

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ОРГАНЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Допущено

*Учебно-методическим объединением
по направлениям педагогического образования
Министерства образования и науки РФ
в качестве учебного пособия для студентов
высших учебных заведений, обучающихся
по направлению «Естественно-научное образование»*



Москва
Издательский центр «Академия»
2008

УДК 614.8(075.8)

ББК 68.401я73

П685

Авторы:

Михайлов Л. А. — гл. 2; *Губанов В. М.* — гл. 5, 7, 8, 9;
Сибирякова З. А. — гл. 1, 3, 4, 5; *Соломин В. П.* — гл. 6

Рецензент

доктор технических наук, профессор Международной академии наук экологии
и безопасности жизнедеятельности *О. Н. Русак*

Правовое регулирование и органы обеспечения без-
П685 опасности жизнедеятельности : учеб. пособие для студ.
высш. учеб. заведений / [Л. А. Михайлов, В. М. Губанов,
З. А. Сибирякова, В. П. Соломин]. — М. : Издательский центр
«Академия», 2008. — 256 с. : ил.

ISBN 978-5-7695-5370-7

В учебном пособии рассматриваются основные аспекты организационно-правового регулирования обеспечения безопасности: система органов обеспечения безопасности жизнедеятельности и правовое регулирование их деятельности; государственная политика в области защиты населения от опасностей и чрезвычайных ситуаций жизнедеятельности, нормативно-правовое обеспечение в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; федеральные целевые программы в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; правовые основы международных отношений по обеспечению безопасности; правовые акты, регулирующие обеспечение безопасности в образовательном учреждении. Для студентов высших учебных заведений.

УДК 614.8(075.8)

ББК 68.401я73

Оригинал-макет данного издания является собственностью Издательского центра «Академия», и его воспроизведение любым способом без согласия правообладателя запрещается

© Михайлов Л. А., Губанов В. М., Сибирякова З. А.,
Соломин В. П., 2008

© Образовательно-издательский центр «Академия», 2008

© Оформление. Издательский центр «Академия», 2008

ISBN 978-5-7695-5370-7

ВВЕДЕНИЕ

Вопросы обеспечения безопасности жизнедеятельности являются одной из основных составляющих национальной безопасности государства. Обеспечение безопасности заключается в формировании условий, способствующих стабильному развитию общественных отношений (экономических, политических, социальных, правовых, экологических, информационных и др.).

Обеспечением безопасности занимаются государственные органы власти, негосударственные органы обеспечения безопасности (органы местного самоуправления, негосударственные правоохранительные органы, общественные организации), международные органы (международные общественные организации, фонды и др.).

Система обеспечения безопасности, меры безопасности, расчет сил и средств нуждаются в специальной разработке. Их решение должно быть основано на комплексном подходе, и в первую очередь на создании нормативно-правовой базы.

Правовую основу обеспечения безопасности определяют: Конституция Российской Федерации; закон «О безопасности»; иные законы и нормативные акты РФ, регулирующие отношения в области безопасности; нормативные акты субъектов Российской Федерации; международные договоры и соглашения. Основным субъектом обеспечения безопасности выступает государственная власть, которая реализуется через органы законодательной, исполнительной и судебной власти: Федеральное Собрание РФ, Совет безопасности РФ, Президент РФ, Правительство РФ, государственные правоохранительные органы и иные. Государство, руководствуясь соответствующими целями и задачами, определяет виды безопасности, способы, средства, силы обеспечения безопасности всех субъектов.

Правовые основы обеспечения безопасности личности, общества, государства закреплены в Законе РФ от 05.03.1992 «О безопасности». Данный закон раскрывает систему и функции органов обеспечения безопасности, определяет порядок их организации, финансирования, контроля и надзора за правомерностью их деятельности. Наряду с оборонной, политической, экономической,

экологической, информационной и другими видами безопасности закон называет «государственную безопасность». Принципы построения и разграничения полномочий органов государственной власти, которые закреплены в Законе «О безопасности», легли в основу разработки федеральных законов в сфере безопасности. Органы государственной власти осуществляют свои полномочия в обеспечении безопасности путем применения системы мер защиты, в том числе и юридических.

Негосударственные правоохранительные органы, такие как частные сыскные и охранные структуры, адвокатура, нотариат, также являются участниками обеспечения безопасности в Российской Федерации в соответствии с законодательством.

Внешнеполитический курс обеспечения безопасности определяется в соответствии со ст. 71 Конституции РФ. Внешняя политика России и ее участие в международных отношениях — дело всей Федерации. К ее ведению относятся заключение и обеспечение исполнения международных договоров Российской Федерации. Международные связи поддерживают и субъекты Федерации, но Федерация осуществляет координацию этих отношений, таким образом деятельность субъектов Федерации на международном уровне не будет расходиться с общефедеральными интересами.

К международным организациям, обеспечивающим безопасность во всех сферах общественных отношений (политической, экономической, социальной, правовой и т. д.), относятся объединения государств, организации неправительственного характера.

