

**ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ  
ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**К ВОПРОСУ О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ  
И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

**Е.К. Назаренко, В.Н. Галочкин**

*В статье рассмотрены базовые нормативные правовые акты в области обеспечения защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Были выявлены проблемы, которые требуют дальнейшего совершенствования в области планирования мероприятий по обеспечению безопасности проживания населения на территориях со специфическими условиями.*

*Ключевые слова:* правовые акты, положение, закон, население, Российская Федерация.

Важнейшим направлением государственной политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является совершенствование законодательной базы.

Законодательство, регулирующее отношения в рассматриваемой области, включает в себя: международные соглашения; Конституцию Российской Федерации; федеральные законы Российской Федерации; федеральные подзаконные нормативные правовые акты (нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, федеральные межведомственные и ведомственные нормативные правовые акты); нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации; нормативные правовые акты органов местного самоуправления.

К числу базовых нормативных правовых актов (НПА) в области обеспечения защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций относятся федеральные законы «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», «О гражданской обороне», «О пожарной безопасности» и ряд других. Общим для перечисленных НПА является их универсальность и применимость ко всем отношениям, возникающим в связи с предупреждением или ликвидацией чрезвычайных ситуаций, без отраслевой специфики.

Одним из ключевых НПА, регулирующих правовые основы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, является Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Этим законом регулируются отношения, связанные с предупреждением чрезвычайных ситуаций, сни-

жением размеров ущерба и потерь, ликвидацией чрезвычайных ситуаций, разграничением полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями [1].

В рассматриваемом Законе изложены основополагающие термины и определения, основные принципы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, сформулированы приоритетные цели и задачи РСЧС. Этим законом закреплены нормы, определяющие полномочия органов государственной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; определены права и обязанности граждан Российской Федерации в указанной сфере, включая социальную защиту пострадавших, а также требования по подготовке населения к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций.

Основными требованиями Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» являются: обеспечение гласности и предоставление необходимой информации о чрезвычайных ситуациях; проведение мероприятий по подготовке населения к действиям в чрезвычайных ситуациях; финансовое и материальное обеспечение соответствующих мероприятий; надзор и контроль в области защиты населения и территорий. Кроме этого, установлены права на информацию о риске, которому могут подвергнуться население и территория; на обращение в органы власти по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, на возмещение ущерба, причинённого здоровью (имуществу), и т.д.

Другим базовым НПА в рассматриваемой области является Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей».

Его положения закрепляют правовой статус аварийно-спасательных служб (АСС) и спасателей, детально регламентируют их деятельность, определяют основы государственной политики в области

---

Назаренко Е.К. - ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 121352, г. Москва, ул. Давыдовская, д.7;  
Галочкин В.Н. - ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 121352, г. Москва, ул. Давыдовская, д.7.

правовой и социальной защиты спасателей, а также создают правовую базу для принятия нормативных актов иного уровня.

Цель Закона – создание общих организационно-правовых и экономических основ функционирования АСС на территории Российской Федерации; определение прав, обязанностей и ответственности спасателей, других граждан Российской Федерации, принимающих участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций, и членов их семей.

Особенность Закона заключается в том, что в нем впервые вводятся такие понятия, как: «аварийно-спасательная служба», «аварийно-спасательное формирование» (АСФ), «спасатель», «аварийно-спасательные работы», «неотложные работы при ликвидации чрезвычайных ситуаций», а также основные принципы их создания и деятельности; права, обязанности, ответственность и статус спасателей.

Нормативные акты, принимаемые на базе данного закона в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, призваны расширить и детализировать установленные нормы, запустив механизм их действия.

К числу базовых законов в рассматриваемой области также относится Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», положениями которого определены основные задачи гражданской обороны в области защиты населения на территории Российской Федерации, в том числе применительно к чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера. К ним относятся мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, проведению эвакуационных мероприятий, сбору и обмену информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, своевременное оповещение и информирование населения.

Согласно нормам данного Закона системы управления ГО, связи и оповещения населения об опасностях при возникновении ЧС природного и техногенного характера могут быть задействованы для реализации задач по защите населения и территорий.

