

# ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МЧС РОССИИ – ЗАЛОГ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ



Владимир Сергеевич Артамонов

СТАТС-СЕКРЕТАРЬ – ЗАМЕСТИТЕЛЬ МИНИСТРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ  
И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

Устойчивая, эффективная, а главное, реализуемая правовая основа деятельности является действенным инструментом достижения целей, стоящих перед РСЧС и Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Ни один элемент РСЧС не сможет должным образом функционировать, если не будет соответствующего правового обеспечения. Это подчеркивает особую важность законотворческой работы, проводимой в Министерстве.

В 2014 году МЧС России разработан ряд важнейших нормативно-правовых актов, позволяющих устранить правовые пробелы, а также совершенствовать правовое регулирование деятельности Министерства и обеспечения безопасности населения.

Необходимость государственной поддержки граждан, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, а также тех граждан, у которых вследствие чрезвычайной ситуации возникнет необходимость восстановления имущественных прав, личных неимущественных прав, возмещения ущерба, обусловила принятие Федерального закона от 21 июля 2014 года №271-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и статью 20 Федерального закона «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации».

Федеральным законом закреплено предоставление права на получение бесплатной юридической помощи гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций, и уточнен перечень категорий граждан, имеющих право на получение бесплатной юридической помощи, а также перечень случаев, при которых осуществляется оказание бесплатной юридической помощи гражданам, пострадавшим от чрезвычайных ситуаций,

необходимой для восстановления имущественных прав, неимущественных прав, нарушенных в результате чрезвычайных ситуаций, возмещения ущерба, причиненного вследствие чрезвычайных ситуаций.

Предлагаемая в законе конкретизация прав граждан, пострадавших от чрезвычайных ситуаций, позволит на практике избежать необоснованной волокиты и обеспечит оперативное принятие мер по восстановлению нарушенных прав и защите интересов граждан, оказавшихся в сложной жизненной ситуации, а также позволит обеспечить согласованные и эффективные действия органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, необходимые для реализации права на бесплатную юридическую помощь пострадавшими гражданами.

Также необходимо отметить, что законодательные инициативы субъектов Российской Федерации не всегда проработаны в соответствии с законодательством и, соответственно, подлежат отклонению Государственной Думой.

Но всё же хотелось бы отметить принятый 31 декабря 2014 года Федеральный закон №535-ФЗ «О внесении изменения в статью 25 Федерального закона «О пожарной безопасности», внесенный в Государственную Думу по инициативе Самарской Губернской Думы, должное внимание уделившей немаловажному вопросу противопожарной пропаганды среди детей и подростков. Целью данного закона является законодательное закрепление правовых основ создания добровольных дружин юных пожарных.

Федеральный закон уточняет полномочия федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, и федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, в определении правового статуса добровольных дружин юных пожарных, процедуры их создания и деятельности.

Также в 2014 году была проведена большая работа по подготовке законопроектов, концепцией которых предусмотрено решение ряда актуальных проблем в деятельности Министерства.

Разработан и принят 21 ноября 2014 года в первом чтении Государственной Думой проект федерального закона №595565-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», которым определен механизм совершенствования нормативно-правового регулирования в области обеспечения антитеррористической защищенности критически важных и потенциально опасных объектов.

Законопроектом вводятся понятия «критически важный объект» и «потенциально опасный объект», которые в настоящее время законодательно не определены, а также вводится понятие «территория, подверженная повышенному риску возникновения быстроразвивающихся опасных природных явлений и техногенных процессов», уточняющее и дополняющее термин «зона экстренного оповещения населения», используемый в действующей редакции федерального закона.

*Принятие законопроекта во втором и третьем чтениях произошло в феврале 2015 года, изменения внесены (Федеральный закон Российской Федерации от 8 марта 2015 года №38-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).*

Следующим проблемным вопросом, требующим дополнительного правового регулирования, является вопрос правового обеспечения деятельности РСЧС.

На сегодняшний момент в законе отсутствует определение «органы управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», не определены уровни, на которых они создаются. Вместе с тем в самом законе этот термин упоминается.

Подготовленный с этой целью проект федерального закона №507496-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных

*ситуаций природного и техногенного характера»* дает определение органов управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, устанавливает федеральный, межрегиональный, региональный, муниципальный и объектовый уровни функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, на законодательном уровне разграничивает понятия постоянно действующих органов управления и органов повседневного управления на всех уровнях функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Необходимо отметить, что данным законопроектом *Национальный центр управления в кризисных ситуациях* определяется как орган повседневного управления и наделяется функциями обеспечения функционирования и координации деятельности органов управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, управления силами и средствами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, организации информационного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организаций при решении задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, а также функциями по осуществлению мер информационной поддержки принятия решений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны.