В рамках обеспечения безопасности Российская Федерация активно участвует в деятельности Организации Объединенных Наций (постоянный член Совета Безопасности ООН), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ), Европейского союза (ЕС), Организации Североатлантического договора (НАТО), Организации африканского единства (ОАЕ), Организации американских государств (ОАГ), Ассоциации государств Юго-Восточной Азии (АСЕАН), Шанхайской организации сотрудничества (ШОС).

РАЗДЕЛ I. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 1

НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

§ 1. Система законодательных и нормативно- правовых актов Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Правовое обеспечение в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций — это совокупность законов и иных нормативно-правовых актов федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Правовые основы, регулирующие отношения в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, устанавливают: нормы международно-правовых актов, Конституцию РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы и иные нормативные акты органов государственной власти и управления.

Нормативный правовой акт — это правовой акт, принятый полномочным на то органом и содержащий правовые нормы, т.е. предписания общего характера и постоянного действия, рассчитанные на многократное применение.

Нормативные акты издаются органами, обладающими нормотворческой компетенцией, в строго установленной форме. Нормативные акты имеют документальную форму и следующие реквизиты: вид нормативного акта (Федеральный конституционный закон, Указ Президента, Постановление Правительства и т.д.). Нормативные акты обязаны соответствовать Конституции РФ и не противоречить другим нормативным актам, представляющим большую юридическую силу.

Нормативные акты характеризуются следующими *признаками*:

- содержат нормы права;
- имеют официально-документальную форму;
- принимаются компетентными органами в особом порядке;
- обладают определенной юридической силой;
- обеспечиваются мерами государственного принуждения.

В зависимости от юридической силы все нормативные акты подразделяются на две большие группы: законы и подзаконные акты (схема 1).

Законы — это нормативные акты, обладающие высшей юридической силой, принятые в особом порядке органами законодательной власти для решения важнейших вопросов общественной жизни.

Совокупность всех действующих основных и текущих законов в РФ называется *законодательством Российской Федерации*.

Законы подразделяются на основные и текущие. К основным законам в Российской Федерации относятся Конституция РФ (Основной Закон) и федеральные конституционные законы, например ФКЗ «О чрезвычайном положении». **Конституция** — это основной закон государства и общества, регулирующий важнейшие стороны правоотношений субъектов, а также их внутреннюю организацию. Конституция РФ обладает высшей юридической силой, и на этом основании все остальные нормативно-правовые акты не должны противоречить Конституции.

Принятие федеральных конституционных законов предусмотрено Конституцией РФ в особом порядке.

Остальные законы относятся к текущим. Текущие законы конкретизируют основные положения Конституции РФ. Среди них выделяются кодексы — законы, систематизирующие юридические нормы в определенной отрасли права (Гражданский кодекс РФ, Уголовный кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ и т.д.).

Законы характеризуются следующими признаками:

- принимаются только высшими представительными органами государственной власти или на референдуме;

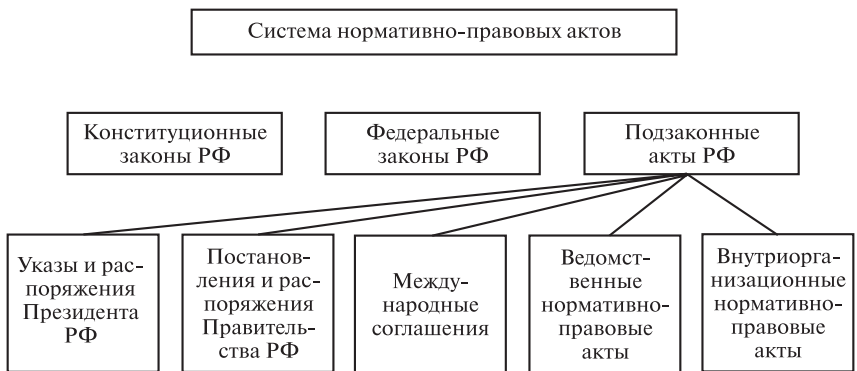


Схема 1. Структура системы нормативно-правовых актов, регламентирующих вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

- регулируют наиболее значимые сферы общественных отношений;
- обладают высшей юридической силой.

Совокупность всех действующих основных и текущих законов в РФ представляет собой систему законодательства Российской Федерации. В России законы принимаются Государственной Думой (схема 2), одобряются Советом Федерации (схема 3) и подписываются Президентом.

Законодательный процесс проходит несколько этапов.

Первый этап. Внесение подготовленного законопроекта в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания.

Право законодательной инициативы имеют: Президент РФ, Совет Федерации, Правительство РФ, законодательные органы субъектов Федерации, Конституционный, Верховный, Высший Арбитражный Суды, а также члены Совета Федерации и депутаты Государственной Думы.

Второй этап — включение рассмотрения законопроекта в повестку дня заседания Государственной Думы и дальнейшее обсуждение законопроекта. Обычно после первого чтения законопроекта Государственная Дума принимает постановление о проекте Федерального закона. Так, например, по результатам первого чтения Федерального закона «О гражданской обороне в Российской Федерации» Государственная Дума приняла постановление «О проекте Федерального закона “О гражданской обороне в Российской Федерации”», в котором говорится:

«1. Принять в первом чтении проект Федерального закона “О гражданской обороне в Российской Федерации”».

