

# **ОБЗОР ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

**Н.И. Уткин, доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный юрист Российской Федерации;  
С.Б. Немченко, кандидат юридических наук, доцент; А.В. Вагин.  
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены изменения в законодательстве Российской Федерации в сфере пожарной безопасности, гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, выявлены особенности правового регулирования, сформулированы направления развития ведомственного законодательства в данных областях.

*Ключевые слова:* пожарная безопасность, чрезвычайная ситуация, гражданская оборона, законодательство Российской Федерации

## **REVIEWED LEGISLATION IN FIELD OF FIRE SAFETY, CIVIL DEFENSE AND DISASTER MANAGEMENT**

N.I. Utkin; S.B. Nemchenko; A.V. Vagin.  
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The changes in the legislation of the Russian Federation in the field of fire safety, civil defense and disaster relief, the peculiarities of legal regulation, articulated direction of departmental legislation in these areas.

*Keywords:* fire safety, emergency, civil defense, legislation of Russian Federation

Совершенствование нормативного правового регулирования в области пожарной безопасности, гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций является актуальной задачей в условиях участвовавших техногенных и природных катастроф.

Деятельность МЧС России базируется на обширной разноуровневой нормативно правовой базе, состоящей из федеральных конституционных и федеральных законов, кодексов, указов Президента, постановлений правительства, законов субъектов Российской Федерации, многочисленных нормативных актов министерств и ведомств, нормативных актов органов местного самоуправления.

Кроме того, нормы, затрагивающие вопросы пожарной безопасности, гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций разбросаны и вкраплены в многочисленных правовых актах, посвященных абсолютно иным аспектам. Например, в п. 2.1.37 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» установлен запрет на приватизацию защитных объектов органов государственного управления и защитных сооружений гражданской обороны (в частности, бомбоубежищ). Согласно ст. 142 Трудового кодекса Российской Федерации для военнослужащих спасательных воинских формирований предусмотрен запрет на возможность, действующую для всех иных работников, приостановить работу в случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней. Статья 32 Федерального закона Российской Федерации от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ

«О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» предусматривает ответственность руководителей организаций железнодорожного транспорта общего пользования за надлежащее осуществление мероприятий по гражданской обороне. Пунктом 2 ч. 4 ст. 374 Налогового кодекса Российской Федерации не признается объектом налогообложения имущество, принадлежащее федеральным органам исполнительной власти, в которых законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба, используемое этими органами для нужд гражданской обороны. Таких примеров можно привести достаточно.

Большое количество нормативных актов обусловлено тем, что компетенция МЧС России затрагивает ряд относительно самостоятельных сфер деятельности, каждое из вышеуказанных направлений регулируется соответствующей областью законодательства, которым и посвящен настоящий обзор. Авторы в настоящем обзоре рассмотрели лишь основные правовые акты, формирующие правовую политику и, на наш взгляд, наиболее заслуживающие внимания.

### **Нормативные акты, определяющие правовой статус, полномочия и компетенцию органов власти в сфере пожарной безопасности, гражданской обороны и ликвидации последствий ЧС**

Федеральный закон Российской Федерации от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» определяет общие организационно-правовые и экономические основы создания и деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований на территории Российской Федерации, устанавливает права, обязанности и ответственность спасателей, определяет основы государственной политики в области правовой и социальной защиты спасателей, других граждан Российской Федерации, принимающих участие в ликвидации ЧС, и членов их семей (последние изменения вступили в силу с 1 сентября 2013 г., коснулись, прежде всего, приведения норм в соответствие с законодательством об образовании).

Федеральный закон Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» устанавливает правовые основы создания и деятельности добровольной пожарной охраны, права и гарантии деятельности общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных, регулирует отношения добровольной пожарной охраны с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами. Последние изменения вступили в силу с 1 сентября 2013 г. и касались небольших замен текста – «профессиональной подготовки» на «профессионального обучения».

Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» является базовым нормативным актом, определяющим основные задачи, функции и полномочия МЧС России. Ежегодно в Указ вносятся два-три изменения, последние корректировки внесены Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2014 г. № 483 – в системе МЧС России «научно-исследовательские» заменены словом «научные» учреждения, также ранее Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2014 г. № 135 полномочия МЧС России были расширены – добавлено «в пределах своих полномочий координацию и контроль деятельности, направленной на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций в связи с разливами нефти и нефтепродуктов на континентальном шельфе, внутренних морских водах, территориальном море и прилегающей зоне Российской Федерации».