Проект федерального закона №507496-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», принятый Государственной Думой 21 октября 2014 года в первом чтении, позволит указанным органам управления на всех уровнях функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций эффективно выполнять возложенные на них функции.

В рамках решения задач по совершенствованию законодательной базы в области безопасности жизнедеятельности населения отдельно считаю необходимым остановиться на законопроекте №507518-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности», принятом Государственной Думой 21 октября 2014 года в первом чтении.

Действующая редакция статьи 5 Федерального закона «О пожарной безопасности» не позволяет однозначно отнести координацию деятельности других видов пожарной охраны ни к полномочиям федеральной противопожарной службы, ни к полномочиям противопожарной службы субъекта Российской Федерации. Законопроект разработан с целью устранения правовой неопределенности, а именно отнесения координации деятельности других видов пожарной охраны к полномочиям федеральной противопожарной службы и законодательного закрепления понятия «координация в области пожарной безопасности».

С учетом совершенствования системы федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы (ФПС ГПС) проектом федерального закона «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «О пожарной безопасности» в ее составе закрепляются судебно-экспертные учреждения, подведомственные МЧС России. Данные изменения вызваны необходимостью судебно-криминалистического обеспечения деятельности, направленной на расследование преступлений, связанных с пожарами и нарушениями требований пожарной безопасности, а также административных правонарушений в соответствии со статьей 2 Федерального закона «О государственной судебной-экспертной деятельности в Российской Федерации».

Законопроект принят в первом чтении 18 ноября 2014 года, во втором и третьем чтениях в феврале 2015 года (*Федеральный закон Российской Федерации от 8 марта 2015 года №37-ФЗ «О внесении изменения в статью 5 Федерального закона «О пожарной безопасности»*).

Совершенствование правового регулирования в вопросах организации деятельности подразделений пожарной охраны, устранение отдельных пробелов в данной сфере общественных отношений, а также актуализирование терминологических формулировок,

используемых в законодательстве Российской Федерации по вопросам пожарной безопасности, нашли свое отражение в законопроекте №632208-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пожарной безопасности», принятом Государственной Думой в первом чтении в апреле 2015 года.

Участие подразделений пожарной охраны вместе с аварийно-спасательными формированиями в ликвидации чрезвычайных ситуаций свидетельствует о том, что участие подразделений пожарной охраны в ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий необходимо и обоснованно и позволяет спасти жизнь многим людям и снизить материальный ущерб.

Основной целью создания гарнизонов пожарной охраны является реагирование на пожары и чрезвычайные ситуации различного характера, в том числе не связанные с тушением пожаров, возникающие на территории Российской Федерации. В настоящее время наряду с подразделениями пожарной охраны в их состав включаются аварийно-спасательные формирования, находящиеся на соответствующей территории.

В этой связи в законодательстве Российской Федерации предлагается термин «гарнизон пожарной охраны» заменить на «пожарно-спасательный гарнизон», «пожарные подразделения федеральной противопожарной службы» заменить словами «пожарно-спасательные подразделения федеральной противопожарной службы».

Также нами проводится активная работа по приведению федерального законодательства в соответствие Конституции Российской Федерации.

Во исполнение постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2014 года №9-П разработан проект федерального закона №611992-6 «О внесении изменения в Постановление Верховного Совета Российской Федерации «Об утверждении Списка работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации». Законопроект принят Государственной Думой в первом чтении 19 декабря 2014 года, во втором и третьем – в феврале 2015 года. Изменения внесены (Федеральный закон от 8 марта 2015 года №53-ФЗ «О внесении изменения в Постановление Верховного Совета Российской Федерации «Об утверждении Списка работ, относящихся к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, проведенным в период с 26 апреля 1986 года по 31 декабря 1990 года в зоне отчуждения Российской Федерации»).

Одно из положений примечания к списку не позволяет относить предусмотренные им работы, которые в указанный период выполнялись членами студенческих строительных отрядов в населенных пунктах, находящихся в зоне отчуждения, к работам по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС. Это препятствует признанию таких граждан участниками ликвидации последствий чернобыльской катастрофы и предоставлению им права на возмещение вреда и меры социальной поддержки.

Закон вносит изменения в список, уточнив сноску к нему в части направления граждан на работы, связанные с ликвидацией последствий аварии на Чернобыльской АЭС, комсомольскими органами по согласованию с исполнительными и распорядительными органами государственной власти, а также с партийными органами, которые обеспечивали формирование и функционирование единой системы органов и организаций, задействованных в ликвидации последствий чернобыльской катастрофы.