2. Направить указанный законопроект Президенту РФ, в Совет Федерации Федерального Собрания РФ, комитеты и комиссии Государственной Думы, депутатские объединения в Государственной Думе, Правительство РФ, законодательные (представительные) органы субъектов Федерации».

В результате второго чтения законодательный орган либо принимает, либо отклоняет, либо возвращает закон на доработку.

В третьем чтении запрещается вносить поправки в законопроект и возвращаться к его обсуждению.

Принятые федеральные законы большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы в течение пяти дней передаются на рассмотрение Совету Федерации. Совет Федерации одобряет закон или отменяет его. Если же Совет Федерации оставляет проект без рассмотрения, то в этом случае по истечении четырнадцати дней закон считается одобренным.

При отклонении Советом Федерации принятого Государственной Думой законопроекта для преодоления возникших разногласий создается согласительная комиссия. При условии создания

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА



Схема 2. Структура Государственной Думы
Федерального Собрания РФ

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ

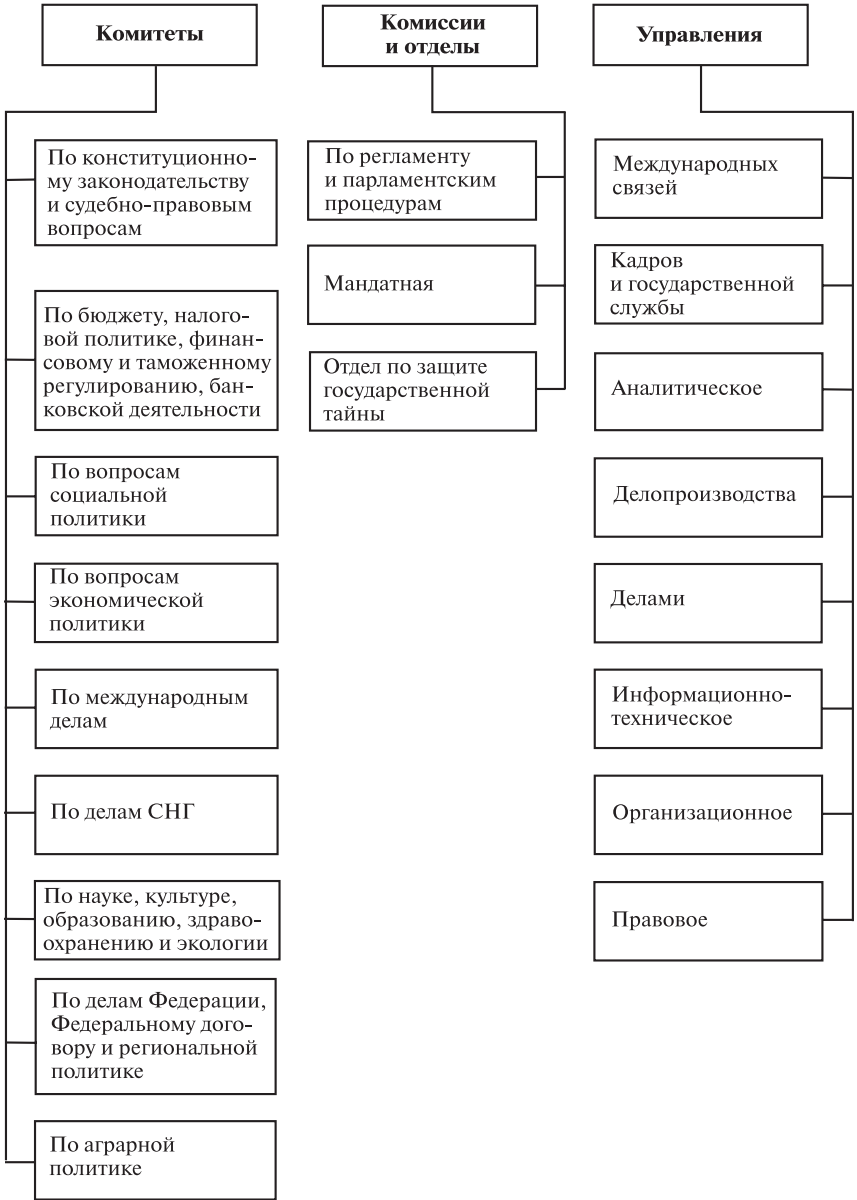


Схема 3. Структура Совета Федерации
Федерального Собрания РФ

согласительной комиссии и преодоления возникших разногласий федеральный закон подлежит повторному рассмотрению Государственной Думой.

Если Совет Федерации отказал в одобрении принятого Государственной Думой федерального закона, и не была создана согласительная комиссия, закон подлежит возвращению в Государственную Думу в течение пяти дней. Отказ в одобрении будет преодолен, если при повторном голосовании в Государственной Думе за принятие закона проголосует не менее двух третей от общего числа депутатов. Принятый закон в течение пяти дней направляется Президенту РФ для подписания и обнародования.

