

ПУБЛИЧНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕРОПРИЯТИЙ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**К.М. Иванов, кандидат юридических наук, доцент;
Т.А. Воронко.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматриваются нормативные правовые акты в области гражданской обороны, особенности организации мероприятий в области гражданской обороны, определяются особенности совершенствования законодательства в области гражданской обороны, включая вопросы совершенствования мероприятий по гражданской обороне.

Ключевые слова: гражданская оборона, мероприятия в области гражданской обороны

SPECIAL ASPECTS OF THE STATE POLICY OF CIVIL DEFENCE IN RECENT TIME RUSSIAN FEDERAZION

**K.M. Ivanov; T.A. Voronko.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

We consider of laws in the field of civil defence, special aspects of the organization of civil defence activities, defined by the features of improvement of legislation in the field of civil defence, including the development of civil defence activities.

Keywords: civil defence, civil defence activities

Гражданская оборона (ГО) в настоящее время приобретает всё большую актуальность. Военные конфликты, происходящие в настоящее время, обуславливают необходимость развития и совершенствования системы ГО в Российской Федерации.

ГО – это система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций (ЧС) природного и техногенного характера [1].

К мероприятиям по ГО относятся организационные и специальные действия, осуществляемые в области ГО в соответствии с нормативными правовыми актами России [1].

Указанные мероприятия осуществляются для реализации задач в области ГО, которые определяются в Федеральном законе Российской Федерации от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» (ФЗ РФ № 28-ФЗ):

- обучение населения в области ГО;
- оповещение населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении ЧС природного и техногенного характера;
- эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;
- предоставление населению убежищ и средств индивидуальной защиты;
- проведение аварийно-спасательных работ в случае возникновения опасностей для населения при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вследствие ЧС природного и техногенного характера;
- первоочередное обеспечение населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий, в том числе медицинское обслуживание, оказание первой помощи, срочное предоставление жилья и принятие других необходимых мер;
- борьба с пожарами, возникшими при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- обнаружение и обозначение районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому и иному заражению;
- санитарная обработка населения, обеззараживание зданий и сооружений, специальная обработка техники и территорий;
- восстановление и поддержание порядка в районах, пострадавших при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вследствие ЧС природного и техногенного характера;
- обеспечение постоянной готовности сил и средств ГО и др.

Ключевыми положениями понятия «мероприятия по ГО» являются организационные и специальные действия. Смушкин А.Б. отмечает, что организация в современном понимании означает внутреннюю упорядоченность, согласованность, взаимодействие более или менее дифференцированных и автономных частей целого, обусловленную его строением; совокупность процессов или действий, ведущих к образованию и совершенствованию взаимосвязей между частями целого. Организация представляет собой сложную многоаспектную деятельность, являющуюся элементом управленческой деятельности и направленную на воплощение в жизнь подготовленных планов, обеспечение необходимого технического оснащения, налаживание взаимодействия между различными задействованными лицами и службами, обеспечение квалифицированного руководства [2].

Продолжая свою мысль, автор указывает, что специальные действия – это особые действия в области ГО. Например, в числе основных мероприятий по ГО, осуществляемыми в целях решения задачи, связанной с предоставлением населению убежищ и средств индивидуальной защиты, называют:

- строительство, поддержание в состоянии постоянной готовности к использованию по назначению и техническое обслуживание защитных сооружений ГО и их технических систем;
- приспособление в мирное время и при переводе ГО с мирного на военное время заглубленных помещений и других сооружений подземного пространства для укрытия населения;
- подготовка в мирное время и строительство при переводе ГО с мирного на военное время быстровозводимых защитных сооружений ГО с упрощенным внутренним оборудованием и укрытий простейшего типа;
- обеспечение укрытия населения в защитных сооружениях ГО;
- накопление, хранение, освежение и использование по назначению средств индивидуальной защиты населения;
- обеспечение выдачи населению средств индивидуальной защиты и предоставления средств коллективной защиты в установленные сроки;

– приспособление в мирное время метрополитенов для укрытия населения с учетом опасностей мирного и военного времени, наличия защитных сооружений ГО и планируемых мероприятий по ГО и защите населения [2].

По мнению В.А. Кузьмина, организационными действиями является принятие установленных правил и процедур для осуществления мер в области защиты населения и территорий. К специальным мероприятиям относятся, в большей мере, конкретные действия по предупреждению и ликвидации различных опасностей, проведению эвакуационных мероприятий, сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от ЧС, своевременное оповещение и информирование населения об этом, проведение аварийно-спасательных и другие неотложные работы при ЧС. Такие действия, в частности, были объявлены летом 2010 г. во время лесных пожаров Указом Президента Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 966 «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности». В Указе предусмотрены территории, на которых может возникнуть ЧС, связанная с обеспечением пожарной безопасности. Указ временно ограничивает допуск граждан на определенные территории и осуществление на них хозяйственной деятельности [3].