В рамках исполнения поручения Президента Российской Федерации разработан проект федерального закона «О внесении изменения в статью 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее – КоАП РФ), направленный в Государственную Думу.

На сегодняшний день возникла необходимость наделить правом составления протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.4 КоАП РФ, руководителей подразделений ФПС ППС, имеющих возможность непосредственно принимать участие в ликвидации последствий пожаров и фиксировать наличие административ-

ных правонарушений, находящихся в причинно-следственной связи с возникновением чрезвычайных ситуаций или пожаров.

Действующей редакцией КоАП РФ такое право предоставлено только должностным лицам органов, осуществляющих государственные надзорные функции, которые вынуждены принимать решение о возбуждении административного дела в условиях неочевидности, то есть последствия ЧС либо пожаров на момент принятия данного решения могут быть изменены заинтересованными лицами с целью ухода от ответственности.

Предлагаемое законопроектом наделение правом составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20.4 КоАП РФ, соответствующих руководителей подразделений ФПС ППС обусловлено отсутствием оснований части 4 статьи 28.3 КоАП РФ распространять ее действие на данных руководителей, поскольку они не являются должностными лицами, осуществляющими государственные надзорные функции.

В рамках конкретизации полномочий руководителей территориальных органов МЧС России планируется наделение указанных лиц контрольными, а после изменений в законодательстве и надзорными функциями.

Анализ крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, произошедших в Краснодарском крае, Сибири и на Дальнем Востоке, показал, что успех в преодолении последствий чрезвычайных ситуаций стал возможен не только благодаря слаженным действиям сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), но и благодаря активной поддержке населения (добровольцев).

Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (статья 18) гражданам Российской Федерации предоставлено право «участвовать в установленном порядке в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций». К сожалению, этот «установленный порядок» на законодательном уровне нигде не установлен.

На рассмотрении в Государственной Думе в настоящее время находится проект федерального закона №300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве)», в котором к основным видам добровольческой (волонтерской) деятельности отнесено в том числе только «участие в оказании помощи лицам, пострадавшим в результате стихийных бедствий, экологических, техногенных и других катастроф, оказание содействия уполномоченным органам в информировании населения о чрезвычайных ситуациях, пожарах, авариях и катастрофах и об угрозе их возникновения».

Безусловно, это важные виды деятельности, однако участие граждан (добровольцев) непосредственно в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, их права и обязанности не установлены.

В этой связи в настоящее время ведется работа по подготовке проекта федерального закона «Об участии граждан в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Целью указанного законопроекта является:

- создание правовых условий для добровольного участия граждан Российской Федерации в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- установление принципов и основных форм участия граждан в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, особенностей создания и деятельности общественных объединений, целью которых является участие в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- установление правового статуса граждан, участвующих в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В целях актуализации задач в области гражданской обороны, обустройства системы управления гражданской обороной, уточнения полномочий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций в области гражданской обороны, а также создания служб для выполнения специальных мероприятий гражданской обороны разработан и внесен в Правительство

Российской Федерации проект федерального закона «*О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданской обороне».*

Предлагается закрепить до настоящего времени не определенные законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации понятия «управление гражданской обороной» и «система управления гражданской обороной».

В целях обеспечения выполнения мероприятий по гражданской обороне в военное время законопроектом дополняются полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления полномочием по определению перечней организаций, обеспечивающих в установленном порядке выполнение мероприятий по гражданской обороне.

Законопроект внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 20 января 2015 года.

Для устранения пробелов в области правового регулирования обеспечения пожарной безопасности и дальнейшего развития институтов негосударственного контроля за соблюдением требований пожарной безопасности на объектах защиты и территориях разработан и внесен в Правительство Российской Федерации 30 декабря 2014 года проект федерального закона «*О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пожарной безопасности».*

Законопроектом вводится понятие независимой оценки пожарного риска, устанавливается административная ответственность за нарушение порядка независимой оценки пожарного риска, а также фальсификацию ее результатов и уголовная ответственность за заведомо ложное заключение эксперта, производящего независимую оценку пожарного риска.

Вносимые законопроектом изменения позволят разграничить полномочия федеральных органов государственной власти в области осуществления государственного пожарного надзора.

Принятие законопроекта будет способствовать повышению качества выполнения работ (услуг) по независимой оценке соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности, значительному уменьшению количества пожаров и гибели на них людей и, как следствие, укреплению пожарной безопасности на территории Российской Федерации.

В части обеспечения эффективного функционирования системы предупреждения и ликвидации пожаров разработан проект федерального закона «*О внесении изменений в Федеральный закон «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».*

Законопроект направлен на совершенствование отдельных положений Технического регламента о требованиях пожарной безопасности, снятие избыточных административных барьеров на пути осуществления предпринимательской деятельности, а также приведение его положений в соответствие передовым достижениям науки и техники в области пожарной безопасности.