Третий этап (заключительный). В соответствии с ФЗ от 14.06.1994 № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» вновь принятый закон применяется только после официального опубликования, которое должно быть осуществлено в течение семи дней после подписания Президентом. Датой принятия федерального закона считается день принятия его Государственной Думой в окончательной редакции. Официальным опубликованием является публикация либо в «Российской газете», либо в «Собрании законодательства РФ», либо в «Парламентской газете». Закон вступает в силу по истечении десяти дней со дня официального опубликования. В самом законе может быть установлен иной порядок введения его в действие (обычно когда закон имеет значительный объем, например введение в действие Уголовно-процессуального кодекса РФ).

Президент РФ может выразить несогласие с принятым Федеральным Собранием и направленным ему для подписания законом в целом или с какой-то его частью. Поэтому в течение четырнадцати дней он возвращает отклоненный закон на повторное рассмотрение Парламента. Такая ситуация произошла с принятым Государственной Думой Законом от 25.10.1995 «Об обороне». Данный закон был возвращен на повторное рассмотрение. После определенных доработок 24.04.1996 Закон «Об обороне» был принят Государственной Думой, одобрен Советом Федерации и подписан Президентом РФ 31.05.1996.

В свою очередь текущие законы также требуют своего развития и конкретизации. Это порождает необходимость издания второго вида нормативно-правовых актов — подзаконных актов.

Подзаконные акты — это изданные на основе и во исполнение законов акты, содержащие юридические нормы. Подзаконные акты обладают меньшей юридической силой, чем законы, положения которых они детализируют, но они так же занимают важное положение в регулировании общественных отношений.

Существуют следующие виды подзаконных актов:

1. Указы и Распоряжения Президента РФ.

Указы и Распоряжения Президента не должны противоречить Конституции и федеральным законам, обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации. Нормативные указы издаются, как правило, в случае пробелов в праве. Некоторые указы, например о введении военного, чрезвычайного положения, должны утверждаться Советом Федерации Федерального Собрания РФ. Распоряжения Президента РФ принимаются по текущим и процедурным вопросам. Акты Президента РФ, имеющие нормативный характер, подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или в «Собрании законодательства РФ» в течение десяти дней со дня их принятия и вступают в силу по истечении семи дней со дня официального опубликования, если в акте не установлен иной порядок.

2. Постановления и Распоряжения Правительства РФ.

Акты, которые имеют особо важное значение, издаются в виде постановлений, а по текущим вопросам — распоряжений. Акты Правительства принимаются на основании законов РФ, Указов Президента РФ и подписываются Председателем Правительства РФ. Большое количество актов Правительства направлено на выработку порядка исполнения законов. Например, Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает новую классификацию чрезвычайных ситуаций в зависимости от территории распространения, количества людей, погибших или получивших ущерб здоровью, либо размера ущерба: локального характера; муниципального характера; межмуниципального характера; регионального характера; межрегионального характера и федерального характера и определяет порядок реализации Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Подзаконные нормативные акты Правительства также подлежат официальному опубликованию в «Российской газете» или в «Собрании законодательства РФ» в течение десяти дней со дня их принятия.

3. Ведомственные нормативно-правовые акты.

Данный вид подзаконных актов принимается на основе законов РФ, нормативных актов Президента РФ, нормативных актов Правительства РФ и не должны им противоречить. В основном это приказы, инструкции, положения министерств, ведомств, государственных комитетов, правила, уставы и т.д. Некоторые из перечисленных актов носят межотраслевой характер и соответственно распространяют свое действие и на другие субъекты правоотношений, например: акты Министерства по чрезвычайным ситуациям и гражданской обороне («Организационные указа-

зания по подготовке населения РФ в области защиты от чрезвычайных ситуаций на 1996 — 1997 годы» от 24.10.1995 № 22-2615-8), Министерства внутренних дел, Таможенного Комитета, Центрального Банка Российской Федерации, санитарно-эпидемиологического надзора и т. д.

4. Внутриорганизационные подзаконные акты.

Это локальные акты в виде нормативных предписаний, принятые на уровне конкретной организации и регулирующие их внутреннюю жизнедеятельность, например правила внутреннего трудового распорядка.

§ 2. Законодательная и нормативно-правовая база по ГО и ЧС на современном этапе

На современном этапе в Российской Федерации принято значительное количество законов и подзаконных нормативных актов в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Цели, задачи, принципы и направления государственной политики в обеспечении безопасности реализуются в соответствии с Международно-правовыми актами, Конституцией РФ, Концепцией национальной безопасности, федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами.