Спасательные воинские формирования (СВФ) могут использовать технические системы управления ГО и системы оповещения населения об опасностях, возникающих, в том числе, при возникновении чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера. Для применения сил и средств ГО при возникновении чрезвычайной ситуации необходимо издание соответствующего указа Президента Российской Федерации. Этим нормативным актом, в соответствии со статьями 56 и 88 Конституции Российской Федерации, при чрезвычайных ситуациях на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях вводится чрезвычайное положение.

Правоотношения в области пожарной безопасности регулируются в первую очередь нормами Фе-

дерального закона «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ.

Целью данного закона является закрепление правовых, экономических и социальных основ обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, прав и обязанностей граждан и руководителей организаций в области пожарной безопасности, а также их ответственности за нарушение требований пожарной безопасности.

Нормы закона регламентируют: нормативное правовое обеспечение в области пожарной безопасности; разработку и реализацию мер пожарной безопасности; тушение пожаров и проведение аварийно-спасательных работ; выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности; информационное обеспечение в области пожарной безопасности; учет пожаров и их последствий; особый противопожарный режим и др.

В законе юридически закреплено понятие пожарной безопасности, как состояния защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров, раскрыты основные элементы и функции системы обеспечения пожарной безопасности, определены виды и основные задачи пожарной охраны и др.

На основании норм и положений федеральных законов принят целый ряд подзаконных актов в рассматриваемой области, среди которых необходимо отметить Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Указанным Постановлением утверждено положение о РСЧС, которым определены принципы построения данной системы, состав сил и средств, порядок выполнения задач и взаимодействия основных элементов системы. Положения этого документа определяют основы функционирования системы, регулируют вопросы функционирования органов управления, сил и средств ФОИВ, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Положение определяет порядок организации и функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Перечень функциональных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, создаваемых федеральными органами исполнительной власти, приведен в приложении к Положению.

Состав сил и средств наблюдения и контроля, ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также перечень сил постоянной готовности единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. № 924 «О силах и средствах единой го-

сударственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Важные положения, касающиеся вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, содержатся в положениях Постановления Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В нём утверждена классификация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, которая предназначена для установления единого подхода к их оценке, определения границ этих зон и адекватного реагирования на них.

Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» развивает положения и нормы Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» и закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Этим документом устанавливается, что реализацию указанных направлений государственной политики осуществляет МЧС России.

Данным Указом также определено, что МЧС России осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, взаимодействуя с другими органами исполнительной власти, общественными объединениями и организациями. Эта деятельность реализуется в рамках функционирования РСЧС, а именно – функциональных и территориальных подсистем, с опорой на Конституцию, федеральные законы «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О гражданской обороне», «О пожарной безопасности» и иные законодательные акты.

Центральное место в группе концептуальных НПА, регулирующих вопросы радиационной безопасности населения, занимает Федеральный закон от 09 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», который устанавливает систему правовых, организационных, инженерно-технических, санитарно-гигиенических, медико-профилактических, воспитательных и образовательных мероприятий, обеспечивающих соблюдение требований радиационно-опасной деятельности. Данный закон создает правовые гарантии реализации прав граждан на радиационную безопасность.

Законом юридически закреплены определения таких основных понятий, как «радиационная безопасность населения», «ионизирующее излучение», «естественный радиационный фон», «техногенно-измененный радиационный фон», «эффективная доза», «санитарно-защитная зона», «зона наблюдения».

Целью государственной политики в области обеспечения ядерной и радиационной безопасности является последовательное снижение до приемлемого уровня техногенного воздействия на население и окружающую среду при использовании атомной энергии и снижение до допустимых норм воздействия природных источников ионизирующего излучения. Нормы закона устанавливают иерархию нормативных правовых актов в сфере обеспечения радиационной безопасности населения. Помимо этого, устанавливается приоритетное правовое требование, согласно которому все источники правового регулирования отношений в области обеспечения радиационной безопасности населения не могут устанавливать нормы, снижающие требования к радиационной безопасности и гарантиям их обеспечения, закрепленные Федеральным законом от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ [2].

