасности на транспорте.

Правительством Российской Федерации утверждены соглашения между МЧС России и органами исполнительной власти субъектов РФ о передаче друг другу части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их ликвидации, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы, организации на межмуниципальном и региональном уровнях мероприятий по гражданской обороне, поиска и спасания людей на водных объектах.

МЧС России разработан ряд проектов технических регламентов государств – членов Таможенного союза: "Общие требования к продукции, обеспечивающие защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера"; "Общие требования к продукции, обеспечивающие гражданскую оборону"; "О безопасности маломерных судов". Принятие указанных законопроектов позволит повысить эффективность правовых норм в области обеспечения гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, безопасности на водных объектах.

Большое внимание уделяется вопросам нормативного правового обеспечения пожарной безопасности.

Принятый 22 июля 2008 г. **Федеральный закон № 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности"** является основополагающим документом по обеспечению пожарной безопасности. Им устанавливаются требования во всех областях обеспечения пожарной безопасности –

от утилизации ядерных отходов до проектирования поселений, а также требования к продукции, зданиям и сооружениям, промышленным объектам и т.п., вводится единый подход к организации и обеспечению пожарной безопасности.

Можно подвести некоторые итоги реализации положений этого документа. Работа, проведенная подразделениями МЧС России совместно с заинтересованными ФОИВ и органами исполнительной власти субъектов РФ, позволила более эффективно проводить государственную политику в области обеспечения пожарной безопасности.

В первую очередь, принятие Технического регламента явилось важнейшим звеном в работе по снятию избыточных административных и технических барьеров. Более 150 тысяч требований пожарной безопасности, содержащихся в 2000 документах обязательного исполнения, трансформированы в один федеральный закон, содержащий 1,5 тысячи требований, и в более чем 200 национальных стандартов и сводов правил добровольного применения. Таким образом, количество нормативных документов сокращено почти в 10 раз.

В настоящее время в развитие Технического регламента этого документа внесены изменения в федеральный закон "О пожарной безопасности", Уголовный и Административный кодексы.

Принятые изменения в **Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности"** коснулись следующих направлений. В состав Государственной противопожарной службы введены территориальные подразделения федеральной противопожарной службы. Расширены полномочия ФОИВ в области пожарной безопасности по подготовке утверждаемого Правительством РФ перечня объектов, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектов, особо ценных объектов культурного наследия народов РФ, на которых в обязательном порядке создается пожарная охрана. Организации теперь должны обеспечивать создание и содержание подразделений пожарной охраны на объектах, входящих в этот перечень (за исключением объектов, на которых создаются объектовые, специальные и воинские подразделения федеральной противопожарной службы). В основные задачи пожарной охраны при тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ введено оказание первой помощи.

Кроме того, подготовлены и введены в действие семь правительственных нормативных правовых актов. Изданы и прошли государственную регистрацию в Минюсте России ряд приказов МЧС России.

Техническим регламентом введен ряд новаций. В частности – это требование по размещению пожарных депо в зависимости от времени прибытия первых подразделений к месту пожара.

Реализуя данную норму, построено свыше 300 объектов пожарной охраны. Таким образом, количество прикритых населенных пунктов возросло до 70 %.

Законодательное оформление требований пожарной безопасности об оборудовании автоматическими установками противопожарной защиты объектов различного назначения резко увеличили темпы этой работы на объектах экономики и социальной сферы.

Так, количество учреждений социальной защиты, здравоохранения и образования с круглосуточным пребыванием людей с отсутствием или неисправностью систем автоматической пожарной сигнализации сократилось на 72 % (с 1557 до 436), систем оповещения людей при пожаре – на 64 % (с 1161 до 418), с неудовлетворительным состоянием путей эвакуации – на 58 % (с 1793 до 753). Почти в 3 раза (с 926 до 2685) увеличилось количество учреждений, в которых сигнал о срабатывании пожарной сигнализации выведен на пульт подразделения пожарной охраны.

На сохранение человеческих жизней при пожаре влияет не только техническое оснащение здания системами противопожарной защиты, но и знание руководителя объекта и его персонала о мероприятиях, которые должны выполняться для обеспечения безопасности людей.

Это важнейшее положение. Сегодня декларации подали более 200 тысяч собственников (это более 40 % от общего числа объектов защиты). Таким образом, 200 тысяч лиц, ответственных за обеспечение пожарной безопасности, владеют информацией о противопожарном состоянии объекта и о мерах, которые необходимо дополнительно принять.

Применение Технического регламента позволило выявить необходимость дальнейшей корректировки правового поля, определяющего порядок осуществления надзорной деятельности.

В настоящее время МЧС России готовит соответствующие предложения по корректировке законодательства.

С целью улучшения ситуации в сфере пожарной безопасности МЧС России инициирована и осуществлена разработка **проекта федерального закона "О добровольной пожарной охране"**, принятие которого позволит снять законодательные барьеры на пути создания добровольной пожарной охраны.

Вместе с тем, следует отметить, что у всех административных мер есть некий предел, и поэтому необходимо изыскивать новые пути для того, чтобы усиливать меры по обеспечению пожарной безопасности. Прежде всего – экономические рычаги влияния на собственников объектов. Важнейший шаг в этом направлении – введение механизма обязательного противопожарного страхования. МЧС России подготовило соответствующий **законопроект "Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара"**. Эта инициатива нашла поддержку Президента Российской Федерации.