Создание нормативно-правовой базы в области защиты населения и территорий от ЧС зависит от задач, которые ставит перед собой государство для обеспечения гарантированной безопасности и условий нормальной жизнедеятельности человека, общества, государства. Исходя из этого, работа ведется по следующим направлениям:

- развитие нормативно-правовой и методической базы в сфере правового регулирования вопросов безопасности и чрезвычайных ситуаций;
- поддержание постоянной готовности государства к немедленному реагированию на возникшие угрозы ЧС и их ликвидации;
- регулирование проблем охраны здоровья, санитарно-эпидемиологической безопасности в чрезвычайных ситуациях;
- решение вопросов охраны окружающей среды и экологической безопасности;
- регулирование проблем ядерной и радиационной безопасности;
- обеспечение нормативно-правовой базой деятельности, связанной с предупреждением и ликвидацией ЧС, всех органов государственной власти, организаций и учреждений;
- совершенствование системы государственных и общественных структур, организующих и реализующих мероприятия по безопасности в чрезвычайных ситуациях;

- участие в международном сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации ЧС;
- разработка мер правовой ответственности должностных лиц, граждан за нарушение законодательства в сфере ЧС, надзор и контроль.

По инициативе единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) разработано и принято более 40 федеральных законов, 20 указов Президента РФ, более 100 постановлений Правительства РФ, несколько десятков приказов МЧС РФ, которые ввели в действие инструкции, положения, уставы и т. д.

Основу правовой базы безопасности ЧС составляют: Конституция РФ (ст. 41, 42, 53, 58, 72 п. 3); федеральные законы «О безопасности» (от 05.03.1992), «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (от 21.12.1994), «О радиационной безопасности населения» (от 09.01.1996), «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» (от 22.08.1995), «О борьбе с терроризмом» (от 25.07.1998); Кодекс об административных правонарушениях (от 30.12.2001) и другие законы и нормативно-правовые акты.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. ФЗ от 22.08.2004 № 122-ФЗ) определяет организационно-правовые нормы в сфере защиты граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, находящихся на территории России и всего земельного, водного, воздушного пространства РФ или ее части, объектов производственного и социального назначения, окружающей природной среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Закон перечисляет *субъекты* данного вида правоотношений (защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций), их права и обязанности. К субъектам закон относит: органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, предприятия, учреждения, организации независимо от организационно-правовой формы, население (граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства).

Вышеназванный Федеральный закон раскрывает понятие *чрезвычайной ситуации* как *обстановки, сложившейся на определенной территории в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей*. Важным положением закона является и понятие *предупреждение ЧС*, которое определяется как

комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения ЧС, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон ЧС, прекращение действия характерных для них факторов. Дается также определение зон ЧС, их границ и т. д.

Закон называет задачи РСЧС; порядок финансирования и материального обеспечения мероприятий по защите населения и территорий от ЧС; предусматривает проведение государственной экспертизы, надзор и контроль в области защиты населения и территорий от ЧС в соответствии с задачами, стоящими перед РСЧС, в целях проверки выполнения мероприятий по предупреждению ЧС и готовности должностных лиц к ликвидации, в случае возникновения ЧС; определяет новую государственную систему подготовки населения РФ в области ЧС, ответственность за нарушение законодательства в этой области. В развитие федеральных законов «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера» и «О гражданской обороне» Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации ЧС» обращает внимание на следующие *основополагающие вопросы развития РСЧС:*

- совершенствование структуры МЧС России;
- состояние и перспективы развития законодательной базы в области предупреждения и ликвидации ЧС;
- создание Государственной пожарно-спасательной службы;
- повышение роли гражданской обороны как одного из важнейших факторов обеспечения безопасности жизнедеятельности;
- дальнейшую интеграцию РСЧС и системы ГО;
- участие МЧС в антитеррористической деятельности;
- обеспечение новой информационной политики РСЧС;
- расширение международного сотрудничества в области предупреждения и ликвидации ЧС.

Основными задачами РСЧС определяются:

- проведение единой государственной политики в области предупреждения и ликвидации ЧС;
- защита жизни и здоровья населения, территорий, материальных и культурных ценностей, окружающей среды;
- формирование и внедрение четкой системы экономических и правовых мер, направленных на обеспечение защиты населения, техногенной и экологической безопасности;
- предупреждение чрезвычайных ситуаций;
- проведение мероприятий по защите населения и территорий от ЧС различного происхождения, подразумевающих инженерную,

радиационную, химическую, медицинскую защиту, эвакуационные меры и т.д.;

- мероприятия гражданской обороны, призванные обеспечить защиту населения и территорий РФ, органически включенные в РСЧС как направление подготовки страны к деятельности в особых условиях военного времени;

- оказание гуманитарной помощи;

- подготовка руководящего состава, специалистов и обучение населения.

Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» (в ред. ФЗ от 29.11.2004 № 141-ФЗ) регулирует общие организационно-правовые и экономические основы создания и деятельности аварийно-спасательных служб, формирований; порядок взаимоотношения с государственными органами власти всех уровней, органами местного самоуправления, учреждениями, организациями, юридическими лицами независимо от форм собственности и организационно-правовых форм, общественными организациями, гражданами и должностными лицами на территории РФ. Закон определил ряд основных понятий: *«аварийно-спасательная служба»*, *«аварийно-спасательное формирование»*, *«спасатель»*, *«аварийно-спасательные работы»*, *«неотложные работы при ликвидации ЧС»* и т.д.; установил статус, права и обязанности, ответственность спасателей. Закон также установил меру правовой и социальной защиты спасателей и других граждан РФ, участвующих в ликвидации чрезвычайных ситуаций, гарантированную со стороны государства. Федеральный закон от 25.10.2006 № 172-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пожарной безопасности» является продолжением правового регулирования отношений между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организациями-собственниками охраняемых объектов.