В результате довольно подробного анализа функций и полномочий МЧС России, можно отметить, что обширность функций охватывает практически всю сферу деятельности государства, относящуюся к вопросам обеспечения безопасности населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера. Широкий круг вопросов и проблем, решаемых

МЧС России, во многом обуславливает и обширные полномочия Министерства. Помимо прочего, довольно большие полномочия Министерства вызваны также его особой ролью в процессе реализации Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2011 г. № 1265 (в ред. от 1 июля 2014 г.) «О спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» закрепляет правовое положение, задачи, состав и структуру спасательных воинских формирований МЧС России.

Концепция строительства и развития сил и средств МЧС России на период до 2020 г. (утв. Президентом Российской Федерации 23 января 2010 г. № 444) определяет вектор дальнейшего развития Министерства.

План строительства и развития сил и средств МЧС России на период 2011–2015 гг. (утв. Президентом Российской Федерации 9 января 2012 г. № 14731) содержит перечень конкретных мероприятий для реализации Концепции строительства и развития сил и средств МЧС России.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» определяет порядок организации и функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). В рамках данной системы объединены органы управления, силы и средства органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от ЧС. Также в это Постановление ежегодно вносятся два-три изменения. Из последних, Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2014 г. № 109 формулировка относительно элементов системы РСЧС «системы связи, оповещения и информационного обеспечения» была расширена и указано, что в нее входят «системы связи и оповещения органов управления и сил единой системы, системы оповещения населения о ЧС и системы информирования населения о ЧС». Также добавлено, «что системы оповещения населения о ЧС, в том числе системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении ЧС, создаются только на региональном, муниципальном и объектовом уровнях единой системы».

Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» закрепляет перечень сил и средств наблюдения и контроля, а также сил и средств ликвидации ЧС.

Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2003 г. № 11 «О Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности» закрепляет, что указанная комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения согласованности действий органов исполнительной власти, государственных и иных организаций в целях реализации государственной политики в области предупреждения и ликвидации ЧС и обеспечения пожарной безопасности.

Постановление Правительства Российской Федерации от 17 мая 1997 г. № 593 «Об установлении численности Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» закрепляет численность, содержащуюся за счет средств федерального бюджета – 88 831 единицы.

Постановление Правительства Российской Федерации от 12 апреля 2012 г. № 290 «О федеральном государственном пожарном надзоре» определяет статус и структуру федерального государственного пожарного надзора, права и полномочия.

Постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2004 г. № 835 «Об утверждении Положения о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» является базовым нормативным актом, определяющим основные задачи, функции и полномочия ГИМС МЧС России.

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2012 г. № 45 (в ред. от 25 марта 2013 г.) «Об утверждении Положения о военизированных горноспасательных частях, находящихся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» закрепляет правовое положение военизированных горноспасательных частей, их задачи и полномочия.

Постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 1998 г. № 336 «О Центральном аэромобильном спасательном отряде Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» устанавливает предельную штатную численность указанного отряда в количестве 598 единиц.

Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2005 г. № 712 «Об утверждении Положения 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» закрепляет, что органы государственного надзора в области защиты от ЧС имеют широкие полномочия, в частности, они имеют право проводить не только плановые, но и внеплановые проверки, а также готовить заключения по результатам рассмотрения деклараций промышленной безопасности опасных производственных объектов и т.д.

Постановление Правительства Российской Федерации от 4 января 2001 г. № 1 (в ред. от 4 сентября 2012 г.) «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» определяет организационно-правовые основы создания и деятельности ведомственной охраны МЧС России.

Постановление Правительства Российской Федерации от 5 мая 2011 г. № 344 «Об утверждении Правил привлечения сил и средств подразделений пожарной охраны для ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров» регламентирует порядок привлечения подразделений пожарной охраны к ликвидации лесных пожаров.

Постановление Правительства Российской Федерации от 16 марта 2013 г. № 223 «О Федеральной целевой программе «Создание системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» в Российской Федерации на 2013–2017 гг.» утверждает соответствующую федеральную целевую программу (вызов пожарных, полиции, скорой медицинской помощи, аварийных газовых служб, спасателей и сотрудников службы «Антитеррор»). Программа предполагает формирование телекоммуникационной и информационно-технической инфраструктуры «системы-112». Её внедрение позволит сократить время реагирования экстренных служб на обращения граждан, снизить число погибших при ЧС и происшествиях, уменьшить экономический ущерб от них.

