

ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ НА ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А.В. Зуев, кандидат исторических наук;

К.М. Иванов, кандидат юридических наук, доцент.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассматриваются особенности государственной политики в области обеспечения безопасности на водных объектах в России, приводятся правовые акты, определяющие указанную государственную политику, приводится вывод о необходимости развития нормативной правовой базы в области обеспечения безопасности на водных объектах.

Ключевые слова: государственная политика в области обеспечения безопасности на водных объектах, безопасность на водных объектах, водные объекты

BASIC PRINCIPLES OF STATE POLICY OF THE RUSSIAN FEDERATION OF SECURITY PROTECTION ON THE WATER

A.V. Zuev; K.M. Ivanov.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

We consider features of the state policy in the field of water safety in Russia, are legal acts defining the specified public policy, given the conclusion on the need for legislation in the field of water safety.

Keywords: basic principles of state policy of security protection on the water, water safety, water bodies

Уровень безопасности государства в значительной мере определяется результативностью государственной политики, осуществляемой в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ЧС), обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Особенности государственной политики в области обеспечения безопасности людей на водных объектах определены в Государственном докладе «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от ЧС природного и техногенного характера в 2013 г.» [1]. В целом отмечается, что происшествия на водных объектах сокращаются, снижается гибель людей на водных объектах.

Так, в результате проводимой государственной политики в области безопасности людей на водных объектах в субъектах Российской Федерации за 2013 г. зарегистрировано 5 620 происшествий на водных объектах, что на 10,2 % меньше, чем за 2012 г. При этом погибло на 7,2 % меньше чем в 2012 г. Отмечается, что, начиная с 2010 г., гибель людей на водоемах снизилась на 30,7 % с 7 575 до 5 242 человек.

Одним из основополагающих документов, определяющих государственную политику в области обеспечения безопасности России в целом, является Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (Стратегия национальной безопасности) [2].

Стратегия национальной безопасности – официально признанная система стратегических приоритетов, целей и мер в области внутренней и внешней политики, определяющих состояние национальной безопасности и уровень устойчивого развития государства на долгосрочную перспективу.

Обеспечение национальной безопасности в ЧС достигается путем совершенствования и развития Единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера, ее интеграции с аналогичными зарубежными системами.

Решение задач обеспечения национальной безопасности в ЧС достигается за счет повышения эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, обновления парка технологического оборудования и технологий производства на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения, внедрения современных технических средств информирования и оповещения населения в местах их массового пребывания, а также разработки системы принятия превентивных мер по снижению риска террористических актов и смягчению последствий ЧС техногенного и природного характера.

Также основные направления развития нашего государства определены в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р [3]. В Концепции одним из приоритетных направлений государственной демографической политики является обеспечение защиты от ЧС природного и техногенного характера. Причем отмечается, что должна произойти смена приоритетов в государственной политике по обеспечению безопасности населения и территорий от опасностей и угроз различного характера – вместо «культуры реагирования» на ЧС на первое место должна выйти «культура предупреждения».

Концепция также уделяет внимание направлениям развития транспортной системы, в рамках которой предполагается строительство и реконструкция пассажирских причалов и объектов инфраструктуры на внутренних водных путях; развитие перевозок внутренним водным транспортом с целью транспортного обеспечения отдаленных и труднодоступных для других видов транспорта районов.

Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 г. утверждены Президентом Российской Федерации 15 ноября 2011 г. № Пр-3400 [4] и разработаны в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В «Основах государственной политики» отмечается, что анализ информации о ЧС свидетельствует о том, что стихийные бедствия, связанные, в частности, с происшествиями на воде являются основными источниками ЧС и представляют существенную угрозу для жизнедеятельности человека, стабильного экономического роста и, как следствие, для устойчивого развития и национальной безопасности России.

Отмечается, что годовой экономический ущерб от ЧС может достигать до 2 % валового внутреннего продукта (до 900 млрд руб.). Масштабные ЧС в регионах с ограниченными бюджетными ресурсами могут существенно ограничивать их социально-экономическое развитие. И действительно, произошедшее в 2013 г. на территории Дальневосточного федерального округа наводнение нанесло серьезный экономический ущерб не только Дальневосточному региону, но и государству в целом.

Целями государственной политики в указанной области являются:

- минимизация рисков ЧС природного, техногенного характера и террористических актов;
- обеспечение гарантированного уровня безопасности личности, общества и государства в пределах научно обоснованных критериев приемлемого риска;
- повышение уровня защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз различного характера;
- создание условий для безопасности жизнедеятельности населения, устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и ее отдельных территорий.