Отношения в области пожарной безопасности регулируются Федеральными законами от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации органов государственной власти субъектов РФ» и др. Новый закон вносит изменения во все эти законы.

МЧС России может создавать подразделения ФПС для тушения пожаров в населенных пунктах и к полномочиям МЧС теперь относится тушение пожаров в населенных пунктах при сохранении права субъекта РФ иметь подразделения пожарной охраны и сохранении ответственности субъекта Федерации за пожарную безопасность в населенных пунктах.

Таким образом, теперь обеспечение пожарной безопасности в населенных пунктах — это совместная работа, совместная ответ-

ственность, и граждане вправе рассчитывать на существенное улучшение ресурсного обеспечения этого сегмента своей безопасностью.

Субъекты РФ не только не остаются один на один с проблемой профилактики пожаров и пожаротушения в населенных пунктах, но и имеют возможность ликвидировать дублирование в органах управления, так как Закон № 172-ФЗ относит к полномочиям органа исполнительной власти субъекта оперативное управление подразделениями территориального органа МЧС в субъекте и определяет, что порядок привлечения сил для тушения пожаров определяется МЧС и его территориальным органом.

Таким образом, круг замыкается, и управление всеми силами на территории при пожаротушении осуществляется через один управляющий центр — территориальный орган МЧС, находящийся в оперативном подчинении органа исполнительной власти.

До изменений в законе порядок был иным, и это приводило к отстранению ФПС от тушения пожаров в населенных пунктах и наличию двух органов управления в области пожарной безопасности в субъектах РФ.

Для объекта промышленности (организаций) закон определяет, что в соответствии с утвержденным Правительством РФ перечнем объектов, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектов, особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, создаются подразделения пожарной охраны. И это обязательное требование для таких объектов.

Закон также определяет, каким образом в течение 2006—2008 гг. будет осуществляться постепенный переход пожарной охраны этих объектов от ГПС к объектовым пожарным; определяет он и порядок социальной защиты интересов пожарных при их переводе на службе в объектовую пожарную охрану.

Лесной кодекс РФ, принятый 04.12.2006 № 200-ФЗ, обеспечивает согласование норм лесного законодательства с положениями Гражданского кодекса РФ и Земельного кодекса РФ, а также направлен на повышение эффективности государственного управления в области охраны, использования и воспроизводства лесов (введен в действие с 1 января 2007 г.).

В сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и противопожарной безопасности можно отметить следующие положения:

- правила пожарной безопасности в лесах должны содержать, в том числе, вопросы осуществления рубок лесных насаждений;
- охрана и защита лесов от пожаров, загрязнения (в том числе радиоактивными веществами), от иного негативного воздействия, а также защита от вредных организмов осуществляются органами государственной власти, органами местного самоуправления в

пределах их полномочий, определенных в соответствии с Лесным кодексом, если иное не предусмотрено самим Кодексом, другими федеральными законами. Охрана лесов от пожаров осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О пожарной безопасности» и Лесным кодексом.

В целях обеспечения пожарной безопасности в лесах осуществляются:

1) противопожарное обустройство лесов, в том числе строительство, реконструкция и содержание дорог противопожарного назначения, посадочных площадок для самолетов, вертолетов, используемых в целях проведения авиационных работ по охране и защите лесов, прокладка просек, противопожарных разрывов;

2) создание систем, средств предупреждения и тушения лесных пожаров (пожарная техника и оборудование, пожарное снаряжение и другие), содержание этих систем, средств, а также формирование запасов горюче-смазочных материалов на период высокой пожарной опасности (указанные в пунктах 1 и 2 меры пожарной безопасности на лесных участках, предоставленных в аренду, осуществляются арендаторами этих лесных участков на основании проекта освоения лесов);

3) мониторинг пожарной опасности в лесах;

4) разработка планов тушения лесных пожаров;

5) тушение лесных пожаров;

6) иные меры пожарной безопасности в лесах;

7) привлечение граждан, юридических лиц для тушения лесных пожаров осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В соответствии с Кодексом к полномочиям органов государственной власти РФ в области лесных отношений относятся:

– установление порядка осуществления контроля и надзора за использованием, охраной, защитой, воспроизводством лесов (государственного лесного контроля и надзора);

– осуществление государственного пожарного надзора в лесах;

– установление правил пожарной безопасности в лесах (Правительством РФ).

Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов РФ осуществление следующих полномочий в области лесных отношений:

– организация использования лесов, их охраны (в том числе тушения лесных пожаров), защиты (за исключением лесопатологического мониторинга), воспроизводства (за исключением лесного семеноводства) на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов на указанных землях;

- осуществление государственного лесного контроля и надзора;
- установление перечня должностных лиц, осуществляющих государственный лесной контроль и надзор.