Концепция развития аварийно-спасательной службы МЧС России до 2020 г. (утв. Решением Коллегии МЧС России от 4 марта 2014 г. № 2/III) содержит целевые ориентиры по развитию службы, планируется создать федеральную аварийно-спасательную службу (сейчас идут активные общественные слушания проекта Постановления Правительства Российской Федерации). Создание федеральной аварийно-спасательной службы позволит иметь единую организационную структуру аварийно-спасательных сил и средств и сосредоточить их усилия на решении задач по предназначению.

Приказ МЧС России от 6 сентября 2011 г. № 495 «Об утверждении положений структурных подразделений центрального аппарата МЧС России» определяет правовое положение аппарата Министра, департаментов и управлений.

Приказ МЧС России от 1 октября 2004 г. № 458 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – региональном центре по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» определяет правовой статус, задачи, функции и полномочия региональных центров МЧС России: Северо-Западного регионального центра МЧС России (г. Санкт-Петербург), Центрального регионального центра МЧС России (г. Москва), Южного регионального центра МЧС России (г. Ростов-на-Дону), Северо-Кавказского регионального центра МЧС России (г. Пятигорск), Приволжского регионального центра МЧС России (г. Нижний Новгород), Уральского регионального центра МЧС России (г. Екатеринбург), Сибирского регионального центра МЧС России (г. Красноярск), Дальневосточного регионального центра МЧС России (г. Хабаровск).

Существенные изменения были внесены Приказом МЧС России от 11 января 2012 г. № 3 «О внесении изменений в Приказ МЧС России от 1.10.2004 N 458» в отношении спасательных воинских формирований МЧС России («военнослужащие» были заменены на «военнослужащих спасательных воинских формирований МЧС России»), дополнено п.п. 45–53 возложен ряд обязанностей по развитию Общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей на территории федерального округа, координацию деятельности Главного управления по оказанию экстренной психологической помощи, работ по созданию и развитию «системы-112» и т.д.

Также указанный Приказ был дополнен подпунктами 27–29, на основании которых полномочия региональных центров были расширены относительно утверждения, финансирования и контроля исполнения государственного задания.

Приказ МЧС России от 6 августа 2004 г. № 372 (в ред. от 21 марта 2014 г.) «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации» определяет правовой статус, задачи, функции и полномочия Главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации. Изменения от 21 марта 2014 г. коснулись включения Главного управления по Республике Крым и г. Севастополь.

Приказ МЧС России от 28 июня 2012 г. № 375 (в ред. от 21 апреля 2014 г.) «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности» закрепляет права и обязанности должностных лиц органов Государственного пожарного надзора, а также субъектов, в отношении которых осуществляется надзор, особенности получения информации о порядке исполнении функции через Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) (прежде это не предусматривалось), закрепляет, как планируются и проводятся проверки, меры, принимаемые по результатам надзорных мероприятий. Детально регулирует многие вопросы, в том числе, устанавливая для органов Государственного пожарного надзора график (режим) работы.

Приказ МЧС России от 3 декабря 2007 г. № 627 «О видах поощрений и награждений федеральных государственных гражданских служащих Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации

последствий стихийных бедствий» закрепляет перечень правовых средств стимулирующего характера для государственных гражданских служащих министерства.

Доклад Министра МЧС России В.А. Пучкова от 30 октября 2012 г «О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС–2030)». В докладе определяется вектор развития МЧС России до 2030 г., декларируется приоритет безопасности человека, комплексный подход к обеспечению безопасности жизнедеятельности, формирование системы взаимодействия государства, общества и личности по указанным направлениям, закрепляется новый принцип – переход от реагирования к управлению рисками, профилактике и предупреждению, декларируется создание кризисной информационно-управляющей системы (в том числе «системы-112»), создание единого надзора в области пожарной безопасности, гражданской обороны, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий и пожарно-спасательных комплексов, необходимости использования потенциала общественных институтов – добровольной пожарной охраны и волонтеров, разработки новой концепции информационной политики. Отдельно в этом документе уделяется внимание безопасности в Арктическом регионе. Доклад МЧС–2030 является важнейшим программным документом для формирования правовой политики в этой сфере. Принятие на его основе акта, обладающего большей юридической силой (например, Концепция, Стратегия или Основы государственной политики) придаст ориентирам развития всей системы МЧС России новый уровень, четкость и ясность.

