

Подводя итог, можно прийти к выводу о необходимости введения в федеральное законодательство Закона о гуманитарной помощи, в котором были бы чётко прописаны все пункты его реализации с учётом полученного опыта и учтены требования по централизации управления силами и средствами в условиях ЧС, что является залогом успеха.

### **Литература**

1. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон Рос. Федерации от 22 авг. 1995 г. № 151-ФЗ (ред. от 2 июля 2013 г.) // Рос. газ. 1995. 31 авг. № 169.
2. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 141-з.
3. Решение Совета ЕС 2001/792/ЕС, Euratom. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:297:0007:0011 :E N:PDF> (дата обращения: 15.03.2014).
4. Глоссарий по статистике окружающей среды. Методологические исследования. Серия F. № 67. ООН. Нью-Йорк, 1997г.
5. Зубаков В. XXI век. Сценарии будущего: анализ последствий глобального экологического кризиса // Зеленый мир. 1996. № 9.
6. Крупные наводнения в Европе в 2000–2010 гг. URL: [http://eco.gian.ru/documents/20100809/2633\\_81015 .html](http://eco.gian.ru/documents/20100809/2633_81015 .html) (дата обращения: 15.03.2014).
7. Научная библиотека диссертаций и авторефератов. Dissert. Cat. URL: <http://www.dissercat.com/content/mezhdunarodnoe-sotrudnichestvo-rf-i-es-v-oblasti-preduprezhdeniya-i-likvidatsii-posledstvii-#ixzz2zu4vku9T> (дата обращения: 16.03.2014).
8. Кувшинов А.В. Международное сотрудничество РФ и ЕС в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. ист. наук. М., 2011.

## **СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСА СПАСАТЕЛЕЙ И ЛИКВИДАТОРОВ В СОВРЕМЕННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**А.А. Смирнова, кандидат исторических наук;**

**А.Ф. Воробьева;**

**Н.И. Глинская.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Проведен сравнительно-правовой анализ правового статуса спасателей и ликвидаторов, проанализировано законодательство по вопросам правового статуса спасателя и ликвидатора.

*Ключевые слова:* правовой статус, спасатель, ликвидатор, сравнительно-правовая характеристика

**THE COMPARATIVE AND LEGAL CHARACTERISTIC OF LEGAL STATUS OF RESCUERS  
AND LIQUIDATORS IN THE MODERN LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION**

**A.A. Smirnova; A.F. Vorobyova; N.I. Glinskaya.**

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

The comparative and legal analysis of legal status of rescuers and liquidators is carried out, the legislation concerning legal status of the rescuer and the liquidator is analyzed.

*Keywords:* legal status, rescuer, liquidator, comparative and legal characteristic

Конец XX – начало XXI вв. ознаменовалось увеличением количества чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Активное развитие промышленности и иных сфер народного хозяйства, несомненно, способствуют улучшению качества жизни, однако, вместе с положительными моментами, технический прогресс порождает изменения климата, делает чрезвычайно высоким риск возникновения чрезвычайных ситуаций.

В современных условиях существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития и безопасности жизнедеятельности населения любой страны имеет хорошо налаженная работа по предупреждению чрезвычайных ситуаций различного характера и ликвидации их последствий. Более того, разработка и реализация неотложных и долгосрочных мер, направленных на повышение защищенности опасных объектов и населения, на современном этапе являются приоритетными задачами.

В этой сфере наиболее актуальными становятся проблемы разработки законодательно-правовой базы, её совершенствование или совершенствование уже имеющихся нормативных актов по вопросам, касающимся обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В связи с этим возрастает необходимость решения проблемы правового регулирования управления безопасностью населения и территорий с учетом повышения риска возникновения природных и техногенных чрезвычайных ситуаций для обеспечения защищенности критически важных для национальной безопасности объектов инфраструктуры и населения страны.

Таким образом, возникает необходимость научного и практического анализа существующего законодательства по вопросам правового статуса спасателя и ликвидатора.

В современных условиях информатизации и глобализации современного мира особую актуальность представляют права и обязанности спасателей, чей труд напрямую сопряжен с опасностями и угрозами жизни и здоровью.

