

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ПРАВОВЫХ ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Андриченко Л.В., Постников А.Е.¹

Аннотация

Предмет статьи составляют проблемы построения и функционирования системы гражданской обороны и системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в России в контексте современных вызовов и угроз. С использованием методологии системного подхода, нормативного моделирования, а также сравнительно-правового анализа авторами обосновано, что сформированные управленческие и нормативные правовые механизмы хотя в целом и позволяют эффективно реагировать на возникающие чрезвычайные ситуации в условиях мирного и военного времени, однако в их деятельности нарастают дисфункции, обусловленные дублированием в решении задач, стоящих перед системой гражданской обороны и системой защиты от чрезвычайных ситуаций. Это проявляется в нечеткости разграничения полномочий органов исполнительной власти в сферах защиты от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, размытости ответственности за их реализацию, в том числе недостаточной ориентации на решение задач по мониторингу и прогнозированию чрезвычайных ситуаций, отсутствии единой методологии унификации процедур организации деятельности по защите населения на различных территориальных уровнях.

Гипотеза авторов статьи состоит в том, что имеющее место разделение сфер управления, с одной стороны, по вопросам защиты от чрезвычайных ситуаций, с другой стороны, по вопросам гражданской обороны во многом носит искусственный характер и порождает удвоение организационных структур, мероприятий и нормативного регулирования. Преодоление этих проблем позволило бы устранить препятствия на пути объективно развивающегося процесса интеграции системы

¹ Андриченко Людмила Васильевна – доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, руководитель центра публично-правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Адрес: 117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34. E-mail: cрпи@izak.ru

Постников Александр Евгеньевич – доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Адрес: 117218, Москва, ул. Б. Черемушкинская, д. 34. E-mail: const@izak.ru

гражданской обороны и системы защиты от чрезвычайных ситуаций. Анализ правоприменения, в том числе в контексте исторического развития и с учетом международного опыта регулирования, подтверждает необходимость серьезной корректировки институциональной основы функционирования различных звеньев единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и системы управления гражданской обороной. Обосновывается вывод, что актуальным направлением развития государственного управления в рассматриваемой сфере является создание системы гражданской защиты в качестве целостного объекта государственного регулирования, объединяющего решение задач как в области защиты от чрезвычайных ситуаций, так и в области гражданской обороны.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация; единая государственная система защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; федеральный закон; гражданская оборона; гражданская защита.

Защита населения от природных и техногенных катастроф – одна из важнейших функций современного государства. Это, в свою очередь, предполагает анализ и оценку правовой и институциональной составляющей существующей системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Для Российской Федерации, территория которой расположена в различных природно-климатических и географических поясах, а хозяйственный комплекс отличается высокой степенью концентрации опасных производств, риск развития стихийных бедствий и техногенных катастроф особенно велик². Это привело к тому, что снижение риска бедствий и повышение устойчивости инфраструктуры, обеспечивающей безопасную среду жизнедеятельности, рассматриваются в качестве составной части новой парадигмы развития. В ней ключевыми ценностями являются здоровье людей и их благосостояние, что получило отчетливое подтверждение в практике деятельности большинства государств мира во время борьбы с последствиями пандемии Covid-19.

Система защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в нашей стране формировалась не изолированно, а в общем контексте глобальных реалий и тенденций, которые характеризовали деятельность государств мира и всего мирового сообщества. Институциональные решения и правовое оформление мер, предпринимаемых в этой области в России, развивались под воздействием как особенных условий, складывавшихся в нашей стране, переживавшей период сложных реформ, так и с учетом общих для всех государств проблем, связанных с обеспечением безопасной жизнедеятельности населения, и задач по защите от чрезвычайных ситуаций, которые получали свое отражение в международно-правовых документах.

² Назовем только некоторые чрезвычайные ситуации в Российской Федерации, случившиеся в последние годы, среди них: пожар в ночном клубе «Хромая лошадь» (Пермь, 2009 г.), унесший жизни 156 человек; лесные и торфяные пожары, которые бушевали в 2010 г. в 20 регионах России; наводнение в Крымске (2012 г.), когда погибли более 150 человек; мощнейший паводок на Дальнем Востоке (2013 г.), общий ущерб от которого оценивался в 527 млрд руб.; трагедия в торгово-развлекательном центре «Зимняя вишня» в Кемерово (2018 г.).

Международные стандарты регулирования гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций и развитие российского законодательства

Вопрос о необходимости и неизбежности изменения траектории развития цивилизации в XXI в. перед лицом имеющихся и прогнозируемых угроз человечеству был поставлен еще в 1992 г. на Конференции стран мира в Рио-де-Жанейро (Саммит Земли). На ней впервые получил оформление принцип устойчивого развития человечества, согласно которому удовлетворение потребностей современного поколения должно осуществляться без угрозы для потребностей наших потомков. Через 20 лет в 2012 г. на Конференции ООН по устойчивому развитию, известной как «Рио+20», главы 192 государств не только подтвердили свою политическую приверженность устойчивому современному развитию, но и заявили о содействии устойчивому будущему планеты.

Основу международного сотрудничества в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий составляет принцип неделимости международной безопасности, который означает, что любая чрезвычайная ситуация в одной части мира может повлечь негативные последствия в другой. Поэтому все государства должны решать общую задачу совершенствования системы международной безопасности, а не только безопасности своей страны, что предполагает тесное сотрудничество всех государств.

Международное правовое регулирование касательно сотрудничества государств по вопросам прогнозирования рисков возникновения многофакторных и комплексных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера с учетом природно-климатических особенностей на сегодняшний день активно развивается. В частности, нельзя не отметить такие документы, как:

- Иокогамская стратегия и План Действий для безопасности мира: руководство по защите от природных бедствий, готовность и смягчение последствий³;
- ранее действовавшая Хиогская рамочная программа действий на 2005–2015 гг. (ХРПД) «Создание потенциала противодействия бедствиям на уровне государства и общин»⁴;
- сменившая ее Сендайская рамочная программа по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг. (СРП)⁵, целью которой является существенное снижение риска бедствий и сокращение потерь в результате бедствий – для ее достижения определены семь глобальных целевых задач и четыре приоритетных направления деятельности на глобальном, национальном и местном уровнях⁶.

³ Приняты в 1994 г. (Иокогама, Япония) на первой Всемирной конференции по уменьшению стихийных бедствий и ставшие, по существу, первыми международными документами, закрепившими основные направления деятельности мирового сообщества в области снижения опасности бедствий.

⁴ Была принята на II Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий 22 января 2005 г. (г. Кобе в префектуре Хиого, Япония), в которой участвовало 168 государств, включая Россию.

⁵ Принята на III Всемирной конференции по снижению риска бедствий в марте 2015 г. (г. Сендай, Япония).

⁶ См.: URL: https://www.unisdr.org/files/43291_russiansendaiframeworkfordisasterri.pdf (дата обращения: 15.09.2020).

Примечательно, что, помимо международных договоров, в данной сфере особенно заметно влияние международных обычаев и таких принципов международного права, как принцип добрососедства, взаимности, недискриминации и доброй воли.

Формирование государственной политики по вопросам гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера имеет в России длительную историю развития (Законодательное обеспечение защиты ..., 2012). Не ставя задачу исследования всех ее этапов, отметим только, что советская система гражданской обороны, ориентированная в основном на решение задач военного времени, оказалась недостаточно эффективной для решения проблем, выходящих за рамки организации обороны страны. Авария на Чернобыльской АЭС 1986 г., а также Спитакское землетрясение 1988 г. подтвердили, что эта система не готова к эффективному решению задач по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и требуется усиление специализированного подхода на уровне государственного управления.