Концепция кадровой политики МЧС России на период до 2020 г. направлена на повышение эффективности деятельности МЧС России в рамках обеспечения оптимального состава кадрового потенциала Министерства и резерва кадров, включает в себя развитие и совершенствование кадрового потенциала МЧС России, развитие и совершенствование системы подготовки кадров для МЧС России, совершенствование организации воспитательной работы с личным составом, совершенствование системы противодействия коррупционным проявлениям в МЧС России и кадровое обеспечение противодействия коррупции, совершенствование нормативной правовой базы работы с кадрами, совершенствование системы кадрового обеспечения.

На сегодняшний день в Министерстве идет активная работа над проектом Постановления Правительства Российской Федерации «О федеральной аварийно-спасательной службе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». ФАСС МЧС России создается в целях повышения уровня готовности к действиям по предупреждению и ликвидации ЧС.

### **Законодательство в сфере пожарной безопасности**

Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) «О пожарной безопасности» определяет общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, регулирует в этой области отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, учреждениями и иными юридическими лицами и гражданами.

Федеральный закон Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ (в ред. от 23 июня 2014 г.) «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» определяет основные положения технического регулирования в области пожарной безопасности и устанавливает общие требования пожарной безопасности к объектам защиты (продукции), в том числе к зданиям и сооружениям, промышленным объектам, пожарно-технической продукции и продукции общего назначения. Состоит из 8 разделов, 34 глав. Указанный закон является одним из важнейших результатов реализации законодательной инициативы МЧС России в 2008 г. Введение в действие этого закона позволило, прежде

всего, навести порядок в обилии нормативных актов, регламентирующих сферу пожарной безопасности.

Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2012 г. № 1481 «О федеральной целевой программе «Пожарная безопасность в Российской Федерации на период до 2017 года» закрепляет своей целью качественное повышение уровня защищенности населения и объектов экономики от пожаров.

Постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2012 г. № 390 (в ред. от 17 февраля 2014 г.) «О противопожарном режиме» содержит требования пожарной безопасности, устанавливающие правила поведения людей, порядок организации производства и (или) содержания территорий, зданий, сооружений, помещений организаций и других объектов в целях обеспечения пожарной безопасности.

Постановление Правительства Российской Федерации от 31 марта 2009 г. № 272 «О порядке проведения расчетов по оценке пожарного риска» закрепляет порядок проведения расчетов по оценке пожарного риска при составлении декларации пожарной безопасности.

Постановление Правительства Российской Федерации от 7 апреля 2009 г. № 304 (в ред. от 15 августа 2014 г.) «Об утверждении Правил оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путем независимой оценки пожарного риска» устанавливает порядок оценки соответствия объектов защиты (продукции) требованиям пожарной безопасности, установленным федеральными законами о технических регламентах и нормативными документами по пожарной безопасности, путем независимой оценки пожарного риска.

Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июня 2005 г. № 385 «О федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы» определяет численность и структуру федеральной противопожарной службы, основные функции и права.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 304-р «О перечне национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимых для применения и исполнения Федерального закона Российской Федерации от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» и осуществления оценки соответствия», вводит единый подход к организации и обеспечению пожарной безопасности и пожарной защиты. Утвержден перечень национальных стандартов, содержащих правила и методы исследований (испытаний) и измерений, в том числе правила отбора образцов, необходимых для применения и исполнения «Технического регламента о требованиях пожарной безопасности» и осуществления оценки соответствия». Так, в перечень включены ГОСТы, которые определяют методы испытаний на горючесть веществ и материалов, на воспламеняемость и распространение пламени. Также перечень содержит ГОСТы, утверждающие требования к пожарным сигнализациям, огнетушителям, пожарным кранам и автомобилям, средствам индивидуальной защиты, автоматическим установкам пожаротушения. В перечень вошли и другие ГОСТы в сфере обеспечения пожарной безопасности.

Приказ МЧС РФ от 16 марта 2007 г. № 140 «Об утверждении Инструкции о порядке разработки органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями нормативных документов по пожарной безопасности, введения их в действие и применения» закрепляет требования, которым должны следовать органы власти в правотворческой работе в сфере пожарной безопасности.