Федеральный закон Российской Федерации от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» определяет общие организационно-правовые и экономические основы создания и деятельности аварийно-спасательных служб. Этот нормативный акт определяет правовой статус спасателей, устанавливая и закрепляя основные права спасателей (ст.ст. 25, 30, 34), их обязанности (ст. 27), а также определяет меру ответственности (ст. 35).

Кто же такой спасатель? Согласно ч. 1 ст. 23 указанного Закона – это гражданин, подготовленный и аттестованный на проведение аварийно-спасательных работ». Часть 2 ст. 23 дает нам полное определение термина статуса спасателей. Статус спасателей – это совокупность прав и обязанностей, установленных законодательством Российской Федерации и гарантированных государством спасателям. Особенности статуса спасателей определяются возложенными на них обязанностями по участию в проведении работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций и связанной с этим угрозой их жизни и здоровью. Правовой статус спасателя включает в себя ряд элементов, позволяющих определить место указанного субъекта в системе правоотношений, возникающих в связи с ликвидацией чрезвычайных ситуаций. Прежде всего, статус спасателя включает в себя законодательное закрепление прав, обязанностей, гарантий и ответственности указанного лица [1].

Статья 25 Федерального закона Российской Федерации «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» определяет полномочия спасателей как при следовании к месту проведения аварийно-спасательных мероприятий, так и общие права при их проведении. Законодатель максимально полно предоставил объем прав для достижения целей, поставленных перед сотрудниками аварийно-спасательных служб и подразделений.

Статья 26 данного Закона закрепляет гарантии деятельности спасателей при исполнении ими своих профессиональных обязанностей. Законодатель определяет три основные нормы, которые в иных нормативных актах находят свое логическое продолжение. К числу основных гарантий относятся следующие:

– органы государственной власти, органы местного самоуправления и организации обязаны оказывать содействие спасателям, привлеченным к проведению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, при их следовании для участия в проведении указанных работ и в ходе их проведения, в том числе предоставлять транспортные и иные необходимые материальные средства;

– в ходе проведения работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций спасатели подчиняются только руководителям аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, в составе которых проводят указанные работы;

– никто не имеет права принуждать спасателей к выполнению задач и работ, не относящихся к обязанностям, возложенным на них трудовым договором (контрактом)».

В числе гарантий указано положение, в соответствии с которым никто не имеет права принуждать спасателей к выполнению задач и работ, не относящихся к обязанностям, возложенным на них трудовым договором (контрактом).

Статья 27 в общем виде закрепляет обязанности спасателей, которые носят универсальный характер и распространяются на всех спасателей, независимо от того, какие виды аварийно-спасательных работ ими выполняются. Всего законодатель закрепляет шесть основных обязанностей, к числу которых относятся следующие:

– готовность к участию в проведении работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций – спасатель обязан совершенствовать свою физическую, специальную, медицинскую, психологическую подготовку;

– совершенствование навыков действий в составе аварийно-спасательных формирований и неукоснительное соблюдение технологии проведения аварийно-спасательных работ;

– активный поиск пострадавших – спасатель обязан принимать меры по их спасению, оказывать им первую медицинскую и другие виды помощи и разъяснение гражданам правила безопасного поведения в целях недопущения чрезвычайных ситуаций и порядка действий в случае их возникновения;

– неукоснительное выполнение приказов, отдаваемых в ходе проведения работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций руководителями аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, в составе которых спасатели принимают участие в проведении указанных работ;

– тушение пожаров и участие в ликвидации аварий пожарными должно осуществляться в средствах защиты органов дыхания и кожных покровов;

– для эффективного выполнения своих обязанностей пожарный спасатель должен обладать профессионально важными качествами, например, высоким чувством долга, смелостью, исполнительностью, склонностью к разумному риску, умением принять решение в короткие сроки.

Для овладения специальностью необходимо среднее (полное) общее образование. Аналогичные требования с учетом определенной специфики устанавливаются для спасателей иных служб. Обязанности спасателя должны быть прописаны в трудовом договоре (контракте).