Государственный пожарный надзор в лесах осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О пожарной безопасности» и Лесным кодексом.

Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» вносит изменение в ч. 9 ст. 6 Федерального закона «О пожарной безопасности», согласно которому слова «Государственный пожарный надзор в лесном фонде Российской Федерации и в лесах, не входящих в лесной фонд Российской Федерации, осуществляется должностными лицами федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства» заменяются словами «Государственный пожарный надзор в лесах осуществляется уполномоченным федеральным органом исполнительной власти».

Также вносится изменение в Федеральный закон от 08.08.2001 № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности», исключаящее из вида деятельности, на осуществление которой требуется лицензия, «деятельность по предупреждению и тушению пожаров», мероприятия по предупреждению пожаров.

Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (вступил в силу с 01.01.2006) регулирует отношения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, в том числе устанавливает единый порядок размещения заказов, в целях обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов, эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования, расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия, развития добросовестной конкуренции, совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов, обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов, предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

МЧС России непосредственно касаются положения ст. 48, где отмечается, что в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера заказчик, уполномоченный орган проводят предварительный отбор участников размещения заказа, квалификация которых соответствует предъявляемым требованиям

и которые могут в возможно короткий срок без предварительной оплаты и (или) с отсрочкой платежа осуществить поставки необходимых товаров, выполнение работ, оказание услуг. По результатам предварительного отбора составляется перечень поставщиков, включающий в себя участников размещения заказа, прошедших предварительный отбор, в целях размещения у них заказа на поставку указанных товаров, выполнение работ либо оказание услуг для государственных или муниципальных нужд путем запроса котировок.

Перечень поставщиков подлежит ежегодному обновлению путем проведения предварительного отбора. В случае, если до дня проведения предварительного отбора в перечне поставщиков остался один участник размещения заказа, перечень поставщиков подлежит обновлению не позднее чем через сорок пять дней со дня исключения предпоследнего участника размещения заказа из такого перечня.

Перечень товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, устанавливается Правительством РФ. В случае, если возникает потребность в товарах, работах, услугах, не предусмотренных таким перечнем, размещение заказов на поставки таких товаров, выполнение работ, оказание услуг осуществляется в соответствии с указанным Федеральным законом. При этом, если вследствие обстоятельств непреодолимой силы возникла потребность в товарах, работах, услугах, не предусмотренных таким перечнем, и применение иных способов размещения заказа нецелесообразно в связи с затратой времени, размещение заказа осуществляется у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) в соответствии с п. 6 ч. 2 ст. 55 Федерального закона.

Предварительный отбор проводится в порядке, установленном гл. 5 «Размещение заказа путем запроса котировок в целях оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера».

В соответствии с Планом мероприятий по реализации положений Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», утвержденным распоряжением Правительства РФ от 08.12.2005 № 2154-р подготовка Перечня товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, возложена на МЧС России совместно с Минэкономразвития России и Минздравсоцразвития России.

В соответствии со ст. 48 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг

для государственных и муниципальных нужд» распоряжением Правительства РФ от 27.02.2006 № 261-р утвержден Перечень товаров, работ и услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера.

Федеральный закон от 27.12.2005 № 196-ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации» регулирует общественные отношения, связанные с осуществлением палатами Федерального Собрания Российской Федерации деятельности по расследованию фактов и обстоятельств, имеющих негативные последствия для общества и государства, устанавливает основания для проведения парламентского расследования, его организационные формы и основные положения, касающиеся процедуры парламентского расследования, а также права и обязанности должностных лиц и граждан, привлеченных к участию в парламентском расследовании.

На основании ст. 4 Федерального закона № 196-ФЗ парламентскому расследованию, в частности, подлежат:

- обстоятельства, связанные с возникновением чрезвычайных ситуаций техногенного характера;
- обстоятельства, связанные с негативными последствиями чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Указ Президента РФ от 11.02.2006 № 90 «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне» внес изменения в перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, утвержденный Указом Президента РФ от 30.11.1995 № 1203 «Об утверждении перечня сведений, отнесенных к государственной тайне», изложив его в новой редакции.

К государственным органам, наделенным полномочиями по распоряжению сведениями, отнесенными к государственной тайне, в том числе относится и МЧС России.

Указом Президента РФ от 15.02.2006 № 116 «О мерах по противодействию терроризму» утверждены:

а) Положение о Национальном антитеррористическом комитете;

б) состав Национального антитеррористического комитета по должностям (в состав входит Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий);

в) состав антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации по должностям (в состав входит начальник Главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации);

г) состав Федерального оперативного штаба по должностям (в состав входит Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий);

д) состав оперативного штаба в субъекте Российской Федерации по должностям (в состав входит начальник Главного управления МЧС России по субъекту Российской Федерации).

Установлено, что председателем Национального антитеррористического комитета по должности является директор Федеральной службы безопасности Российской Федерации.

Для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений должны быть образованы антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации.

Руководителями антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации по должности являются высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации.