Кардинальные изменения в данном направлении были предприняты в 1990 г. – после принятия постановления Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 июля 1990 г. «Об образовании Российского корпуса спасателей». В соответствии с ним была создана специализированная служба на правах госкомитета РСФСР – Российский корпус спасателей – и принято решение о формировании единой государственной системы прогнозирования, предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций⁷. Именно с этого момента можно вести отчет системного формирования государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Впоследствии в связи с реорганизациями в системе федеральных органов исполнительной власти происходили неоднократные изменения организационной структуры управления в рассматриваемой области. В настоящее время – это МЧС России, государственный орган в системе исполнительной власти, который помимо ликвидации последствий стихийных бедствий и катастроф занимается их прогнозированием и предупреждением, имеет в своем распоряжении специальный спасательный инструментарий и новые технологии⁸.

⁷ См.: Постановление Совета Министров РСФСР от 27 декабря 1990 г. N 606 «Об образовании Российского корпуса спасателей» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. – 1990. – № 8. – Ст. 116.

⁸ Аналогичные органы имеются и в ряде зарубежных стран, однако в большинстве из них они были созданы в более поздний период и нередко включены в структуру отраслевых министерств. Так, Федеральное агентство по управлению в чрезвычайных ситуациях (ФЕМА), входящее в состав Министерства внутренней безопасности США и являющееся центральным звеном в системе органов исполнительной власти США в случае возникновения ЧС, было создано после террористических актов 11 сентября 2001 г. Органы управления ФЕМА существуют на федеральном и региональном уровнях и имеют соответствующие основные, запасные и мобильные пункты управления. В ФРГ Федеральное ведомство по защите населения от чрезвычайных ситуаций (Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe) было создано Министерством внутренних дел ФРГ 1 мая 2004 г. и является подотчетным ему.

За прошедшее время в России создана система управления гражданской обороной, а также единая система защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (РСЧС). При этом вторая система, организованная в соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и достаточно успешно функционирующая многие годы, является лишь составной частью гражданской обороны, обеспечивающей выполнение мероприятий по защите населения и территорий страны в мирное время от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Несмотря на это, РСЧС более структурирована и, по сути, создает институциональные основы для функционирования гражданской обороны. Система защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций обеспечивает многоуровневый подход к реагированию на чрезвычайные ситуации и основана на непрерывности технологического цикла мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, при котором каждый последующий вид прогноза уточняет предыдущий – сегодня эта система не имеет мировых аналогов. Данная система функционирует, в том числе, с помощью космического мониторинга и дистанционного зондирования Земли и доказала свою эффективность в решении проблем, связанных с природными пожарами и наводнениями.

Система федерального законодательства

В настоящее время все более явственно выступает *задача модернизации* данной системы. Развитие современной политики государства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера осуществляется в направлении совершенствования правовых, экономических, информационных, технических и организационных мер по мониторингу, прогнозированию, предупреждению (смягчению) и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций⁹. При этом главной целью данной политики является создание и обеспечение государственных гарантий защиты жизни и здоровья людей, их безопасного проживания и деятельности на всей территории страны, а также сохранение объектов экономики, культуры и окружающей среды как в мирное, так и в военное время.

Особое значение имеет совершенствование правовых основ обеспечения функционирования системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. К настоящему времени на различных территориальных уровнях принято множество законов и подзаконных актов, что в целом дало определенные позитивные результаты. Создана значительная по масштабам и развернутая по структуре нормативно-правовая база, обладающая внутренним единством, основывающимся на установленных Конституцией Российской Федерации иерархических принципах построения

⁹ См.: Указ Президента РФ от 11 января 2018 г. N 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года» // СЗ РФ. – 2018. – № 3. – Ст. 515.

системы нормативных правовых актов и субординационных связей в организации исполнительной власти в Российской Федерации, в субъектах Российской Федерации и в муниципальных образованиях. Система нормативных правовых актов в рассматриваемой сфере включает в себя три уровня правового регулирования: федеральный, субъектов Российской Федерации и муниципальный. При этом неизменно прослеживается ведущая роль федерального законодательства в определении принципов и основных нормативных решений.

На федеральном уровне *правовую основу управления* в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций составляют нормативные правовые акты:

- устанавливающие полномочия и порядок взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций¹⁰;
- регламентирующие особые правовые режимы, а также устанавливающие единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций¹¹;
- определяющие требования по обеспечению безопасности в отдельных сферах государственного управления и меры по их соблюдению¹²;
- закрепляющие порядок организации деятельности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также определяющие статус лиц, участвующих в ликвидации чрезвычайных ситуаций¹³;
- обеспечивающие своевременное информирование и оповещение населения об угрозе возникновения и о возникновении чрезвычайных ситуаций¹⁴;

¹⁰ См., например: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. N 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»; Федеральные законы от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденное Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 868 и др.

¹¹ См., например: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. N 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»; федеральные законы от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 21 декабря 1994 г. N 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и др.

¹² См., например: федеральные законы от 21 июля 1997 г. N 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», от 9 января 1996 г. N 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения», от 9 февраля 2007 г. N 16-ФЗ «О транспортной безопасности», от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 21 июля 2011 г. N 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» и др.

¹³ См., например: Федеральный закон от 22 августа 1995 г. N 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», регламенты, положения и порядки деятельности государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления.

¹⁴ См., например: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; Указ Президента РФ от 31 марта 2010 г. N 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте»; Постановление Правительства РФ от 24 марта 1997 г. N 334 «О Порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и др.

- регулирующие привлечение граждан, а также их объединений к решению задач по предотвращению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий¹⁵.

Специфика сферы управления порождает *необходимость дифференциации правовых инструментов*. Наряду с предметно однородным (прежде всего, административно-правовым) регулированием в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций, большое значение имеет комплексное, межотраслевое регулирование, когда нормы, касающиеся регламентации отношений в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, «точечно» включаются в градостроительное, лесное, жилищное, бюджетное законодательство, законодательство об автомобильных дорогах, об обращении с отходами производства и потребления и т.д. Оценивая соотношение законодательных актов специального и комплексного регулирования на федеральном уровне, можно отметить, что количество специальных федеральных законов в этой сфере – более десятка, а всего законов, так или иначе затрагивающих данную сферу общественных отношений, более двухсот. Это значительно больше, чем у некоторых давно сложившихся отраслей российского права. Однако в настоящее время в юридической доктрине данное законодательство даже не рассматривается как самостоятельный правовой институт, что свидетельствует о явном отставании юридических исследований в указанной сфере. Это, безусловно, *препятствует поиску эффективных подходов к решению соответствующих управленческих задач*.

По нашему мнению, сложившаяся система нормативных правовых актов в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций может рассматриваться как целостное правовое образование, обладающее устойчивой структурой, в которую входят нормы административного, гражданского, трудового, экологического и других отраслей законодательства, и имеет признаки отраслевой обособленности в общей системе российского законодательства как с точки зрения предмета правового регулирования, так и метода регулирования. Принципиальные особенности метода правового регулирования связаны с решением интегративной задачи по обеспечению функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Дальнейшее развитие законодательства в данной сфере с учетом его современной динамики, несомненно, приведет к формированию полноценной комплексной отрасли законодательства с соответствующими уровню задачами по управлению в сферах борьбы с чрезвычайными ситуациями и гражданской обороны.

Посредством федерального законодательства определяются режимы функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) в зависимости от вида чрезвычайной ситуации, порядок координации и де-

¹⁵ См., например: Федеральный закон от 6 мая 2011 г. N 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране», соответствующие законы, принимаемые в субъектах Российской Федерации и др.