Статья 18 ФЗ РФ № 28-ФЗ определяет, что обеспечение мероприятий по ГО и защите населения, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, в том числе содержание спасательных воинских формирований МЧС России, является расходным обязательством Российской Федерации. Обеспечение мероприятий регионального уровня по ГО, защите населения и территорий субъектов Российской Федерации является расходным обязательством субъекта Российской Федерации. Соответственно, обеспечение мероприятий местного уровня по ГО, защите населения и территорий муниципального округа является расходным обязательством муниципального образования.

В Положении о ГО в Российской Федерации отмечается, что ведение ГО заключается в выполнении мероприятий по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении ЧС природного и техногенного характера [4].

При осуществлении мероприятий по ГО учитывается степень важности или опасности определенной территории страны или населенного пункта. На этом основании происходит отнесение территорий к группам ГО. Они определяются от важности оборонного и экономического значения территории, города или иного населенного пункта. Учитывается также находящиеся там объекты, представляющие высокую степень опасности возникновения ЧС в военное и мирное время [3].

В целях обеспечения организованного и планомерного осуществления мероприятий по ГО, в том числе своевременного оповещения населения о прогнозируемых и возникших опасностях в военное время, на территории России организуется сбор информации в области ГО и обмен ею. Указанный сбор информации и обмен ею осуществляются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также организациями, имеющими потенциально опасные производственные объекты и эксплуатирующими их, и организациями, имеющими важное оборонное и экономическое значение или представляющими высокую степень опасности возникновения ЧС в военное и мирное время. Федеральные органы исполнительной власти представляют информацию в МЧС России [4].

В этой связи В.А. Кузьмин отмечает, что при проведении мероприятий по защите ГО населения важное место занимает его своевременное оповещение об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении ЧС природного и техногенного характера. В этих целях создана комплексная система информирования и оповещения. Она представляет собой организационно-техническое объединение сил, средств связи и оповещения, сетей вещания, каналов сети

связи общего пользования, обеспечивающих доведение информации и сигналов оповещения для населения и определенного круга лиц. По мнению авторов, в зависимости от параметров опасности системы оповещения подразделяются на федеральную, межрегиональную, региональную, муниципальную и объектовую [3].

Положение о ГО в Российской Федерации раскрывает соответствующие мероприятия в рамках решения различных задач. Так, например, основными мероприятиями по ГО, осуществляемыми в целях решения задачи, связанной с обучением населения в области ГО, являются:

- развитие нормативно-методического обеспечения функционирования единой системы подготовки населения в области ГО и защиты от ЧС природного и техногенного характера;
- планирование и осуществление обучения населения в области ГО;
- создание, оснащение и всестороннее обеспечение учебно-методических центров по ГО и защите от ЧС в субъектах Российской Федерации, других организаций дополнительного профессионального образования должностных лиц и работников ГО, а также курсов ГО муниципальных образований и учебно-консультационных пунктов по ГО;
- пропаганда знаний в области ГО и др.

Основными мероприятиями по ГО, осуществляемыми в целях решения задачи, связанной с оповещением населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении ЧС природного и техногенного характера, являются:

- создание и поддержание в состоянии постоянной готовности системы централизованного оповещения населения, осуществление ее модернизации на базе технических средств нового поколения;
- создание локальных систем оповещения;
- установка специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей и др.

Основными мероприятиями по ГО, осуществляемыми в целях решения задачи, связанной с проведением аварийно-спасательных работ в случае возникновения опасностей для населения при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при ЧС природного и техногенного характера, являются:

- создание, оснащение и подготовка необходимых сил и средств ГО, а также разработка планов их действий;
- создание и поддержание в состоянии постоянной готовности к использованию по назначению запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств для всестороннего обеспечения аварийно-спасательных работ;
- разработка современных технологий и технических средств для проведения аварийно-спасательных работ;
- организация взаимодействия сил ГО с Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами, а также со специальными формированиями, создаваемыми в военное время.

Основными мероприятиями по ГО, осуществляемыми в целях решения задачи, связанной с борьбой с пожарами, возникшими при ведении военных действий или вследствие этих действий, являются:

- создание необходимых противопожарных сил, их оснащение материально-техническими средствами и подготовка в области ГО;
- тушение пожаров в районах проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в военное время;
- тушение пожаров на объектах, отнесенных в установленном порядке к категориям по ГО, в военное время.

Мероприятия по ГО организуются и проводятся на всей территории России на федеральном, региональном, муниципальном уровнях и в организациях. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и организации в целях решения задач в области ГО создают и содержат силы, средства, объекты ГО, запасы материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, планируют и осуществляют мероприятия по ГО [4].