Анализируя судебную практику, можно привести следующий пример. В ч. 2 ст. 1 Закона Саратовской области от 28 апреля 2005 г. № 39-ЗСО «О предоставлении жилых помещений в Саратовской области» говорится о том, что по договору найма специализированного жилого помещения из государственного жилищного фонда области предоставляются служебные жилые помещения [2].

Часть 3 этой статьи определяет правовые гарантии для семей погибших (умерших) при исполнении должностных обязанностей спасателей профессиональных аварийно-спасательных служб, профессиональных аварийно-спасательных формирований, а также семей спасателей, привлеченных к проведению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций и погибших (умерших) в ходе проведения указанных работ, нуждавшихся в получении жилья (улучшении жилищных условий), на получение жилья» [2].

Статья 31 данного Закона устанавливает, что страхование в Российской Федерации на общих основаниях осуществляется на основании договоров имущественного и личного страхования, заключаемых гражданином или юридическим лицом (страхователем) со страховой организацией (страховщиком).

Статья 34 настоящего Закона устанавливает норму-льготу, закрепляющую дополнительные гарантии для спасателей профессиональных аварийно-спасательных служб, профессиональных аварийно-спасательных формирований, обслуживающих организации с вредными и опасными условиями труда. Правительство Российской Федерации устанавливает периодические медицинские осмотры. Их целью является динамическое наблюдение за состоянием здоровья работников в условиях воздействия профессиональных вредностей, профилактика и своевременное установление начальных признаков профессиональных заболеваний; выявление общих заболеваний, препятствующих продолжению работы с вредными, опасными веществами и производственными факторами, а также предупреждение несчастных случаев.

«Спасатели МЧС России ежегодно принимают участие в проведении большого числа спасательных работ. На их счету тысячи спасенных жизней, десятки тысяч случаев оказания помощи пострадавшим. Наряду с участием в поисково-спасательных работах спасатели постоянно проводят профилактические мероприятия, направленные на предупреждение ЧС» [3].

Спасатели МЧС России участвуют в ликвидации последствий ЧС не только на территории нашей страны, но и за ее пределами: Турция, Югославия, Руанда, Иран, Греция, Афганистан – это далеко не полный перечень стран, где помнят тепло рук спасателей из России. Профессиональная деятельность спасателей МЧС России всегда связана с риском и угрозой для их жизни.

Благодаря данному Федеральному закону спасатели получили законодательное закрепление своих прав и обязанностей. Всё это и определяет необходимую нормативную базу безопасной организации аварийно-спасательных работ и статуса спасателей.

В данной статье считаем необходимым обратиться к правовому статусу ликвидатора. Взрыв четвертого блока Чернобыльской АЭС 26 апреля 1986 г. для миллионов жителей планеты разделил жизнь на две части: до катастрофы и после. В Чернобыльской катастрофе замешан технократический авантюризм и героизм ликвидаторов, людская солидарность и трусость государственных деятелей (испугавшихся предупредить свои народы о страшной угрозе и тем приумноживших число невинных жертв), страдания одних и корысть других. Чернобыль принес в нашу жизнь новые слова, среди которых «ликвидатор».

За прошедшие после Чернобыльской катастрофы двадцать семь лет стало ясно, что атомная энергетика таит в себе опасность большую, чем атомное оружие: выброс из одного реактора стократно превысил радиоактивное загрязнение от бомб, сброшенных на города Хиросиму и Нагасаки. Не менее важно так же сказать о событиях, произошедших на АЭС «Фукусима». На поврежденной атомной электростанции произошла утечка воды с радиоактивным загрязнением в результате действий рабочих, по ошибке отсоединивших одну из труб.

Стало ясно, что один атомный реактор может опасно загрязнить половину Земного шара, ни в одной стране граждане больше не могут быть уверены в возможности государства защитить их от непонятно откуда принесенного радиационного загрязнения.