тельности субъектов рассматриваемых отношений; определяются границы зон чрезвычайных ситуаций и зон экстренного оповещения населения; организованы и действуют система информирования и оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и система обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112»; установлены особенности правового режима чрезвычайных ситуаций в лесах, на транспорте, на водных объектах. Кроме того, определены особенности государственного контроля и надзора в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Помимо федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, в рассматриваемой сфере высок удельный вес нормативных актов органов исполнительной власти как федерального уровня, так и уровня субъектов Российской Федерации, также положения законов получают свое развитие в многочисленных муниципальных правовых актах. Именно в последнее десятилетие наблюдается ускоренное развитие подзаконной нормативной правовой базы, национальных стандартов, сводов правил, внедрение новых регламентов работы органов управления РСЧС.

Следует отметить, что одновременно с законодательством о защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера осуществляется развитие законодательства о гражданской обороне¹⁶. Соответственно, параллельно с РСЧС действует и система гражданской обороны, направленная на реализацию мероприятий по подготовке к защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих в военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Структурно РСЧС представлена федеральным, межрегиональным, региональным, муниципальным и объектовым уровнями, на которых функционируют органы управления РСЧС, включающие: координационные органы; постоянно действующие органы управления; органы повседневного управления; силы и средства. При этом в ее составе взаимодействуют не только территориальные, но и функциональные подсистемы¹⁷ (МЧС России, МВД России, Минздрав России, Минтруд России и др.).

Единство системы защиты от чрезвычайных ситуаций проявляется в общих подходах к планированию деятельности органов управления и сил на всех уровнях функционирования РСЧС, аттестации аварийно-спасательных формирований и спасателей, совершенствованию аварийно-спасательных технологий, организации подготовки к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций, определению показателей состояния готовности систем информирования и оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и др. Кроме того, сохранению единства названной системы способствует система

¹⁶ См.: Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. N 28-ФЗ «О гражданской обороне» // СЗ РФ. – 1998. – № 7. – Ст. 799.

¹⁷ В настоящий момент в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. N 794 созданы и действуют 45 функциональных подсистем РСЧС, формируемых 21 федеральным органом исполнительной власти и организациями.

межведомственного информационного взаимодействия, обеспечивающая обмен данными между взаимодействующими органами управления, входящими в РСЧС, единая система мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, предназначенная для автоматического сбора данных обстановки и их автоматизированной обработки на всех уровнях, а также система централизованного оповещения, предназначенная для доведения информации оповещения до органов управления, сил и населения.

Анализ федерального законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера позволяет выделить несколько основных тенденций его развития:

- 1) усиление роли международных регуляторов, в том числе увеличение количества двусторонних и многосторонних международных договоров Российской Федерации по вопросам информирования о чрезвычайных ситуациях и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; активизация взаимодействия с пограничными государствами; гармонизация законодательства Российской Федерации с положениями международных договоров Российской Федерации;
- 2) возрастание приоритетности вопросов выявления рисков бедствий, предупреждения чрезвычайных ситуаций, в том числе внедрение инновационных технологий в целях раннего обнаружения источников чрезвычайных ситуаций, снижение существующих и предотвращение новых рисков (включая их мониторинг и прогнозирование), повышение в целом устойчивости системы защиты;
- 3) совершенствование систем информирования и оповещения населения об угрозе возникновения и о возникновении чрезвычайных ситуаций с учетом передовых информационных технологий, а также повышение оперативности реагирования на угрозы возникновения и возникновения чрезвычайных ситуаций экстренных оперативных служб;
- 4) развитие и конкретизация законодательства о защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз различного характера, в сфере обеспечения радиационной, ядерной и химической безопасности;
- 5) развитие законодательных основ статуса аварийно-спасательных служб и формирований, повышение социальных гарантий спасателей;
- 6) внедрение риск-ориентированного подхода при организации и осуществлении государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; совершенствование контрольно-надзорной деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, безопасности населения на транспорте;
- 7) развитие правовых основ привлечения общественных объединений и других некоммерческих организаций к деятельности в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, оказание поддержки добровольной пожарной охране, совершенствование прав и гарантий добровольных пожарных;

- 8) совершенствование правового регулирования вопросов возмещения ущерба, причиненного в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе страхование рисков, при наступлении которых предоставляется помощь в возмещении ущерба;
- 9) дифференциация и усиление ответственности за нарушение требований законодательства по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Данные тенденции согласуются с направлениями реализации названной выше Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на 2015–2030 гг., а также Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 г., утвержденных Указом Президента РФ от 11 января 2018 г. N 12¹⁸.

Федеративное устройство и нормативное регулирование гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций

Федеративное устройство России оказывает существенное воздействие как на структуру законодательства о защите от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороне, так и на институциональные основы их реализации. Федеральным законодательством за органами государственной власти субъектов Российской Федерации закреплён широкий объём полномочий, который привел к формированию в регионах значительной по масштабу нормативно-правовой базы. Немалую роль в обеспечении данной защиты играют также органы местного самоуправления различных видов муниципальных образований.

Необходимость использования потенциала региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления в решении соответствующих вопросов вызвана главным образом требованием быстрого реагирования в условиях гражданской обороны и на чрезвычайную ситуацию, в том числе, посредством нормативно-правового регулирования. Кроме того, такой подход позволяет полнее учитывать в организации данной деятельности особенности территорий.

Анализ правовой базы в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера указывает на то, что на сегодняшний день в большинстве субъектов Российской Федерации приняты и действуют законы:

- о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- об обеспечении пожарной безопасности;
- о добровольной пожарной охране и добровольных пожарных;
- об аварийно-спасательных службах и аварийно-спасательных формированиях; социальной поддержке спасателей.

¹⁸ СЗ РФ. – 2018. – № 3. – Ст. 515.

В некоторых субъектах Российской Федерации приняты законы о социальной поддержке и возмещении ущерба гражданам, пострадавшим вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера¹⁹, либо о наделении органов местного самоуправления соответствующими полномочиями по оказанию государственной поддержки граждан²⁰; об исключении нового строительства на территориях, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций²¹ и др.

Ключевую роль в правовом оформлении государственной политики в сфере гражданской обороны и предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций имеют документы стратегического планирования, принимаемые на различных территориальных и функциональных уровнях. Это создает дополнительные возможности для реализации соответствующих полномочий государственных органов и органов местного самоуправления²². Особое место в числе этих актов должны сыграть программы организации возмещения ущерба, причиненного жилым помещениям граждан, с использованием механизма добровольного страхования, которые с августа 2019 г. вправе принимать региональные органы власти.

В целом, сформированная правовая основа позволяет решать стоящие в этой сфере задачи по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В рамках нормотворческих полномочий органы государственной власти субъектов Федерации решают вопросы формирования эффективной системы управления в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на транспорте и водных объектах; деятельности аварийно-спасательных служб и формирований. Кроме того, ими регламентируются также вопросы, касающиеся информирования и оповещения населения о чрезвычайных ситуациях

¹⁹ См., например: Закон Московской области от 27 августа 2010 г. N 108/2010-ОЗ «О мерах социальной поддержки и возмещении ущерба гражданам, пострадавшим вследствие чрезвычайной ситуации, сложившейся в результате природных пожаров на территории Московской области в 2010 году» (Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2010. – № 157).

²⁰ См.: Закон Краснодарского края от 5 сентября 2012 г. N 2576-КЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципального образования Туапсинский район Краснодарского края отдельными государственными полномочиями Краснодарского края по реализации мер государственной поддержки граждан Российской Федерации, пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, вызванной наводнением на территории муниципального образования Туапсинский район Краснодарского края 22 августа 2012 года, и членов семей граждан Российской Федерации, погибших (умерших) в результате этой чрезвычайной ситуации» (Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. – 2012. – № 59); др.