Стоит отметить, что с 1 января 2014 г. в ФЗ РФ № 28-ФЗ появилось понятие «Нештатные формирования по обеспечению выполнения мероприятий по гражданской обороне».

Новые нормы, отмечает А.Б. Смушкин, касающиеся штатных формирований по обеспечению выполнения мероприятий по ГО, также появились в ст.ст. 7, 8 в части установления для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов России и органов местного самоуправления полномочий по созданию и поддержанию в состоянии готовности сил и средств ГО. Таким образом, на всех уровнях органов исполнительной власти и на уровне органов местного самоуправления закреплены полномочия, реализация которых позволит более эффективно решать задачи ГО [2].

Под штатными формированиями по обеспечению выполнения мероприятий по ГО понимаются формирования, создаваемые организациями из числа своих работников. Целью их создания является, во-первых, участие в обеспечении выполнения мероприятий по ГО, и, во-вторых, проведение не связанных с угрозой жизни и здоровью людей неотложных работ при ликвидации ЧС. Указанные формирования – самостоятельные структуры, созданные на штатной основе, оснащенные специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментами и материалами, подготовленные для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в очагах поражения и зонах ЧС. Данные формирования создаются организациями, имеющими потенциально опасные производственные объекты и эксплуатирующими их, а также имеющими важное оборонное и экономическое значение или представляющими высокую степень опасности возникновения ЧС в военное и мирное время, и другими организациями из числа своих работников. Органы исполнительной власти субъектов России и органы местного самоуправления могут создавать, содержать и организовывать деятельность штатных аварийно-спасательных формирований для решения задач на своих территориях [2].

Анализ законодательства, научной и методической литературы показал, что совершенствование системы ГО продолжается. Разработан и реализуется План МЧС России по развитию ГО Российской Федерации на период до 2020 г. В частности, предусмотрено развитие нормативной правовой базы в области ГО.

Так, предусмотрены:

– разработка и представление на утверждение Президенту Российской Федерации Основ единой государственной политики в области ГО на период до 2030 г.;

– внесение изменений в Положение о ГО в Российской Федерации в части актуализации мероприятий ГО, в том числе по подготовке населения в области ГО; по оповещению населения об опасностях, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также ЧС природного и техногенного характера; по проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ в случае возникновения опасностей для населения при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также ЧС природного и техногенного характера; по борьбе с пожарами, возникшими при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов и т.д. [5].

Кроме того, разработан Проект Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданской обороне». Положениями законопроекта предполагается для целей обеспечения выполнения мероприятий по ГО в военное время полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов

исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления дополнить полномочиями по определению перечня организаций, обеспечивающих выполнение мероприятий по ГО.

Также предполагается закрепить понятия «военный конфликт», что позволит расширить сферу ведения ГО в части реагирования на упомянутые виды опасностей, повысить эффективность осуществляемых мероприятий по ГО, направленных на защиту населения, материальных и культурных ценностей.

Кроме того, предлагается предоставить право субъектам Российской Федерации осуществлять правовое регулирование в области ГО посредством принятия соответствующих законодательных и иных нормативных правовых актов.

В пояснительной записке к данному законопроекту отмечается, что указанные изменения направлены на повышение эффективности правового регулирования общественных отношений, складывающихся в области ГО, совершенствование системы мероприятий по защите населения, материальных и культурных ценностей России.

Таким образом, в настоящее время идет процесс совершенствования системы ГО Российской Федерации. Соответственно, совершенствуются и вопросы, связанные с осуществлением мероприятий в области ГО.

ГО к 2030 г., отмечает Министр В.А. Пучков, должна стать современной эффективной системой защиты населения и территорий от ЧС [6].

Динамика совершенствования норм в области ГО показывает, что указанная цель будет достигнута. Вместе с тем данный процесс прекращать не следует, поскольку планомерное совершенствование норм и принятие качественных нормативных правовых актов позволят эффективно реализовывать мероприятия в области ГО.

Литература

1. О гражданской обороне: Федер. закон Рос. Федерации от 12 февр. 1998 г. № 28-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 799

2. Смушкин А.Б. Комментарий к Федер. закону Рос. Федерации от 12 февр. 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» (постатейный). Доступ из инф.-правовой системы «Гарант».

3. Кузьмин В.А. Комментарий к Федер. закону Рос. Федерации от 12 февр. 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне». Доступ из инф.-правовой системы «Гарант».

4. Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 26 нояб. 2007 г. № 804 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49. Ст. 6 165.

5. План МЧС России по развитию гражданской обороны Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. решением Коллегии МЧС России от 25 марта 2015 г. № 6/П).

6. О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС–2030): Доклад Министра Рос. Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.