Основным в группе социальной направленности является закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС». Законом определяются основы государственной политики в области социальной поддержки граждан, оказавшихся в зоне влияния неблагоприятных факторов вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 г., либо принимавших участие в ликвидации последствий этой катастрофы. Также определены категории граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, установлены социальные гарантии для этих категорий.

Группа специальных законов, таких как закон Российской Федерации от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю», закон Российской Федерации от 9 декабря 1991 г. № 2003-1 «О налогах на имущество физических лиц», Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», Налоговый кодекс Российской Федерации, устанавливает комплекс мер социальной защиты граждан, подвергшихся воздействию радиации, в виде предоставления набора социальных услуг, льгот по налогам на имущество физических лиц, налоговых вычетов и др.

Следует особо отметить, что законодательная база в области радиационной безопасности населения нуждается в совершенствовании, в первую очередь с точки зрения единообразия норм, определений и единиц измерения доз облучения, используемых в комплексе рассмотренных законов. Также требует своего совершенствования законодательство в части обеспечения мерами социальной защиты граждан, проживающих на загрязненных радионуклидами территориях.

В целях восполнения ряда пробелов правового регулирования в области транспортной безопасности был разработан Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности». Это основной НПА в области обеспечения транспортной безопасности, определяющий единый по-

рядок построения системы обеспечения транспортной безопасности для всех видов транспорта.

К основным положениям данного закона относятся:

введение в российское законодательство правовой категории «транспортная безопасность»;

формулирование целей, задач и принципов регулирования в области обеспечения транспортной безопасности;

создание системы обеспечения транспортной безопасности;

упорядочение механизмов создания, исполнения и надзора за исполнением правовых норм в области обеспечения транспортной безопасности;

гармонизация национальных процедур в области обеспечения транспортной безопасности с международными стандартами и требованиями.

Реализация закона предусматривает создание системы дополнительных нормативных правовых актов, регулирующих отдельные вопросы обеспечения транспортной безопасности применительно к различным видам транспорта с учётом их особенностей и специфики деятельности субъектов транспортной инфраструктуры.

Нормативные правовые акты, принимаемые в субъектах Российской Федерации в рассматриваемой области, преимущественно посвящены проблемам формирования эффективной системы управления. Это относится к вопросам: защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, оказания материальной помощи пострадавшим, создания и использования резервов материальных ресурсов, разработки и реализации целевых программ в области снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций, повышения безопасности дорожного движения.

Подзаконные акты субъектов Российской Федерации в основном направлены на решение текущих задач и принятие организационных мер, таких как: подготовка к весеннему паводку, усиление охраны лесов от пожаров, подготовка энергетического, жилищно-коммунального хозяйства и социальной сферы к отопительному сезону, подготовка автомобильных дорог, а также документов экстренного реагирования и др.

Ежегодно субъектами Российской Федерации принимается более 200 законов [3].

Основной акцент в совершенствовании нормативной правовой базы в последние годы был сделан на вопросы совершенствования противопожарной службы субъекта Российской Федерации и развитие добровольной пожарной охраны.

Так, в развитие Федерального закона «О добровольной пожарной охране», в 82 субъектах Российской Федерации были приняты соответствующие законы, устанавливающие систему мер правовой и социальной защиты добровольных пожарных. В этих НПА также определены формы государственной поддержки общественных объединений по-

жарной охраны на территориях субъектов Российской Федерации.

Были внесены изменения в соответствующие законы субъектов Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», «О пожарной безопасности», в целевые программы субъектов Российской Федерации.

К основным направлениям правового регулирования в субъектах Российской Федерации относятся:

общие вопросы защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, которые составляют наибольшую долю от общего количества нормативных правовых актов и организационно-методических документов;

вопросы совершенствования противопожарной службы и развития добровольной пожарной охраны;

формирование (создание), подготовка и поддержание в готовности органов управления, сил и средств, предназначенных для предупреждения и ликвидации ЧС;

подготовка населения к действиям в условиях производственных аварий и стихийных бедствий;

совершенствование системы управления, информации, оповещения и связи, создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб через единый номер «112» на базе единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований;

порядок финансового, материально-технического обеспечения мероприятий по защите населения и территорий, создание специальных резервов и запасов материальных, продовольственных, медицинских и иных ресурсов;

организация государственной экспертизы, лицензирования, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

совершенствование системы социальной защиты пострадавших от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций и мероприятий по поддержанию общественного порядка в зонах бедствий;

целевые научно-технические программы в области снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций, повышения безопасности дорожного движения, пожарной безопасности.