²¹ См.: Закон Хабаровского края от 10 декабря 2014 г. N 22 «Об исключении нового строительства на территориях, подверженных риску возникновения чрезвычайных ситуаций природного характера, вызванных наводнением» // Собрание законодательства Хабаровского края. – 2015. – № 12 (часть III).

²² См., например: Указ Президента РФ от 11 января 2018 г. N 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года»; Поручение Президента РФ от 15 ноября 2011 г. N Пр-3400 «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 года», др.

природного и техногенного характера, создания и использования резервов материальных ресурсов, разработки и реализации программ в области снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций, повышения безопасности дорожного движения, а также государственной поддержки граждан в связи с чрезвычайными ситуациями природного и техногенного характера. Тем не менее нельзя не признать, что, хотя все субъекты Российской Федерации и стремятся регламентировать вопросы формирования правовой основы, ее содержание, а также объем установленного правового регулирования в разных субъектах Российской Федерации существенно отличаются.

Практически во всех субъектах Российской Федерации в настоящее время имеются законы о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и о гражданской обороне. Однако далеко не все региональные законы соответствуют предъявляемым федеральным законодательством к субъектам Российской Федерации требованиям по предмету законодательной регламентации.

В качестве примера можно назвать Закон Ульяновской области от 20 июля 2012 г. N 94-ЗО «О регулировании некоторых вопросов в сфере защиты населения и территорий Ульяновской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»²³. Закон включает всего пять статей, в которых решаются исключительно вопросы закрепления компетенции региональных органов власти, а такие вопросы, как: организация и функционирование территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; определение мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций²⁴, порядок подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, в том числе обучения способам защиты и действиям в указанных ситуациях; порядок финансового и материального обеспечения мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; порядок проведения контроля и надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и другие вопросы в этом законе даже не затрагиваются. При этом какие-либо другие альтернативные законы в указанной сфере, которые бы осуществляли регламентацию данных вопросов в этом субъекте Федерации, отсутствуют. Между тем эти вопросы касаются непосредственно его компетенции и отражают уровень законодательного обеспечения защиты прав граждан в данной сфере. Все это, безусловно, снижает роль закона в системе нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации по вопросам защиты от чрезвычайных ситуаций. Аналогичная ситуация складывается и с законами субъектов Российской Федерации в области гражданской обороны.

²³ Уже само название данного Закона – о регулировании некоторых вопросов – вызывает неопределенность в предмете его регулирования.

²⁴ По проведению эвакуационных мероприятий, информированию населения о чрезвычайных ситуациях, созданию резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, осуществлению сбора информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмену такой информацией и т. п.

Исследование указанного нормотворчества в субъектах Российской Федерации позволило выявить типичные, в первую очередь юридические, недостатки и ошибки в осуществлении регламентации указанных отношений. В числе этих проблем следует указать на нечеткость в установлении предмета правового регулирования законов; многочисленное дублирование терминологических определений, заложенных в федеральном законодательстве; вторжение в компетенцию органов власти другого уровня при регулировании соответствующих вопросов; отсутствие порядка разработки методик оценки выявления и профилактики рисков возникновения чрезвычайных ситуаций; неоправданную детализацию вопросов разграничения полномочий между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; несвоевременное обновление и актуализацию регионального законодательства и др.

На муниципальном уровне в настоящее время также сформированы правовые и институциональные основы реализации мероприятий в области гражданской обороны и по защите от чрезвычайных ситуаций. Муниципалитетами конкретизируется порядок реализации полномочий органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере. Муниципальными правовыми актами определяются функции, задачи, порядок деятельности и полномочия органа, специально уполномоченного решать задачи гражданской обороны, задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в составе или при органе местного самоуправления в целом.

При этом в данном вопросе наблюдается относительное единообразие правовых и управленческих решений. Очевидно, что этому способствовали целенаправленные методические рекомендации со стороны МЧС России и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, разработавших типовые (примерные) положения о специализированных муниципальных органах.

Несмотря на многоуровневый подход к правовому регулированию, сложившаяся система нормативных правовых актов, принимаемых различными субъектами нормотворчества, исходит из необходимости сохранения единства и централизованного характера системы государственного управления в области гражданской обороны и предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Более жесткая и высокая степень централизации в управлении этой сферой, чем в других областях, обусловлена тяжелыми последствиями возможных ошибок. Централизованное управление позволяет наиболее полно использовать компетентность, осведомленность и практический опыт органов управления, оперативно концентрировать усилия и ресурсы на важнейших направлениях с учетом обстановки, а также контролировать любые действия и принимаемые решения. По оценкам специалистов, именно единство государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций позволяет адекватно прогнозировать и реагировать на возникающие угрозы, снижать уровень их негативных последствий (см.: Чуприян, 2015).

Тенденции развития систем управления и законодательства в сферах гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций

Совершенствование законодательства и государственного управления в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является одним из приоритетных направлений современной государственной политики. Вместе с тем становится все более очевидным, что развитие правовой базы в данной области отношений не может быть эффективным без проведения ее систематизации.

В научной литературе существование двух систем, основанных на единстве принципов функционирования и защиты, целевых функций (предотвращение бедствий, снижение возможных потерь и ущерба от них, ликвидация их последствий), сходстве приемов и способов защиты, возможностей решения задач практически одними и теми же органами управления, силами и средствами, вызывало критику (см.: Костров, 2017). Выдвигались предложения по интеграции РСЧС и системы гражданской обороны в единую комплексную государственную систему – Российскую систему гражданской защиты (РСГЗ), поскольку обе системы решают одни и те же задачи – это предотвращение бедствий и катастроф, минимизация возможных потерь и ущерба, а также ликвидация их негативных последствий, причем одними и теми же органами, силами и средствами, только одна из этих систем (РСЧС) настроена на мирное, а другая (система гражданской обороны) – на военное время. Каждая из них обеспечивает безопасность личности, общества и государства (т. е. является частью национальной безопасности) в пределах научно обоснованных критериев приемлемого риска (см.: Фалеев, 2016). Во многом предложения об объединении системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и системы гражданской обороны основывались на опыте ряда зарубежных государств (США, Германии, Великобритании, Японии и др.) (см.: Смирнова, 2016), в том числе ряда стран Европейского экономического союза, например, Республики Казахстан. В Казахстане в 2014 г. принят закон «О гражданской защите», объединивший шесть ранее действовавших законов: «О чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера»; «О пожарной безопасности»; «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»; «О гражданской обороне»; «О государственном материальном резерве»; «О промышленной безопасности на опасных производственных объектах» (см.: Калмыкова, Левоненкова, 2016).

Процесс интеграции РСЧС и ГО происходит уже длительное время, в ходе него были объединены органы управления, и в настоящее время непосредственное управление организацией защиты населения и территорий как от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, так и от опасностей военного времени осуществляют единые органы управления, уполномоченные на решение задач в этих областях. Используются общие системы связи и оповещения. Спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на ре-

шение задач в области гражданской защиты, принимают активное участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций в мирное время и т. д.