Неизвестно, сколько человек принимало участие в ликвидации последствий катастрофы – секретные распоряжения требовали «... не отражать факт привлечения к указанным работам ...» [4]

Участников работ по ликвидации чернобыльской аварии и ее последствий целесообразно разделить на две группы:

– аварийные рабочие, участвовавшие в ликвидации пожара и принятии других экстренных мер в день аварии;

– ликвидаторы, работавшие на территории Чернобыльской АЭС или в прилегающей к ней зоне в 1986–1990 гг. и выполнявшие работы по дезактивации объектов и территорий,

сооружению саркофага и другие работы по ликвидации последствий аварии, а также по эксплуатации других энергоблоков Чернобыльской АЭС.

Радиоактивное загрязнение представляло серьезную опасность для населения, а также для лиц, привлеченных к ликвидации последствий аварии, негативно влияло на экологическое состояние территорий. Для исключения переоблучения людей и переноса радиоактивных веществ за пределы 30-км зоны, уже с первых дней после аварии были организованы дезактивационные работы на ЧАЭС и прилегающей территории.

К месту чрезвычайной ситуации были привлечены специалисты-атомщики и пожарные для ликвидации аварии – «ликвидаторы», они еще не знали, насколько высоки и опасны дозы радиоактивного заражения. Любой ценой необходимо было потушить пожар, чтобы огонь не перекинулся на другие энергоблоки, дабы Чернобыльская катастрофа не приняла мировой масштаб. Герои Чернобыльской АЭС не думали о гибели. Доза радиации, которую получили ликвидаторы, оказалась очень высокой. Подвиг пожарных Чернобыля вызвал чувства глубокого восхищения и благодарности не только у граждан Советского Союза, но и у жителей всей планеты.

В связи с аварией на Чернобыльской АЭС возникли новые социальные и экономические условия в районах, где сформировались зоны повышенного радиоактивного загрязнения вследствие аварии, а также граждане, принимавшие участие в ликвидации последствий чернобыльской аварии, получили особое положение.

В настоящее время на территории Российской Федерации данные отношения регулирует Федеральный закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» [3].

Настоящий Закон направлен на оказание социальной помощи и поддержки лицам, пострадавшим в результате аварии на Чернобыльской АЭС, как непосредственно принимавшим участие в ликвидации аварии, так и попавших в зону радиоактивного загрязнения.

Необходимо проанализировать нормы Закона «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», регулирующие положение ликвидаторов. Рассмотрим некоторые из них.

Статья 1 данного Закона определяет перечень лиц, на которых распространяется действие Закона. Это лица, принимавшие участие в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы. В частности, к таким лицам относятся:

- граждане, принимавшие участие в ликвидации последствий катастрофы в пределах зоны отчуждения или занятые на эксплуатации или других работах на Чернобыльской АЭС;
- граждане, принимавшие в 1986–1987 гг. участие в работах по ликвидации последствий чернобыльской катастрофы в пределах зоны отчуждения или занятые в этот период на работах, связанных с эвакуацией населения, материальных ценностей, сельскохозяйственных животных, и на эксплуатации или других работах на Чернобыльской АЭС;
- военнослужащие и военнообязанные, призванные на военные сборы и принимавшие участие в 1988–1990 гг. в работах по объекту «Укрытие» (младший и средний медицинский персонал, врачи и другие работники лечебных учреждений) [4].

Данным Законом (ст. 15) установлены меры социальной поддержки для участников ликвидации аварии на Чернобыльской АЭС. Объем предоставляемых мер социальной поддержки и субъектный состав граждан, имеющих на нее право, различен в зависимости от временного периода, в течение которого данные лица были задействованы в проведении ликвидационных работ на Чернобыльской АЭС, и осуществляемой деятельности.

Кроме того, им гарантируется обеспечение нуждающихся в улучшении жилищных условий жилой площадью в размерах и в порядке, установленных Правительством Российской Федерации, один раз.

Правительство Российской Федерации в пределах своих полномочий:

- организует реализацию внутренней политики Российской Федерации в части обеспечения социальной защиты граждан, подвергшихся радиации вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, а также участвовавших в ликвидации последствий аварии;
- осуществляет регулирование в социально-экономической сфере, предоставляя специальные гарантии социально-правовой защиты рассматриваемой категории граждан;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан.

Немаловажное значение в обеспечении правового статуса граждан-чернобыльцев имеют и подзаконные акты Президента Российской Федерации. Президент в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней политики государства.