Формирование и реализация указанной государственной политики осуществляются с соблюдением следующих основных принципов:

– спасение жизни и сохранение здоровья людей – приоритетные действия при возникновении угроз различного характера;

– учет разделения предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления при подготовке и реализации мероприятий в данной области;

– обеспечение комплексной защиты критически важных и потенциально опасных объектов;

– планирование мероприятий по обеспечению безопасности населения и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов с учетом степени риска возникновения возможных угроз различного характера.

В отношении обеспечения безопасности на водных объектах «Основами государственной политики» определяются следующие задачи:

– совершенствование нормативной правовой базы в области безопасности людей на водных объектах;

– внедрение современных форм и методов обеспечения безопасности людей на водных объектах;

– совершенствование контрольной и надзорной деятельности подразделений, обеспечивающих безопасность людей на водных объектах, развитие их инфраструктуры;

– оснащение подразделений, обеспечивающих безопасность людей на водных объектах, современными техническими средствами и новыми технологиями;

– совершенствование работы по подготовке и информированию населения по вопросам безопасного поведения на водных объектах, в том числе с активным использованием средств массовой информации.

В целях минимизации социального, экономического и экологического ущерба, наносимого населению, экономике и природной среде, в частности, вследствие происшествий на водных объектах, была разработана Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» [5].

Задачами данной Программы, в частности, являются:

– обеспечение эффективного предупреждения и ликвидации происшествий на водных объектах;

– обеспечение и поддержание высокой готовности сил и средств в области обеспечения безопасности людей на водных объектах;

– обеспечение эффективной деятельности и управления в области обеспечения безопасности людей на водных объектах и др.

Отмечается, что приоритетами государственной политики в области обеспечения защиты населения и территорий от угроз различного характера являются:

– снижение рисков возникновения ЧС различного характера, а также сохранение здоровья людей, предотвращение ущерба материальных потерь путем заблаговременного проведения предупредительных мер;

– развитие системы мониторинга и прогнозирования ЧС и оперативного реагирования на ЧС; смягчение долговременных последствий радиационных аварий и катастроф; обеспечение безопасности людей на водных объектах.

Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» содержит перечень основных мероприятий, реализуемых в рамках указанной Программы. Например, можно выделить следующие мероприятия:

– международная деятельность в области обеспечения безопасности людей на водных объектах;

– обеспечение эффективного повседневного функционирования системы обеспечения безопасности людей на водных объектах;

- эффективное материально-техническое обеспечение безопасности людей на водных объектах;
- обеспечение высокого уровня подготовки кадрового состава в области обеспечения безопасности людей на водных объектах;
- переоснащение подразделений системы обеспечения безопасности людей на водных объектах современными образцами техники, оборудования, вооружением, военной и специальной техникой и др.

Водная стратегия Российской Федерации определяет основные направления деятельности по развитию водохозяйственного комплекса России, обеспечивающего устойчивое водопользование, охрану водных объектов, защиту от негативного воздействия вод, а также по формированию и реализации конкурентных преимуществ Российской Федерации в водоресурсной сфере [6].

Стратегия закрепляет базовые принципы государственной политики в области использования и охраны водных объектов, предусматривает принятие и реализацию управленческих решений по сохранению водных экосистем, обеспечивающих наибольший социальный и экономический эффект, и создание условий для эффективного взаимодействия участников водных отношений.

В Стратегии идет речь, в частности, о проблемных вопросах использования водных ресурсов, о дефиците водных ресурсов, о несоответствии качества питьевой воды гигиеническим нормативам, об охране водных объектов, о негативном воздействии вод, о государственном управлении использованием и охраной водных объектов, о системе государственного мониторинга водных объектов, о приоритетных направлениях развития водохозяйственного комплекса.

Морская доктрина Российской Федерации является основополагающим документом, определяющим государственную политику России в области морской деятельности. Морская деятельность – это деятельность Российской Федерации в области изучения, освоения и использования Мирового океана в интересах безопасности, устойчивого экономического и социального развития государства.

К национальным интересам России в Мировом океане, в частности, относятся: охрана человеческой жизни на море, предотвращение загрязнения морской среды, обеспечение контроля за функционированием жизненно-важных морских коммуникаций и др.

В качестве главных региональных направлений национальной Морской политики Россия выделяет: Атлантическое, Арктическое и Индоокеанское направления.

Важное значение в настоящее время имеют вопросы развития Арктики. Отмечается, что Арктика – это единая сложная региональная система, где переплетаются интересы России и других государств. Интерес к Арктике обуславливается возможностью использования данного региона в транспортных целях; наличием запасов нефти, газа, других природных ресурсов, многие виды которых могут быть освоены уже в настоящее время; необходимостью проведения научных исследований природы региона, влияющей на состояние погоды и климата земного шара; обострением проблемы сохранения экологического равновесия.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 апреля 2014 г. № 366 была утверждена Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г.» [7]. Цель Программы – повышение уровня социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации. Задачи Программы: усиление координации деятельности органов государственной власти при реализации государственной политики в Арктической зоне Российской Федерации, организация мониторинга социально-экономического развития Арктической зоны Российской Федерации.