Интеграция двух систем не может произойти одномоментно. Оптимальным представляется постепенное, поэтапное слияние, которое не приведет к разрушению названных систем, а позволит полнее использовать потенциал РСЧС и гражданской обороны для более эффективного противодействия динамично меняющимся угрозам. Сегодня РСЧС органично встроена во все органы государственной власти и местного самоуправления, организации, она позволяет в максимально сжатые сроки привлечь широкие массы населения и к защите, и к обороне. По мнению специалистов, одним из вариантов дальнейшего развития могло бы стать развертывание РСЧС на решение задач защиты населения и территорий не только в мирное, но и в военное время, а также дополнение существующих задач РСЧС новыми, определение структурных компонентов РСЧС, являющихся составной частью системы гражданской обороны, что на практике позволит через органы РСЧС управлять выполнением мероприятий гражданской обороны как в мирное, так и в военное время (см.: Фалеев, 2016). Таким образом, фактически объединение требует реорганизации системы управления гражданской обороной, которая в настоящее время представляет собой комплекс мероприятий по защите населения и территорий; что касается РСЧС, то она имеет в своем составе органы управления, силы и средства.

Объединение двух систем – гражданской обороны и РСЧС – требует создания единой нормативно-правовой базы, организационного, методического и информационного пространства, переформатирования кадрового состава и его обучения на основе обновленных оперативно-технических требований, информационно-управляющих систем и средств для решения задач гражданской защиты. Но в первую очередь оно нуждается в обновлении категориально-понятийного аппарата, ключевую роль в котором должен играть термин «гражданская защита». Обратим внимание в этой связи, что термин «гражданская защита» используется во многих странах для регламентации подобных областей деятельности, и он во многом объединяет своим содержанием как вопросы гражданской обороны, так и вопросы защиты от чрезвычайных ситуаций. Действительно, данный термин точнее отражает задачи, решаемые в этих сферах, больше соответствует содержанию таких понятий, как «защита населения и территорий», «противодействие чрезвычайным ситуациям», «предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций», «гражданская оборона», «пожарная безопасность» и других, находящихся в одном семантическом ряду в регулировании соответствующих общественных отношений. Этот термин – гражданская защита – должен отражать систему мероприятий по подготовке к защите и по защите населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций, возникающих при военных конфликтах, террористических актах, опасных явлениях (авариях, катастрофах и пр.) природного, техногенного, биолого-социального характера, а также пожарах, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельно-

сти людей. Такое содержание термина «чрезвычайная ситуация» позволит определить единый подход к оценке последствий, возникающих при всех этих бедствиях, значительно упрощает изложение большинства терминов и понятий, используемых в области гражданской обороны.

К сожалению, нарастание объема законодательства в рассматриваемой сфере нередко сопровождалось несбалансированностью в обеспечении законодательного регулирования рассматриваемых отношений, наличием пробелов и коллизий в их правовом регулировании, недостаточностью в проработке категориально-понятийного аппарата. Выявление этих тенденций дало основание некоторым ученым предложить провести в этой области кодификацию законодательства, то есть такую его систематизацию, результатом которой стало бы появление нового правового акта – кодекса о гражданской обороне и защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (см.: Костров, Дзодзиков, 2015). Некоторыми авторами, с учетом целесообразности объединения систем гражданской обороны и РСЧС, предлагалось принятие кодекса о гражданской защите, как это сделано в некоторых странах (см.: Андреев, 2015).

Безусловно, нельзя отрицать, что кодифицированное законодательство представляет собой наивысшую форму систематизации законодательства. Кодекс позволяет обеспечивать «стягивание» всего массива законодательного регулирования в рамках единого документа, что весьма эффективно с точки зрения его применения, а также решить многие другие проблемы систематизации законодательства, способствуя не только упорядочению всей нормативной правовой основы, но и коренной переработке его отдельных элементов, обеспечению их согласованности, компактности, в том числе путем расчистки нормативного материала от излишних, устаревших и дублирующих друг друга норм. Не секрет, что кодификация усиливает и стабильность законодательства, как следствие – создает устойчивость и соответствующей регламентируемой области общественных отношений.

В то же время возможности кодификации в силу, в том числе, сложившейся в России структуры системы права, построенной, главным образом, по отраслевому принципу, носят ограниченный характер. Кодекс – наиболее унифицированная правовая форма; она требует инкорпорации всех либо подавляющего большинства норм, относящихся к кодифицируемой сфере общественных отношений.

В этой связи представляется, что предложение о кодификации не вполне учитывает особенности данного законодательства, которые на практике объективно препятствуют осуществлению такой кодификации. Рассматриваемые отношения являются предметом регулирования самых различных отраслей права: конституционного, административного, земельного, экологического, финансового, трудового, гражданского и некоторых других; для их регламентации также используются средства и методы различных отраслей права. Отсюда нельзя не отметить методологическую сложность урегулирования столь разнородных общественных отношений в условиях необходимости их достаточно частых изменений.

Напомним, что в Российской Федерации понятие «кодификация» используется в более строгом значении, нежели в некоторых других странах, например, во Франции, где оно представляет собой акт унификации норм, имеющих различную юридическую силу²⁵. В Российской Федерации речь не может идти о формальном объединении (структурировании) всех нормативных правовых актов, имеющих определенную общность на уровне правового регулирования.

При этом само по себе принятие кодекса не в состоянии решить все имеющиеся проблемы в развитии законодательства в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Нахождение механизмов регулирования тех или иных отношений в большинстве случаев не зависит от самого данного решения, а определяется конкретными задачами и целями модернизации законодательства. Значительную роль в систематизации рассматриваемого законодательства может сыграть и предпроектная юридическая техника, в том числе, правовой мониторинг в нормотворческом процессе, правовое планирование и прогнозирование, правовая и иные виды экспертизы, оценка регулирующего воздействия проекта нормативного правового акта и другие, которые еще недостаточно применяются на всех уровнях законотворчества.

Сегодня формирование единой системы нормативного правового регулирования в области гражданской обороны и защиты населения и территорий во многом опирается в необходимость совершенствования базовых Федеральных законов «О гражданской обороне» и «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а также в разрозненность регионального законодательства. Названные федеральные законы обеспечивают, насколько это возможно, непосредственное регулирование соответствующих отношений. Вместе с тем анализ содержания этих федеральных законов позволяет утверждать, что они в нынешнем виде не имеют необходимой внутренней согласованности, полноты и единства правового регулирования.

Структура указанных федеральных законов, принятых практически около 20 лет назад, во многом устарела, не отвечает современным потребностям обеспечения защиты, соответствующим международным стандартам. Законы не содержат полного научно-обоснованного категориально-понятийного аппарата, не в полной мере регламентируют особенности осуществления контрольно-надзорной деятельности, не устанавливают четкое разграничение полномочий органов власти различных территориальных уровней.

²⁵ Всего во Франции кодифицировано порядка 40% всех нормативных правовых актов. Нормы, содержащиеся в кодексах, в зависимости от их юридической силы обозначаются различными заглавными латинскими буквами. В США наряду со Сводом законов (United States Code) действует систематизированный свод как президентских, так и ведомственных подзаконных актов – Кодекс федеральных нормативных актов (Code of Federal Regulations). Кодификация осуществляется через публикацию нормы в соответствующем разделе Свода. Таким образом, при публикации нормативного правового акта он автоматически помещается в соответствующий раздел «кодекса», который в таком варианте систематизации правил представляет собой лишь техническое решение размещения норм права (Саламатина, Смольников, 2018).