Приказ МЧС РФ от 21 ноября 2008 г. № 714 «Об утверждении Порядка учета пожаров и их последствий» регулирует вопросы официального статистического учета пожаров и их последствий, осуществляемого с целью формирования официальной статистической информации по пожарам и их последствиям.

Приказ МЧС РФ от 24 февраля 2009 г. № 91 «Об утверждении формы и порядка регистрации декларации пожарной безопасности» определяет, что декларация пожарной безопасности разрабатывается в обязательном порядке в отношении объектов капитального строительства, для которых предусмотрено проведение государственной экспертизы зданий детских дошкольных образовательных учреждений, специализированных домов престарелых и инвалидов (не квартирные); больниц, спальных корпусов образовательных учреждений интернатного типа и детских учреждений. При этом декларация может составляться как в целом на объект, так и на отдельные, входящие в его состав здания, сооружения, строения и помещения, к которым установлены требования пожарной безопасности. В декларации отражаются результаты оценки пожарного риска объекта, если расчет такого риска проводился.

Приказ МЧС РФ от 5 апреля 2012 г. № 176 «Об утверждении Перечня должностных лиц органов федерального государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях» определяет состав таких лиц (как и прежде, в список вошли главный госинспектор России по пожарному надзору и его заместители, госинспекторы России и субъектов Российской Федерации, госинспекторы специальных и воинских подразделений федеральной противопожарной службы по пожарному надзору и др.).

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в ст. 20.4 предусматривает административную ответственность за нарушение требований пожарной безопасности (восемь частей, каждая из которых устанавливает свой объем ответственности за определенный вид нарушений).

Уголовный кодекс Российской Федерации закрепляет положения, согласно которым можно привлечь к уголовной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности: ч. 2 ст. 167 «Умышленное уничтожение или повреждение имущества», ст. 168 «Уничтожение или повреждение имущества по неосторожности», ст. 219 «Нарушение требований пожарной безопасности», ст. 261 «Уничтожение или повреждение лесных насаждений». Уголовная политика России в сфере пожарной безопасности при всей новизне и иных положительных моментах далека от совершенства и лишена определенных и четких тенденций, развивается отчасти экстрординарно – то в сторону ужесточения, то по направлению крайнего либерализма [1]. Необходимы конкретные шаги в этом направлении. Доработки требуют ч. 2 ст. 167 УК РФ: наступление по неосторожности смерти человека в результате поджога необходимо относить к особо отягчающим обстоятельствам преступления, создание опасности гибели человека необходимо включить в число криминообразующих признаков, поджог целесообразно отнести к категории тяжких преступлений.

Обозначая перспективы развития законодательства о пожарной безопасности, отметим, что сейчас идет активная работа над возрождением Боевого устава пожарной охраны, отмененного в 2005 г., которым регулировался непосредственно порядок тушения пожара.

Законодательство о пожарной безопасности имеет славные традиции, заложенные еще Пожарными уставами Российской Империи [2]. «Свод Уставов Пожарных» 1857 г. является самым известным текстом Пожарного Устава XIX в., положения которого стали фундаментом системы дореволюционного законодательства о пожарной безопасности [3] и надолго определили правовую политику в этой области.

### **Законодательство в сфере предупреждения и ликвидации ЧС**

Федеральный Конституционный закон Российской Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 12 марта 2014 г.) «О чрезвычайном положении» устанавливает порядок и определяет обстоятельства, при наличии которых может вводиться чрезвычайное



положение на территории России и в отдельных ее местностях. Подробно регламентируются основные аспекты режима чрезвычайного положения, в том числе силы, средства и меры, используемые в условиях чрезвычайного положения. Предусматриваются гарантии, призванные не допустить дискриминацию отдельных лиц и групп населения исключительно по политическим убеждениям, признакам расы, национальности, пола, языка, религии и социального положения.

Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от ЧС. Целесообразно устранить досадное упущение законодателя и отразить в указанном законе, что предупреждение и ликвидация последствий ЧС является одной из важнейших функций государства.

Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» регулирует отношения, возникающие при осуществлении деятельности по обеспечению безопасности при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, эксплуатации, реконструкции, консервации и ликвидации гидротехнических сооружений, устанавливает обязанности органов государственной власти, собственников гидротехнических сооружений и эксплуатирующих организаций по обеспечению безопасности гидротехнических сооружений.

Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к локализации и ликвидации последствий указанных аварий.

Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» закрепляет обеспечение национальной безопасности при ЧС (п.п. 43–44).