В частности, законопроектом устанавливаются новые подходы к порядку декларирования соответствия объектов защиты требованиям пожарной безопасности. Предлагается установить добровольный формат декларирования, при этом регистрация декларации будет являться основанием для освобождения объекта защиты от проведения плановых проверок органами федерального государственного пожарного надзора.

Принятие законопроекта позволит привести нормативную правовую базу в области пожарной безопасности в соответствие требованиям Федерального закона «О техническом регулировании», сохранив преемственность подходов по обеспечению пожарной безопасности людей и объектов защиты, проверенных многолетней практикой.

Законопроект внесен в Правительство Российской Федерации 30 декабря 2014 года.

Продолжается работа по подготовке проекта федерального закона «*О безопасности судоходства маломерных судов и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»*, определяющего правовые основы обеспечения безопас-

ности судоходства маломерных судов во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации.

В настоящее время идет подготовка сводного отчета по итогам публичного обсуждения в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Во исполнение решения Совета Безопасности Российской Федерации по вопросу совершенствования военной организации Российской Федерации на период до 2020 года разработан законопроект и принят Федеральный закон от 20 апреля 2015 года №104-ФЗ «О внесении изменений в статьи 4 и 34 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе».

Закон направлен на разграничение полномочий военных комиссариатов, которые являются территориальными органами Министерства обороны Российской Федерации, и спасательных воинских формирований МЧС России по отбору кандидатов для поступления на военную службу по контракту.

В 2015 году Министерством планируется продолжить работу по подготовке вышеуказанных законопроектов и приступить к работе над следующими проектами федеральных законов:

- *«О внесении изменений в Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» в части уточнения исключительных полномочий государственных органов по созданию профессиональных аварийно-спасательных служб (формирований), осуществляющих горноспасательное обслуживание объектов ведения горных работ, и закрепления данных полномочий за Правительством Российской Федерации по представлению МЧС России;*
- *«О службе в федеральной противопожарной службе Государственной противопожарной службы и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».*

Реализация определяемых последним законопроектом принципов и приоритетных направлений формирования кадрового состава ФПС ГПС позволит обеспечить решение задач, связанных с обновлением и ротацией кадрового состава, а также повысить эффективность профессиональной служебной деятельности сотрудников.

В соответствии с актуальными направлениями государственной политики, озвученными в Послании Президента Российской Федерации к Федеральному Собранию Российской Федерации, формированием новых подходов к работе контрольных (надзорных) органов планируется также принять следующие меры в рамках максимального снятия ограничений с бизнеса:

- в отношении малого бизнеса возможность установления надзорных каникул для предприятий, заслуживших надежную репутацию, в течение трех лет не имеющих существенных нареканий;
- контроль ситуации только на тех объектах, где действительно есть риски или признаки правонарушений.

Приоритетные направления деятельности РСЧС на 2015 год:

- нормирование и конкретизация понятийного аппарата в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях;
- совершенствование законодательства в области независимой оценки риска и деятельности саморегулируемых организаций;
- кодификация законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданской обороны, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;
- внесение изменений в Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года №868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»;
- продолжение работы по правовому обеспечению деятельности мобильных оперативных групп МЧС России;

- поступательное развитие нормативно-правовой базы в сфере деятельности некоммерческих организаций, выполняющих услуги в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, гражданской обороны, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;
- формирование эффективного правового обеспечения прохождения службы для личного состава МЧС России;
- нормирование в области страхования техники и совершенствование претензионной работы;
- дальнейшее совершенствование правового обеспечения деятельности РСЧС;
- анализ правоприменительной практики на федеральном и субъектовом уровнях.

В завершение хочется отметить, что вызовы сегодняшнего дня обязывают повышать бдительность, делать всё необходимое для того, чтобы достойно отразить возможные последствия природных и техногенных катастроф.

В связи с этим есть необходимость руководителям всех уровней уделить особое внимание формированию эффективной системы управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на территории субъектов Российской Федерации.

Безопасные условия жизни населения Российской Федерации достигаются проведением единой государственной политики во всех сферах жизнедеятельности общества, в том числе системой мер правового характера, адекватной угрозам жизненно важных интересов личности и государства. Для этого и разрабатывается система правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, и определяются основные направления деятельности органов государственной власти в данной области.

Уверен, что решение задач обеспечения безопасности жизнедеятельности населения в чрезвычайных ситуациях будет достигнуто совместной и эффективной реализацией полномочий как на федеральном уровне, так и на уровне работы органов государственной власти и органов местного самоуправления.