Говоря о зафиксированном в указанных федеральных законах разграничении полномочий органов власти различных территориальных уровней в рассматриваемой сфере, нельзя не отметить, что оно фактически «перекрывается» соглашениями о передаче осуществления полномочий от органов государственной власти субъектов Российской Федерации органам государственной власти Российской Федерации, которыми охвачены в настоящее время практически все субъекты Российской Федерации. Это ставит под сомнение оптимальность законодательного подхода к разграничению полномочий. С нашей точки зрения, необходимо учитывать, что пространственная организация территории применительно к рассматриваемой теме в значительной степени определяется не только и не столько административными границами субъектов Российской Федерации, сколько характером и особенностями рисков возникновения угроз в области гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (сейсмоопасные территории, территории, на которых расположены критически важные объекты, требующие обеспечения безопасности и др.), которые могут предопределять характер гражданской обороны и локализацию зон чрезвычайных ситуаций, а также, в свою очередь, особенности прогнозирования чрезвычайных ситуаций, специфику сил и средств, необходимых для защиты населения и территорий от соответствующих угроз.

Важно учитывать, что направления систематизации во многом будут определяться той формой, в которой произойдет институциональное объединение систем гражданской обороны и РСЧС. Объединение этих систем потребует не просто «точечной» реконструкции данных федеральных законов, а их полной модернизации в рамках работы по созданию целостного Федерального закона о гражданской защите.

Наряду с решением общих проблем систематизации законодательства о гражданской обороне и защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, значимым остается усиление и развитие отдельных институтов данного законодательства.

Так, одним из уязвимых блоков законодательства Российской Федерации о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций остаются проблемы мониторинга чрезвычайных ситуаций и прогнозирования угрозы их возникновения. Благодаря технологиям мониторинга и прогнозирования повышается эффективность разработки научно-технических, организационных и экономических мероприятий по снижению рисков возникновения чрезвычайных ситуаций. В настоящее время выделяются различные виды мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, осуществляемые по разным видам объектов, явлений и процессов, контролируемым ингредиентам и параметрам по различным видам опасностей. Деятельность по мониторингу и прогнозированию чрезвычайных ситуаций осуществляется многими организациями (учреждениями), при этом используются различные методы и средства. В то же время регламентация вопросов прогнозирования рисков возникновения многофакторных и комплексных чрезвычайных ситуаций с учетом природно-кли-

матических особенностей на сегодняшний день носит явно ограниченный характер, не соответствующий современным потребностям развития указанных отношений и целям обеспечения безопасности. Основное внимание сосредоточено на регулировании вопросов предупреждения (без учета этапа прогнозирования) и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В настоящее время в федеральном законодательстве не закреплены определения понятий «мониторинг чрезвычайных ситуаций», «прогноз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и «прогнозирование чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»²⁶. Между тем данные понятия широко используются в правовых актах различной юридической силы, включая федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации. Все это требует закрепления соответствующего категориально-понятийного аппарата на уровне федерального закона. Существующая раздробленность актов, в которых содержатся такие широко употребляемые на уровне нормативных правовых актов понятия, не обеспечивает эффективного правового регулирования и снижает качество правоприменения. В этой связи более предпочтительным, на наш взгляд, видится закрепление соответствующих понятий непосредственно в федеральном законе. Наряду с этим необходимо также законодательное определение видов прогноза²⁷, требований к их осуществлению, последствий прогнозирования²⁸ и др. Регулирование данных вопросов позволит более четко определить пределы регулирования вопросов мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, обеспечит унифицированный подход к регламентации соответствующих вопросов, создаст предпосылки для развития более эффективной правоприменительной практики. Недостаточная проработанность нормативно-правовой основы негативно сказывается и на вопросах реализации мероприятий по мониторингу и прогнозированию чрезвычайных ситуаций

²⁶ Отдельные из указанных понятий закрепляются на уровне ГОСТов. Например, в положениях Государственного стандарта Российской Федерации «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Мониторинг и прогнозирование. Термины и определения», принятого и введенного в действие еще постановлением Госстандарта России от 21 декабря 1995 г. N 625 (ГОСТ Р 22.1.02-95). В Государственном стандарте Российской Федерации «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Предупреждение природных чрезвычайных ситуаций. Термины и определения», утвержденном постановлением Госстандарта России от 24 мая 1999 г. N 175 (Изменение N 1 ГОСТ Р 22.1.12-2005), также дается определение ряда терминов, имеющих значение для регламентации рассматриваемых отношений. В частности, в нем закрепляются такие понятия, как «риск возникновения природных чрезвычайных ситуаций», «прогнозирование возникновения природных чрезвычайных ситуаций», «прогнозирование техногенных чрезвычайных ситуаций», «подготовка к природным чрезвычайным ситуациям» и др.

²⁷ Так, в зависимости от времени упреждения, прогноз можно определить как имеющий экстренный, оперативный, краткосрочный, среднесрочный и долгосрочный характер.

²⁸ Например, сегодня нет даже указания на то, что органы государственной власти и местного самоуправления обязаны учитывать результаты долгосрочных прогнозов и составленные на его основе рекомендации при разработке, утверждении и реализации целевых программ; обеспечивать разработку мер по управлению рисками прогнозируемых чрезвычайных ситуаций, по их предупреждению, локализации, ликвидации и смягчению негативных последствий в зависимости от возможного характера чрезвычайных ситуаций и масштаба их развития и др.

природного и техногенного характера, что, прежде всего, проявляется в отсутствии четкого распределения полномочий в данной сфере между различными органами (как «по вертикали», так и «по горизонтали») и, соответственно, их материально-финансового обеспечения (Артамонов В.С., Андриченко Л.В., 2016).

Следует отметить, что терминологический инструментарий в данной сфере требует дополнительного внимания. Так, несмотря на то, что понятие «чрезвычайная ситуация» в своей основе базируется на таких общих понятиях, как «авария», «катастрофа», «стихийное бедствие», «опасное природное явление» и ряд других, в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», равно как и в других законах по этой тематике, определений данных понятий не предлагается, что снижает возможности построения с ними правовых модулов, хотя в законодательстве они достаточно часто встречаются. Так, в КоАП РФ (ст. 3.12) для применения такого вида административного наказания, как приостановление деятельности, в качестве одного из оснований называется наступление техногенной катастрофы. Между тем содержание термина «техногенная катастрофа» на нормативно-правовом уровне не определено, поэтому до конца не ясно, какие случаи можно отнести к техногенной катастрофе для того, чтобы применить административное приостановление деятельности по данному основанию.

Требует дальнейшего развития также и законодательное регулирование вопросов проведения необходимых мобилизационных и эвакуационных мероприятий в связи с реализацией мер по гражданской обороне и чрезвычайными ситуациями. В настоящее время, например, даже определение понятия «эвакуационные мероприятия» дается лишь в региональном законодательстве. Не установлены на федеральном уровне и гарантии прав граждан в связи с проведением эвакуационных мероприятий, сегодня они закрепляются лишь на уровне методических рекомендаций²⁹, что вряд ли оправдано. Между тем очевидно, что основные гарантии обеспечения прав граждан должны быть установлены именно в федеральном законе.

Совершенствование нормативной правовой базы в рассматриваемой сфере не только обусловлено изменением характера и объема задач, возложенных на РСЧС, но и связано с учетом современных достижений в области организации управления, прогнозирования рисков возникновения чрезвычайных ситуаций, создания технических средств, информационных технологий, программных продуктов, цифровых сетей связи, управления и оповещения. Так, одной из тенденций развития законодательства по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является совершенствование систем информирования и оповещения населения об угрозе возникновения и о возникновении таких ситуаций на основе использования

²⁹ См.: Методические рекомендации по организации первоочередного жизнеобеспечения населения в чрезвычайных ситуациях и работы пунктов временного размещения пострадавшего населения. Утв. МЧС России 25.12.2013 N 2-4-87-37-14.