Для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями в составе Комитета должен быть образован Федеральный оперативный штаб.

Для управления контртеррористическими операциями в субъектах Российской Федерации должны быть образованы оперативные штабы.

Постановлением Правительства РФ от 01.12.2005 № 712 утверждено Положение о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, которым определены порядок осуществления государственного надзора в области защиты от чрезвычайных ситуаций, права и обязанности должностных лиц органов государственного надзора в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

Постановлением Правительства РФ от 11.01.2006 № 5 к функциям Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности дополнительно отнесено рассмотрение вопросов о привлечении в установленном порядке сил и средств гражданской обороны к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Предусмотренным в указанном выше перечне федеральным органам исполнительной власти, координацию и контроль которых осуществляют Президент РФ и Правительство РФ, также дано поручение представить в установленном порядке в Правительство

РФ проекты постановлений о внесении изменений в положения о лицензировании соответствующих видов деятельности, а также об утверждении новых положений о лицензировании отдельных видов деятельности.

Названные законы и другие нормативно-правовые акты регулируют основные *виды деятельности в обеспечении безопасности* при чрезвычайных ситуациях:

- решение общих организационно-правовых вопросов;
- объединение сил и средств органов власти и управления, юридических лиц, населения, общественных организаций для обеспечения готовности к действиям;
- обучение населения и пропаганда знаний в области ЧС;
- материально-техническое и финансовое обеспечение, создание резервов материально-технических средств;
- вопросы государственной экспертизы, надзора и контроля в области ЧС;
- меры правовой ответственности должностных лиц и граждан за нарушение законодательных и иных нормативных актов.

К настоящему времени принят ряд целевых научно-технических программ в сфере безопасности ЧС, например государственная программа «Безопасность населения и народнохозяйственных объектов с учетом риска возникновения природных и техногенных катастроф» (программа принята в 1991 г.). Третий этап программы планируется реализовать с 2001 по 2010 г. Программа включает в себя разработку и использование единой государственной и международной системы законов, норм, правил, стандартов в сфере обеспечения и повышения безопасности ЧС, снижения риска катастроф глобального, национального, регионального, местного и объектового характера. Создана также долгосрочная научная программа комплексной стандартизации «Безопасность в чрезвычайных ситуациях». Эта программа создана МЧС России, и за последнее время Госстандарт РФ принял более 35 стандартов (ГОСТ — государственные нормативные документы).

Вопросы защиты населения и территорий РФ от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера нашли отражение в других законах, Указах Президента России и Постановлениях Правительства РФ. Так в соответствии с Федеральным законом РФ от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне» указано, что войска Гражданской обороны РФ решают задачи защиты населения не только в военное, но и в мирное время (предупреждение и ликвидация ЧС).

«Положение о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», утвержденное Постановлением Правительства РФ от 13.09.1996 № 1094, было предназначено для установления единого подхода к оценке ЧС природного и техногенного характера, определения границ зон ЧС и разумного

реагирования на них. Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает новую классификацию чрезвычайных ситуаций в зависимости от территории распространения, количества людей, погибших или получивших ущерб здоровью, либо размера ущерба: локального характера, муниципального характера, межмуниципального характера, регионального характера, межрегионального характера и федерального характера.

§ 3. Правовые основы организации и деятельности гражданской обороны

Гражданская оборона (ГО) является составной частью общегосударственных мероприятий, которые проводятся в мирное и военное время для защиты населения и объектов народного хозяйства от оружия массового поражения и других средств ведения войны противником; проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в очагах поражения и в зонах чрезвычайных ситуаций. Правовой базой в области Гражданской обороны являются следующие нормативно-правовые акты: Конституция РФ, Федеральные законы «О гражданской обороне» (от 12.02.1998), «Об обороне» (от 24.04.1996); Указы Президента РФ «Концепция национальной безопасности РФ» (от 10.01.2000), «Военная доктрина РФ» (от 21.04.2000); Постановления Правительства РФ «Об утверждении Положения об организации обучения населения в области ГО» (от 02.11.2000), «О федеральных службах ГО» (от 18.11.1999), «О порядке отнесения территорий к группам по ГО» (от 03.10.1998), «О порядке отнесения организаций к категориям ГО» (от 19.09.1998), «О гражданских организациях ГО» (от 10.06.1999), «О порядке создания убежищ и иных объектов ГО» (от 29.11.1999) и др. Международно-правовые нормы, являясь составляющей правовой системы Российской Федерации, также учитываются при формировании законодательства в этой области. Например, Гагские конвенции 1899 и 1907 гг. нашли свое дальнейшее развитие в Женевских конвенциях о защите жертв войны (1949 г.) и в дополнительных протоколах № 1 и 11 (1977 г.). На гражданскую оборону возложена миссия по оказанию всесторонней помощи гражданскому населению в ходе военных действий¹.

¹ Гагские конвенции приняты на международных конференциях в 1899 и 1907 гг. в Гааге. Это нормы о законах и обычаях войны, закрепляющие принципы гуманизма ведения войны и устанавливающие ответственность государства за неисполнение этих конвенций.