В целом следует отметить, что правовые основы регулирования отношений в области чернобыльской катастрофы направлены, на максимальное обеспечение интересов граждан Российской Федерации, имеющих отношение к чернобыльской катастрофе.

Закон «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», остается актуальным и в настоящее время, так как последствия аварии оказали разрушительное воздействие на здоровье многих и многих поколений людей, и, по мнению ученых, будут проявляться в течение двух веков.

Таким образом, проведенная нами сравнительно-правовая характеристика правового статуса спасателей и ликвидаторов выявила некоторые проблемы. В действующем законодательстве о чрезвычайных ситуациях, в законодательных актах не сформирован единый правовой механизм обеспечения выплат пособий и компенсационных выплат ликвидаторам Чернобыльской катастрофы и спасателям в Российской Федерации.

В российском законодательстве о чрезвычайных ситуациях отсутствуют единые подходы к определению правовых статусов спасателя и ликвидатора. Однако, в данных законах урегулирован порядок применения соответствующих сил и средств подразделений для проведения аварийно-спасательных работ и ликвидации ЧС.

Контроль за обеспечением социальных гарантий и защите лиц, осуществляющих проведение аварийно-спасательных работ и ликвидацию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, выполняют органы, в обязанности которых входит деятельность, направленная на борьбу с коллизиями в законодательстве. В качестве таких органов в Российской Федерации выступают:

– Правительство Российской Федерации. Деятельность которого носит двоякий характер: с одной стороны, оно осуществляет нормотворческую деятельность, с другой стороны, координирует деятельность входящих в его состав министерств и ведомств, в том числе регулирующих правовой статус граждан, принимавших участие в ликвидации последствий аварии и лиц, осуществляющих проведение аварийно-спасательных работ спасателей;

– Президент Российской Федерации. Он является гарантом прав и законных интересов ликвидаторов и спасателей;

– Федеральное собрание Российской Федерации. Оно рассматривает и разрешает вопросы, связанные с обеспечением социально-правовой защиты граждан, подвергшихся воздействию вследствие аварии на Чернобыльской АЭС, либо принимавших участие в ликвидации ее последствий;

– Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации;

– Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что осуществляемая деятельность спасателей и ликвидаторов должна быть более точно регламентирована, и подлежать защите и охране со стороны государства.

## **Литература**

1. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей (ред. от 2 июля 2013 г.): Федер. закон Рос. Федерации от 22 авг. 1995 г. № 151-ФЗ // Рос. газ. 1995. 31 авг. № 169.
2. О предоставлении жилых помещений в Саратовской области: Закон Саратовской обл. от 28 апр. 2005 г. № 39-ЗСО. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Письмо Министерства обороны СССР от 9 июня 1989 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
4. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (ред. от 21 дек. 2013 г.): Федер. закон Рос. Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

# **АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИНИСТЕРСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ**

**В.Н. Прокопенко, кандидат юридических наук, доцент.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

На фоне многофункционального отраслевого и межотраслевого государственного управления, осуществляемого МЧС России, изучен административный договор как форма государственной управленческой деятельности. Рассмотрены правовые вопросы административного договора, заключаемого МЧС России с государственными органами, органами исполнительной власти на федеральном уровне и опосредующие горизонтальные административные правоотношения, и также с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о взаимной передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров, организации и проведения мероприятий по гражданской обороне, спасения людей на водных объектах и опосредующие диагональные административные правоотношения.

*Ключевые слова:* форма государственной управленческой деятельности, компетенция, административный договор, горизонтальные административные правоотношения, диагональные административные правоотношения

**THE ADMINISTRATIVE CONTRACT AS THE FORM OF THE STATE ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE MINISTRY OF THE RUSSIAN FEDERATION FOR CIVIL DEFENCE, TO EMERGENCY SITUATIONS AND NATURAL DISASTER RESPONSE**

**V.N. Prokopenko.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

Against the multipurpose branch and intersectoral public control exercised EMERCOM of Russia, the administrative contract as a form of the state administrative activity is studied. Legal questions of the administrative contract signed by EMERCOM of Russia with government bodies, executive authorities