Приоритеты государственной политики в области социально-экономического развития Арктики определены:

– Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу, утвержденными Президентом Российской Федерации 18 сентября 2008 г.;

– Стратегией развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 г., утвержденной Президентом Российской Федерации 8 февраля 2013 г.

В соответствии с Основами государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 г. и дальнейшую перспективу одним из стратегических приоритетов государственной политики России в Арктике является наращивание усилий приарктических государств в создании Единой региональной системы поиска и спасения, а также предотвращения техногенных катастроф и ликвидации их последствий, включая координацию деятельности спасательных сил.

Кроме того, вопросы обеспечения безопасности в Арктике были затронуты в Докладе Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий «О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС–2030)» [8].

Таким образом, государственная политика в области обеспечения безопасности на водных объектах затрагивает широкий спектр вопросов от совершенствования работы органов государственной власти и обеспечения транспортной безопасности на воде до защиты водных пространств от загрязнений и обеспечения территориальной целостности государственных границ.

В целом концептуально, основы государственной политики в области обеспечения безопасности на водных объектах в России определены в достаточной степени. Вместе с тем эта сфера деятельности включает множество направлений, правовое регулирование некоторых из них определено не в полной мере.

Так, огромную роль в обеспечении безопасности на водных объектах играет МЧС России. В частности, недавно было создано Управление безопасности людей на водных объектах, которое является структурным подразделением центрального аппарата МЧС России.

Управление состоит из отделов:

- Государственной инспекции по маломерным судам (ГИМС);
- спасательных работ на водных объектах и организации подводных работ;
- информационного и ресурсного обеспечения.

При этом одной из основных задач управления как раз и является организация разработки предложений по формированию основ государственной политики в области надзора за обеспечением безопасности людей на водных объектах

В Государственном докладе о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от ЧС природного и техногенного характера в 2013 г. [7] отмечается, что в целях современного правового обеспечения деятельности ГИМС МЧС России проводилась и продолжается работа по совершенствованию нормативной правовой базы, регламентирующей безопасную эксплуатацию маломерных судов и обеспечение безопасности людей на водных объектах, а также по сокращению избыточного государственного регулирования в данной сфере.

Действительно, современное состояние правового регулирования обеспечения безопасности на водных объектах с участием ГИМС МЧС России требует совершенствования нормативной правовой базы. В Проекте Федерального закона Российской Федерации «О безопасности судоходства маломерных судов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» отмечается, что в настоящее время правовое регулирование обеспечения безопасности судоходства маломерных судов в Российской Федерации осуществляется фрагментарно в соответствии с отдельными положениями Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации,

Кодекса внутреннего водного транспорта Российской Федерации, Водного кодекса Российской Федерации, а также иных федеральных законов.

МЧС России подготовлен указанный Проект, целью которого является:

- формирование государственной политики в области судоходства маломерных судов;
- определение правового статуса субъектов общественных отношений в области безопасности судоходства маломерных судов;
- разграничение полномочий в сфере государственного регулирования, государственного надзора и контроля в области безопасности судоходства маломерных судов;
- установление основных требований по обеспечению безопасности судоходства маломерных судов;
- создание условий для формирования и развития береговой инфраструктуры в области обеспечения судоходства маломерных судов;
- учёт требований международных норм и использование международного опыта регулирования судоходства маломерных судов;
- устранение противоречий в действующих нормативных правовых актах и исключение необоснованных ограничений и требований;
- установление единых толкований основных понятий в области безопасности судоходства маломерных судов.

При принятии и вступлении в силу данного законопроекта существенно систематизируется правовое регулирование в области судоходства маломерных судов, а значит, повышение уровня безопасности их использования, и в целом – безопасности на водных объектах.

На территории России располагается множество водных объектов, государство имеет большую протяженность водных границ, поэтому важное значение приобретает правовое регулирование обеспечения безопасности на водных объектах, и особенно, – государственной политики в указанной области. Полагаем, что данное направление должно постоянно развиваться с учетом постоянно изменяющихся тенденций мировой государственной политики.

Литература

1. О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2013 г.: Гос. доклад. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. (утв. Указом Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. (утв. Распоряжением Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 г. (утв. Президентом Рос. Федерации 15 ноября 2011 г. Пр-3400). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О государственной программе Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»: Постановление Правительства Рос. Федерации от 15 апр. 2014 г. № 300. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. Об утверждении Водной стратегии Российской Федерации на период до 2020 г.: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 27 авг. 2009 № 1235-р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 г.»: Постановление Правительства Рос. Федерации от 21 апр. 2014 г. № 366. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС–2030): Доклад Министра Рос. Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».