передовых информационных технологий, которые позволяют значительно повысить оперативность реагирования. В рамках реализации информационной политики МЧС России и других заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в настоящее время проводится значительная работа по внедрению современных методов, технических средств и новейших информационных технологий в сфере информирования и оповещения населения. Постоянно растущее количество пользователей интернета дает практически бесплатную возможность оповещать или информировать многомиллионную аудиторию в кратчайшие сроки.

Таким образом, совершенствование законодательства в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций должно обеспечивать соответствие нормативного инструментария государственного управления складывающимся общественным отношениям, на которые оказывает влияние уровень научно-технического прогресса, активное применение новейших инновационных средств, позволяющих снизить риск возникновения чрезвычайных ситуаций. Решение всех названных выше задач позволит диверсифицировать РСЧС, сделать ее способной решать задачи защиты и обороны соответственно в мирное и военное время.

ЛИТЕРАТУРА

1. Андреев С.А. Теоретико-методологические проблемы систематизации законодательства в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций. – 2015. – № 4. – С. 9–19.
2. Артамонов В.С., Андриченко Л.В. Прогнозирование и мониторинг чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Правовые и институциональные основы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: монография / В.А. Пучков, Т.Я. Хабриева, В.С. Артамонов и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, зам. отв. ред. Л.В. Андриченко. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. – С. 295–337.
3. Де Райке П. Глобальные механизмы и инструменты реагирования Международной Федерации обществ Красного Креста и Красного Полумесяца при крупномасштабных стихийных бедствиях // Опыт ликвидации крупномасштабных чрезвычайных ситуаций в России и за рубежом. Материалы XIX Международной научно-практической конференции по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. 20–23 мая 2014 г., Москва, Россия. МЧС России. – М., ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2014. – С. 103–111.

4. Законодательное обеспечение защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: Монография / Под общ. ред. В.А. Пучкова. МЧС России. – М., 2012. – С. 12–39.
5. Калмыкова А.В., Левоненкова Т.А. Регламентация порядка предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в государствах – членах Евразийского экономического союза // Правовые и институциональные основы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: монография / В.А. Пучков, Т.Я. Хабриева, В.С. Артамонов и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева, зам. отв. ред. Л.В. Андрюченко. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. – С. 464–483.
6. Костров А.В., Дзодзиков Д.С. К проблеме совершенствования нормативной правовой базы деятельности МЧС России в области гражданской обороны // Технологии гражданской безопасности. – 2015. – № 3. – Т. 45. – С. 83–84.
7. Костров А.В. Интеграция понятия «гражданская оборона» с понятием «гражданская защита» // Технологии гражданской безопасности. – 2017. – № 1. – Т. 51. – С. 84–89.
8. Порфирьев Б.Н. Экономика природных катастроф: общемировые и российские тенденции динамики ущерба и подходы к его оценке // Глобальная и национальные стратегии управления рисками катастроф и стихийных бедствий. XX Международная научно-практическая конференция по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. 19–21 мая 2015 г., Москва, Россия. Тезисы докладов. МЧС России. – М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – С. 23–24.
9. Саламатина И.В., Смольников Д.И. Нормативное дерегулирование в России // Закон. – 2018. – № 3. – С. 37–44.
10. Смирнова Е.Н. Международный опыт организации оказания психологической помощи пострадавшим от чрезвычайных ситуаций // Вестник Командно-инженерного института МЧС Республики Беларусь. – 2016. – № 2. – Т. 24. – С. 114–124.
11. Фалеев М.И. О перспективном варианте развития гражданской обороны и защиты населения от бедствий и катастроф // Совершенствование гражданской обороны в Российской Федерации. Материалы Всероссийского совещания с руководителями федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по проблемам гражданской обороны и защиты населения и XII Научно-практической конференции «Совершенствование гражданской обороны в Российской Федерации». Ногинск, 17–18 мая 2016 г. МЧС России, ФКУ ЦСИ ГЗ МЧС России. – М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2016. – С. 56.
12. Чуприян А.П. Глобальная и национальные стратегии управления рисками катастроф и стихийных бедствий // Глобальная и национальные стратегии управления рисками катастроф и стихийных бедствий. XX Международная научно-практическая конференция по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Материалы конференции. 19–21 мая 2015 г., Москва, Россия. МЧС России. – М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2015. – С. 21.
13. Чуприян А.П. Опыт ликвидации крупномасштабных чрезвычайных ситуаций в России и за рубежом // Опыт ликвидации крупномасштабных чрезвычайных ситуаций в России и за рубежом. Материалы XIX Международной научно-практической конференции по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. 20–23 мая 2014 г., Москва, Россия. МЧС России. – М., 2014. – С. 12–14.

MANAGEMENT IMPROVEMENT AND MODERNIZATION IN THE SPHERE OF CIVIL DEFENSE AND PROTECTION FROM EMERGENCIES: THE SYSTEM OF LEGAL INSTRUMENTS

Ludmila V. Andrichenko

Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation,
Head of the Public Law Research Centre, Institute of Legislation
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.
Address: 34 B.Cheremushkinskaya Str., 117218 Moscow, Russian Federation.
E-mail: cppl@izak.ru

Alexander E. Postnikov

Doctor of Law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation,
Head of Constitutional Law Department, Institute of Legislation
and Comparative Law under the Government of the Russian Federation.
Address: 34 B.Cheremushkinskaya Str., 117218 Moscow, Russian Federation.
E-mail: const@izak.ru

Abstract

The article focuses on the issues related to the building and functioning of the system of protection of population and territories from natural and man-made emergencies in Russia in the context of modern challenges and threats. On the one hand, the established state system of protection, which has a multi-level and complex character, allows effective responding to emergency situations. At the same time it should be noted that its performance generates increasing dysfunctions associated with inadequate orientation at the tasks on monitoring and forecasting of emergency situations, the continuing fragmentation of its individual elements and unclear distribution of powers in the spheres of protection from emergency situations and civil defense. The hypothesis of the authors of the article is that the existing division of spheres of management, on the one hand – by the protection from emergency situations, on the other hand – by civil defense, is of largely artificial manner and therefore resulted in a doubling of organizational structures and policy management. The analysis of law enforcement practice, as well as historical development and the international experience of regulation, affirms the need for a considerable adjustment of the institutional basis for the functioning of various elements constituting the unified state system of prevention and liquidation of emergency situations and the civil defense system. The authors substantiate that the priority direction of the development of public administration in this sphere should be the creation of the civil protection system as a holistic object of state regulation combining both protection from emergency situations and civil defense.

Keywords: emergency situation; unified state system of protection of the population and territories from emergency situations; federal law; civil defense; civil protection.

Citation: Andrichenko, L.V. & Postnikov, A.E. (2020). Modernizatsiya sistemy pravovykh instrumentov upravleniya v oblasti grazhdanskoy oborony i chrezvychaynykh situatsiy [Management Improvement and Modernization in the Sphere of Civil Defense and Protection from Emergencies: The System of Legal Instruments]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 114–138 (in Russian).