«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» (утв. Президентом Российской Федерации 15 ноября 2011 г. № Пр-3400) определяют цели, задачи, направления и принципы указанной политики.

Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает новую классификацию ЧС в зависимости от территории распространения, количества людей, погибших или получивших ущерб здоровью либо размера ущерба (локального, муниципального, межмуниципального, регионального, межрегионального и федерального характера). Ранее действовавшая классификация подразделяла ЧС на локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные и трансграничные.

Постановление Правительства Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 555 (в ред. от 4 октября 2013 г.) «О федеральной целевой программе «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года» основными целями определяет снижение риска ЧС природного и техногенного характера; сокращение количества погибших и пострадавших в ЧС; предотвращение экономического ущерба от ЧС.

Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1996 г. № 1340 «О порядке создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации

чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет основные принципы создания, хранения, использования и восполнения резервов материальных ресурсов для ликвидации ЧС.

Постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2003 г. № 547 «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет группы населения, проходящие обязательную подготовку в области защиты от ЧС, а также основные задачи и формы обучения населения действиям при ЧС.

Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 1997 г. № 334 «О порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населений и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» предусматривает, что сбор и обмен информацией осуществляются организациями, органами местного самоуправления, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти в целях принятия мер по предупреждению и ликвидации ЧС природного и техногенного характера, а также своевременного оповещения населения о прогнозируемых и возникших ЧС.

На сегодняшний день в Министерстве идет активная работа над проектом Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о комплексной системе мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций на территории Российской Федерации».

### **Законодательство в сфере гражданской обороны**

Законодательство о гражданской обороне также является обширным и привлекает внимание ученых [4].

Федеральный закон Российской Федерации от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» является базовым нормативным актом в сфере гражданской обороны, определяет задачи, правовые основы их осуществления и полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области гражданской обороны.

Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» позволяет гражданам принимать участие в мероприятиях по гражданской обороне, а также создавать организации и общественные объединения, содействующие укреплению обороны.

Федеральный закон Российской Федерации от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» определяет правовые основы обеспечения радиационной безопасности населения в целях охраны его здоровья, устанавливает перечень мероприятий по обеспечению радиационной безопасности, разграничены полномочия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области обеспечения радиационной безопасности, установлены основные гигиенические нормативы (допустимые пределы доз) облучения на территории Российской Федерации в результате использования источников ионизирующего излучения.

«Основы единой государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2020 года» (утв. Президентом Российской Федерации от 3 сентября 2011 г. № Пр-2613) направлены на формирование эффективного механизма реализации органами власти Российской Федерации, местного самоуправления, организациями и гражданами своих полномочий и прав в данной сфере. Проведение указанной политики является важной задачей по совершенствованию оборонного строительства, обеспечению безопасности государства и целенаправленной деятельности в осуществлении защиты населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении ЧС природного и техногенного характера.

Указ Президента Российской Федерации от 30 сентября 2011 г. № 1265 «О спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» определяет основные задачи спасательных воинских формирований, которые являются составной частью сил гражданской обороны, организацию и обеспечение деятельности, комплектование и подготовку, структуру и состав (военнослужащих – 7 230 человек, гражданского персонала – 17 220 человек).

Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 804 «Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации» определяет порядок подготовки к ведению и ведения гражданской обороны в Российской Федерации, а также основные мероприятия по гражданской обороне.

Постановление Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1999 г. № 1309 «О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны» определяет правила создания в мирное время, период мобилизации и военное время на территории Российской Федерации убежищ и иных объектов гражданской обороны (убежища, противорадиационные укрытия, специализированные складские помещения для хранения имущества гражданской обороны, санитарно-обмывочные пункты, станции обеззараживания одежды и транспорта, а также иные объекты, предназначенные для обеспечения проведения мероприятий по гражданской обороне).

Приказ МЧС РФ от 14 ноября 2008 г. № 687 «Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях» определяет организацию и основные направления подготовки к ведению и ведения гражданской обороны, а также основные мероприятия по гражданской обороне в муниципальных образованиях и организациях.