Законодательство Российской Федерации, регулирующее отношения в области защиты населения и территорий от угроз природного и техногенного характера, состоит из большого числа законов, подзаконных актов и нормативно-методических документов.

Анализ рассматриваемого законодательства позволяет сделать вывод о том, что система правового регулирования в основном обеспечивает деятельность по предотвращению аварий и катастроф и ликвидации их последствий, но требует своего дальнейшего совершенствования.

Так, состояние нормативных правовых актов в обозначенной сфере характеризуется отсутствием

правовой системности, требует перехода к кодификации права, регулирующего данные отношения [4].

Необходимо отметить, что федеральное законодательство содержит лишь самые общие нормы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В рассматриваемой законодательной базе отсутствует необходимый и достаточный категориально-понятийный аппарат. В этой связи считаем целесообразным закрепление соответствующих понятий непосредственно на уровне понятийного аппарата Федерального закона № 68-ФЗ.

Кроме этого, на федеральном уровне практически отсутствует методическое обеспечение вопросов, связанных с учетом особенностей регионов страны при защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В настоящее время на уровне субъектов Российской Федерации целенаправленно идёт процесс приведения в соответствие с федеральным законодательством своей законодательной базы. Организована работа по формированию соответствующей муниципальной правовой базы.

Однако проведённый анализ законодательства в субъектах Российской Федерации показал, что на региональном уровне на сегодняшний день практически отсутствуют административные регламенты осуществления регионального государственного контроля (надзора) или проведения проверок в обозначенных сферах деятельности.

Большинство законов субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности населения дублирует основные положения федерального законодательства. Кроме того, в них практически не отражены специфические особенности, характерные для того или иного региона и влияющие на нормы закона.

Практика законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что в настоящее время недостаточно реализован сегмент деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления в области разработки и внедрения

нормативных правовых актов субъектов, регламентирующих вопросы проживания населения на территориях с учётом особенностей регионов страны.

В законодательной базе субъектов Российской Федерации на сегодняшний день отсутствуют нормативные документы, определяющие комплекс конкретных правил по обеспечению режима жизнедеятельности населения на загрязнённых территориях, специальному природопользованию, включая ограничение или запрещение определённых экологически опасных видов деятельности, необходимые финансовые средства и их источники, сроки осуществления мероприятий, ответственные за их проведение, меры контроля.

Также в подзаконных актах субъектов Российской Федерации выявлены пробелы и требуют дальнейшего совершенствования вопросы в области планирования комплекса мероприятий по обеспечению безопасности проживания населения на территориях со специфическими климатическими условиями на основе анализа и комплексной оценки радиационных, пожарных и промышленных рисков.

#### Литература

1. Артемьев Е.В., Семенова М.Н. Комментарий к Федеральному закону от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

2. Радиационная и химическая безопасность населения: монография / В.А. Владимиров, В.И. Измалков, А.В. Измалков. М.: Деловой экспресс, 2005. 544 с.

3. Материалы государственных докладов «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». М.: ВНИИ ГОЧС, 2008-2011.

4. Глебов В.Ю., Азанов С.Н., Назаренко Е.К., Савченков С.Н. Совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей отношения, связанные с созданием системы защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, информирования и оповещения населения на транспорте // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций. 2011. № 3.

Федеральное государственное бюджетное учреждение «Всероссийский научно-исследовательский институт по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций» МЧС России (федеральный центр науки и высоких технологий)

## TO THE QUESTION OF LEGISLATIVE PROTECTION OF THE POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCY SITUATION

E. K. Nazarenko, V.N. Galochkin

The article describes the basic legal acts in the area of protection of population and territories from emergency situations. Identified issues that require further improvement in the planning of activities to ensure the safety of the population living in areas with specific conditions.

Key words: legal acts, the situation, the law, the population, Russian Federation