REFERENCES

1. Andreev, S.A. (2015). Teoretiko-metodologicheskiye problemy sistematzatsii zakonodatel'stva v sfere grazhdanskoy oborony, zashchity naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy [Theoretical and Methodological Problems of Systematization of Legislation in the Field of Civil Defense, Protection of the Population and Territories from Emergency Situations]. *Problemy bezopasnosti i chrezvychaynykh situatsiy*, no 4, pp. 9–19.
2. Andrichenko, L.V. & Artamonov, V.S. (2016). Prognozirovaniye i monitoring chrezvychaynykh situatsiy prirodnogo i tekhnogennogo kharaktera [Forecasting and Monitoring Natural and Man-made Disaster Emergencies]. In: T.Ya. Khabriyeva (ed.) *Pravovyye i institutsional'nyye osnovy preduprezhdeniya i likvidatsii posledstviy chrezvychaynykh situatsiy: monografiya* [Legal and Institutional Framework for the Prevention and Elimination of the Consequences of Emergency Situations: Monograph]. Moscow: Yurisprudentsiya, pp. 295–337.
3. Chupriyan, A.P. (2014). Opyt likvidatsii krupnomasshtabnykh chrezvychaynykh situatsiy v Rossii i za rubezhom [Experience of Recovering Large-Scale Emergencies in Russia and Abroad]. In: *Opyt likvidatsii krupnomasshtabnykh chrezvychaynykh situatsiy v Rossii i za rubezhom. Materialy XIX Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii po problemam zashchity naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy. 20–23 maya 2014 goda, Moskva, Rossiya, MCHS Rossii* [Experience of Recovering Large-Scale Emergencies in Russia and Abroad. Materials of the XIX International Scientific and Practical Conference on the Problems of Protecting Population and Territories from Emergencies. May 20–23, 2014, Moscow, Russia]. Moscow, pp. 12–14.
4. Chupriyan, A.P. (2015). Global'naya i natsional'nyje strategii upravleniya riskami katastrof i stikhiynykh bedstviy [Global and National Strategies for Disaster and Catastrophe Risk Management Strategies]. In: *Global'naya i natsional'nyje strategii upravleniya riskami katastrof i stikhiynykh bedstviy. XX Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya po problemam zashchity naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy. Materialy konferentsii. 19–21 maya 2015 goda, Moskva, Rossiya, MCHS Rossii* [Global and National Strategies for Disaster and Catastrophe Risk Management. XX International Scientific and Practical Conference on the Problems of Protecting the Population and Territories from Emergencies. Conference materials. May 19–21, 2015, Moscow, Russia]. Moscow: FGBU VNII GOCHS (FTS), p. 21.
5. De Rayke, P. (2014). Global'nyye mekhanizmy i instrumenty reagirovaniya Mezhdunarodnoy Federatsii obshchestv Krasnogo Kresta i Krasnogo Polumesyatsa pri krupnomasshtabnykh stikhiynykh bedstviyakh [Global Response Mechanisms and Instruments of the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies in Case of Large-Scale Natural Disasters]. *Opyt likvidatsii krupnomasshtabnykh chrezvychaynykh situatsiy v Rossii i za rubezhom. Materialy XIX Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii po problemam zashchity naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy. 20–23 maya 2014 goda, Moskva, Rossiya, MCHS Rossii* [Experience of Liquidation of Large-Scale Emergencies in Russia and Abroad. Materials of the XIX International Scientific and Practical Conference on the Problems of Protecting Population and Territories from Emergencies. May 20–23, 2014, Moscow, Russia, EMERCOM of Russia.]. Moscow: FGBU VNII GOCHS (FTS), pp. 103–111.

6. Faleev, M.I. (2016). O perspektivnom variante razvitiya grazhdanskoj oborony i zashchity naseleniya ot bedstviy i katastrof [On a Promising Option for the Development of Civil Defence and the Protection of the Population from Disasters and Catastrophes]. In: *Sovershenstvovaniye grazhdanskoj oborony v Rossiyskoj Federatsii. Materialy Vserossiyskogo soveshchaniya s rukovoditelyami federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti i organov ispolnitel'noy vlasti sub'yektov Rossiyskoj Federatsii po problemam grazhdanskoj oborony i zashchity naseleniya i XII Nauchno-prakticheskoy konferentsii «Sovershenstvovaniye grazhdanskoj oborony v Rossiyskoj Federatsii»*. Noginsk, 17–18 maya 2016 g., MCHS Rossii, FKU TSSI GZ MCHS Rossii [Improving Civil Defense in the Russian Federation. Materials of the All-Russian Meeting with the Heads of Federal Executive Bodies and Executive Bodies of the Constituent Entities of the Russian Federation on the Problems of Civil Defense and Protection of the Population and the XII Scientific-Practical Conference “Improving Civil Defense in the Russian Federation.” Noginsk, May 17–18, 2016, EMERCOM of Russia, FKU TsSI GZ EMERCOM of Russia]. Moscow: FGBU VNII GOCHS (FTS), p. 56.
7. Kalmykova, A.V. & Levonenkova, T.A. (2016). Reglamentatsiya poryadka preduprezhdeniya i likvidatsii chrezvychaynykh situatsiy prirodnoho i tekhnogennogo kharaktera v gosudarstvakh – chlenakh Yevraziyskogo ekonomicheskogo soyuza [Regulation of the Procedure for the Prevention and Liquidation of Natural and Man-Made Emergencies in the Nations of the Eurasian Economic Union]. In: T.Ya. Khabriyeva (ed.). *Pravovyye i institutsional'nyye osnovy preduprezhdeniya i likvidatsii posledstviy chrezvychaynykh situatsiy* [Legal and Institutional Framework for the Prevention and Elimination of the Consequences of Emergencies: Monograph]. Moscow: Yurisprudentsiya, pp. 464–483.
8. Kostrov, A.V. & Dzodzikov, D.S. (2015). K probleme sovershenstvovaniya normativnoy pravovoy bazy deyatelnosti MCHS Rossii v oblasti grazhdanskoj oborony [On Improving the Regulatory Framework of the EMERCOM of Russia in the Field of Civil Defense]. *Tekhnologii grazhdanskoj bezopasnosti*, no 3, vol. 45, p. 83.
9. Kostrov, A.V. (2017). K probleme sovershenstvovaniya normativnoy pravovoy bazy deyatelnosti MCHS Rossii v oblasti grazhdanskoj oborony [Integration of the Concepts «Civil Defense» and «Civil Protection»]. *Tekhnologii grazhdanskoj bezopasnosti*, no 1, vol. 51, pp. 84–89.
10. Porfir'yev, B.N. (2015). Ekonomika prirodnykh katastrof: obshchemirovyye i rossiyskiye tendentsii dinamiki ushcherba i podkhody k yego otsenke [Economics of Natural Disasters: Global and Russian Trends in Damage Dynamics and Approaches to Its Assessment]. *Global'naya i natsional'nyye strategii upravleniya riskami katastrof i stikhiynykh bedstviy. XX Mezhdunarodnaya nauchno-prakticheskaya konferentsiya po problemam zashchity naseleeniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy. 19–21 maya 2015 goda, Moskva, Rossiya. Tezisy dokladov, MCHS Rossii* [Global and National Strategies for Disaster and Natural Disaster Risk Management. XX International Scientific and Practical Conference on the Problems of Protecting the Population and Territories from Emergencies. May 19–21, 2015, Moscow, Russia. Abstracts]. Moscow: FGBU VNII GOCHS (FTS), pp. 23–24.
11. Puchkov, V.A. (ed.) (2012). *Zakonodatel'noye obespecheniye zashchity naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy: Monografiya* [Legislative Support for the Protection of the Population and Territories from Emergencies: Monograph]. Moscow, EMERCOM of Russia, pp. 12–39.
12. Salamatina, I.V. & Smol'nikov, D.I. (2018). Normativnoye deregulirovaniye v Rossii [Statutory Deregulation in Russia]. *Zakon*, no 3, pp. 37–44.
13. Smirnova, E.N. (2016). Mezhdunarodnyy opyt organizatsii okazaniya psikhologicheskoy pomoshchi postradavshim ot chrezvychaynykh situatsiy [International Experience in Organizing the Provision of Psychological Assistance to Victims of Emergency Situations]. *Vestnik Komandno-inzhenernogo instituta MCHS Respubliki Belarus'*, no 2, vol. 24, pp. 114–124.