Заслуживает внимания «Концепция создания и развития российской системы гражданской защиты до 2020 года» (предложенная МЧС России в 2010 г.), являющаяся программным документом, предусматривающим интеграцию в три этапа Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и гражданской обороны в единую государственную систему защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – Российскую систему гражданской защиты (РСГЗ), более комплексную систему защиты населения и территорий от различных ЧС и бедствий.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в ст. 20.7 предусматривает административную ответственность за невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны. Пункт 1 ст. 20.7 закрепил административные наказания за невыполнение специальных условий (правил) эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны, использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны. Пунктом 2 ст. 20.7 закреплены административные наказания за невыполнение мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

На сегодняшний день в Министерстве идет активная работа над проектами: Федерального закона Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральный закон Российской Федерации «О гражданской обороне» и Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения о сети наблюдения и лабораторного контроля гражданской обороны и защиты населения Российской Федерации и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Также идет разработка проекта Федерального закона Российской Федерации «О техническом регламенте «Общие требования к продукции, обеспечивающие гражданскую оборону», который определяет основные положения технического

регулирования в области обеспечения гражданской обороны и устанавливает к продукции требования, обеспечивающие гражданскую оборону.

### **Законодательство в сфере обеспечения безопасности на водных объектах**

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность за невыполнение требований и мероприятий в области обеспечения безопасности на водных объектах: ч. 2 ст.ст. 11.7, 11.8, 11.13, 8.22, 8.23.

Постановление Правительства Российской Федерации от 21 февраля 2002 г. № 124 «О декларировании безопасности подводных потенциально опасных объектов, находящихся во внутренних водах и территориальном море Российской Федерации» закрепляет, что декларирование безопасности является обязательным для всех собственников подводных объектов и осуществляется в целях обеспечения контроля соблюдения мер безопасности, оценки достаточности и эффективности мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС в районе нахождения подводных объектов. Перечисляются сведения, которые должна содержать декларация и органы государственной власти, в которые представляется декларация.

Приказ МЧС РФ от 29 апреля 2005 г. № 367 «Об утверждении Положения о внештатных общественных инспекторах Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» устанавливает порядок деятельности внештатных общественных инспекторов ГИМС МЧС России.

Письмо МЧС России от 21 апреля 2005 г. «Методические рекомендации по организации производства по делам об административных правонарушениях в ГИМС МЧС России» хоть и не входит в систему законодательства, но содержит важные рекомендации для формирования единого подхода по организации деятельности должностных лиц ГИМС при выявлении нарушений правил эксплуатации маломерных судов и иных норм, действующих в области обеспечения безопасности плавания и стоянки маломерных судов на водных объектах Российской Федерации.

На сегодняшний день в Министерстве идет активная работа над проектом Федерального закона Российской Федерации «О безопасности судоходства маломерных судов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Таким образом, отмечаем, что за последние два десятилетия создана обширная правовая база в сфере защиты от ЧС, гражданской обороны, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, активная правотворческая работа в этой сфере не прекращается. Принимается большое количество программных документов: концепций, основ государственной политики в каждой сфере ответственности МЧС России, действуют многочисленные федеральные целевые программы. Можно утверждать, что идет процесс активного формирования правовой политики в исследуемой сфере, к работе над которой должна быть привлечена ведущая научная общественность.

Стоит задуматься над объединением всех указанных Концепций (их сейчас порядка десяти) в единый программный документ, объединяющий весь разрозненный массив правовых актов и направления деятельности МЧС России, закрепляющего цели, задачи, направления и принципы указанной политики, в основу которого может быть положен Доклад МЧС–2030.

Следует задуматься о долгосрочном планировании, иметь четкие ориентиры развития законодательства на 10–20 лет вперед. Нужно четкое увязывание многочисленных нормативных актов между собой. У научного сообщества и Санкт-Петербургского университета Государственной противопожарной службы МЧС России есть возможность принять участие и предложить законодателю ряд научно-обоснованных решений.

### **Литература**

1. Агаев Г.А., Немченко С.Б., Зорина Е.А. Уголовно-правовая политика России в сфере противодействия преступлениям, посягающим на пожарную безопасность, подследственным Государственному пожарному надзору федеральной противопожарной службы России // Проблемы управления рисками в техносфере. 2014. № 1 (29). С. 150–156.
2. Пожарный устав Российской Империи: хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2014. 220 с.
3. Смирнова А.А., Опарина Т.И. Место Пожарного Устава в системе законодательства Российской Империи о пожарной безопасности // Науч.-аналит журн. «Вестник Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России». 2013. № 3. С. 123–127.
4. Зокоев В.А. Законодательное обеспечение гражданской обороны // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2014. № 4. С. 36–41.