Так, разработанный МЧС России законопроект об обязательном противопожарном страховании основан на положениях закона "Основы страхового дела в Российской Федерации", предусматривающего развитие страхования по отдельным направлениям. В данном случае это противопожарное страхование.

Первая цель предложенного законопроекта – повышение противопожарной устойчивости объектов; вторая – компенсация за причинение вреда жизни, здоровью, имуществу граждан в результате пожара. Предусмотрено, что в зависимости от уровня противопожарной защиты объекта страховая компания будет устанавливать страховую премию. Если уровень противопожарной защиты объекта высок, угроза возникновения пожара незначительна, то и страховая

премия будет минимальной.

Страховые тарифы предполагается устанавливать Правительством Российской Федерации с учетом конструктивных характеристик объектов. Кроме того, в законопроекте предусмотрены размеры страховых выплат в случае гибели человека при пожаре, нанесения вреда его здоровью и потери имущества.

Реализация указанных механизмов позволит сосредоточить усилия государственного пожарного надзора исключительно на объектах с массовым пребыванием людей, социально значимых объектах, критически важных объектах для экономики страны, что в конечном итоге должно повысить противопожарную устойчивость объектов защиты.

Анализ тенденций развития нормативной правовой базы по проблемам предупреждения и ликвидации ЧС, защиты населения и территорий от их воздействий показывает, что в Российской Федерации действует ряд законодательных и нормативных правовых актов, подготовленных с учетом европейского, мирового опыта и позволяющих в целом осуществлять профилактическую деятельность по предотвращению аварий и катастроф и ликвидацию их последствий.

На уровне субъектов Российской Федерации целенаправленно идет процесс приведения в соответствие с федеральным законодательством своей законодательной базы. Организована работа по формированию соответствующей муниципальной правовой базы.

Однако, наряду с позитивными моментами совершенствования нормативной правовой базы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, практика ликвидации лесных и торфяных пожаров в европейской части Российской Федерации в 2010 г. выявила и существующие проблемы в указанной области.

Действующая редакция **Лесного кодекса Российской Федерации** определяет необходимые меры по обеспечению пожарной безопасности в лесном хозяйстве – ст. 52 "Охрана лесов от пожаров" и ст. 53 "Пожарная безопасность в лесах".

Статьей 53 в соответствии с Федеральным законом "О пожарной безопасности" осуществление охраны лесов от пожаров предусматривается не только Государственной противопожарной службой, но и ведомственной, муниципальной, частной, а также добровольной пожарной охраной. Вместе с тем, ст. 53 Лесного кодекса Российской Федерации предусматривается, что противопожарное обустройство лесов, создание необходимой противопожарной инфраструктуры, мониторинг пожарной опасности в лесах, тушение лесных пожаров и иные меры пожарной безопасности осуществляются:

- органами государственной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления – в отношении лесов, расположенных на землях, находящихся в собственности соответственно субъектов Российской Федерации или муниципальных образований;

- органами государственной власти субъектов Российской Федерации – в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, осуществление полномочий по охране которых передано органам государственной власти

субъектов Российской Федерации;

- Федеральным агентством лесного хозяйства – в отношении лесов, расположенных на землях лесного фонда, осуществление полномочий по охране которых не передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

- Федеральной службой по надзору в сфере природопользования – в отношении лесов, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий федерального значения;

- федеральными органами исполнительной власти, уполномоченными в области обороны и безопасности, – в отношении лесов, расположенных на землях обороны и безопасности, находящихся в федеральной собственности.

Таким образом, действующая в настоящее время нормативная правовая база в области проведения комплекса противопожарных мероприятий в лесном хозяйстве и тушения лесных пожаров, во-первых, не определяет участие и, соответственно, ответственность МЧС России и, во-вторых, значительный объем указанных работ "перекладывает" на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, не обладающие зачастую необходимыми силами и средствами для организации превентивных мероприятий по профилактике и мероприятий по тушению лесных пожаров.

Проведенный анализ работы по совершенствованию законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в последние годы показал, что **основными приоритетными направлениями** в указанной области являются:

1. Разработка проекта "Кодекса гражданской защиты Российской Федерации", систематизирующего действующее законодательство в области защиты населения и территорий от ЧС, ГО, пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

2. Совершенствование государственного управления в области защиты населения и территорий от ЧС. Для этого необходимо совершенствование норм и положений законов субъектов РФ в области защиты населения и территорий от ЧС, их гармонизация с федеральными законами.

3. Совершенствование механизмов оказания помощи населению и территориям при их защите от ЧС. Для этого необходима разработка **проекта федерального закона "Об оказании помощи населению и территориям при их защите от чрезвычайных ситуаций"**.

4. Определение полномочий заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в области профилактики и ликвидации природных пожаров.

5. Разработка нормативной правовой базы деятельности военизированных горноспасательных частей в связи с их передачей в МЧС России.

6. Разработка национальных планов по защите населения в условиях аномальных природных явлений.

7. Разработка нормативной правовой базы в области безопасности населения и территорий, а также организации поисково-спасательных работ в арктической зоне Российской Федерации.