

DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2024.139.102>

АНАЛИЗ НЕДОСТАТКОВ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Обзор

Жиганов К.В.¹, Разумова Е.Ф.², Титова Е.С.³, Аллямов Р.Р.^{4*}, Жогло А.В.⁵

⁴ ORCID : 0009-0006-4372-529X;

^{1, 2, 3, 4, 5} Ивановская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России, Иваново, Российская Федерация

* Корреспондирующий автор (harley-davison47[at]mail.ru)

Аннотация

Законодательство в области гражданской обороны играет критическую роль в обеспечении безопасности населения в России. Нарастающие угрозы национальной безопасности Российской Федерации, обострение рисков в сфере обороноспособности страны приводят к необходимости внесения изменений в законодательную базу в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций различного характера. Однако, несмотря на наличие определенных достижений, существуют недостатки и проблемы, которые требуют немедленного внимания и разработки соответствующих мер. В статье рассмотрены некоторые из этих недостатков и обозначены направления по их устранению. Отдельное внимание уделено основополагающим нормативно-правовым актам в области гражданской обороны.

Ключевые слова: законодательство, гражданская оборона, безопасность.

AN ANALYSIS OF SHORTCOMINGS IN CIVIL DEFENCE LEGISLATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Review article

Zhiganov K.V.¹, Razumova Y.F.², Titova Y.S.³, Allyamov R.R.^{4*}, Zhoglo A.V.⁵

⁴ ORCID : 0009-0006-4372-529X;

^{1, 2, 3, 4, 5} Ivanovo Academy of the State Fire Service of the EMERCOM of Russia, Ivanovo, Russian Federation

* Corresponding author (harley-davison47[at]mail.ru)

Abstract

Legislation in the field of civil defence plays a critical role in ensuring the security of the population in Russia. Growing threats to the national security of the Russian Federation, aggravation of risks in the sphere of the country's defence capacity lead to the necessity to make changes to the legislative framework in the field of civil defence and protection of the population and territories from emergencies of various nature. However, despite the presence of certain achievements, there are shortcomings and problems that require immediate attention and development of appropriate measures. The article examines some of these drawbacks and outlines directions for their elimination. Special attention is paid to the fundamental normative legal acts in the field of civil defence.

Keywords: legislation, civil defence, security.

Введение

Гражданская оборона (далее – ГО) выполняет одну из ведущих функций в реализации концепции общественной безопасности России. Однако существующие недостатки в законодательстве затрудняют эффективность ее функционирования. С целью разработки комплексных и согласованных мер для совершенствования нормативных актов необходимо формирование основных недостатков действующего законодательства.

Основные недостатки

В современных реалиях актуальность задач гражданской обороны остается на высоком уровне. Вместе с тем законодательство в области ГО должно удовлетворять требованиям к возможности адекватного реагирования на возникающие риски мирного и военного времени [1, С. 26].

1. Отсутствие единого законодательного акта. Одним из основных недостатков законодательства в области гражданской обороны в России является отсутствие единого законодательного акта, который регулировал бы все вопросы в этой области. Вместо этого существует ряд разрозненных законов и постановлений, что создает путаницу и препятствует эффективной координации функционирования между разными ведомствами, участвующих в выполнении мероприятий гражданской обороны. Например, основным нормативным документом, регулирующим функционирование гражданской обороны в нашей стране, выступает Федеральный закон от 12.02.1998 года № 28-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О гражданской обороне» [2]. Предназначением данного закона является обеспечение безопасности населения и защита национальных интересов страны в условиях возможных военных угроз и чрезвычайных ситуаций.

Однако в обозначенном законе отсутствуют достаточно четкие и детальные организационные механизмы для реализации мер ГО. Отсутствие подробных сводов правил, в совокупности с недостаточной степенью детализации в процедурах и санкционировании выполнения задач ГО, зачастую приводят к неэффективной координации и невыполнению мероприятий [3, С. 92-96].

Дополнительно, данный закон не предусматривает порядок реализации информационной поддержки граждан в области ГО [4, С. 19-23]. Непредусмотренность массового доведения информации до граждан о методах самоспасения и актуальных сведений о возможных угрозах снижает эффективность возможных действий граждан в нештатных ситуациях.

Достаточного внимания не уделяется также межведомственному взаимодействию и координации действий различных организаций и структур, занимающихся гражданской обороной. Отсутствие эффективных механизмов сотрудничества и согласования может затруднять оперативное реагирование на чрезвычайные ситуации и координацию действий всех вовлеченных сторон.

Для обеспечения оптимальной защиты и безопасности населения необходимо устранить эти недостатки и разработать более детализированные и эффективные механизмы реализации гражданской обороны;

2. Недостаточная синхронизация нормативных актов. Еще одной серьезной проблемой является недостаточная синхронизация нормативных актов в области гражданской обороны. В результате этого между разными законодательными актами могут возникать противоречия, что затрудняет их толкование и применение. Такое разнородное законодательство может существенно осложнять работу специалистов в области гражданской обороны и снижать эффективность их действий.

Так, в перечень основных законодательных актов, регулирующих вопросы безопасности населения и государства в чрезвычайных ситуациях на территории Российской Федерации, входят Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О гражданской обороне» и Федеральный закон от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» [5], имеющие ключевое значение для обеспечения безопасности страны и защиты населения. Однако при более детальном рассмотрении этих законов возникает ряд противоречий, влияющих на снижение эффективности координации деятельности в области гражданской обороны и спасательных служб:

- координация и сотрудничество: оба закона [2], [5] предусматривают необходимость координации действий и сотрудничества между различными структурами и организациями, занимающимися гражданской обороной и аварийно-спасательной деятельностью. Однако отсутствуют четкие механизмы и инструкции по организации такой координации, что препятствует механизмам взаимодействия и сотрудничества, а также позволяет избежать ответственности за невыполнение ряда мероприятий [6];

- финансирование и ресурсы: Федеральный закон «О гражданской обороне» [2] и Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» [5] требуют значительных финансовых и материальных ресурсов для своей реализации. Однако существует нечеткость в механизмах финансирования этих структур и распределении ресурсов [7, С. 58-60]. Следствием данной недоработки является систематическое нарушение порядка распределения ресурсов между гражданской обороной и спасательными службами;

3. Отсутствие четкого регулирования ответственности. Еще один недостаток законодательства в области гражданской обороны в России заключается в отсутствии четкого регулирования ответственности за недостатки и просчеты в работе системы гражданской обороны. Это может привести к безнаказанности некомпетентных и неотвественных должностных лиц, а также подорвать доверие к существующей системе [8, С. 89].

Так, Федеральный закон от 26 февраля 1997 г. № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» [9] был принят с целью регулирования процессов мобилизационной подготовки и мобилизации, а также обеспечения безопасности страны в случае военных угроз и чрезвычайных ситуаций. Однако, эффективность закона снижается такими характеристиками, как:

- недостаточная ясность и конкретность закона: Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» не обладает достаточной ясностью и конкретностью в определении процедур и механизмов мобилизационной подготовки и мобилизации. Это создает неопределенность и расплывчатость в понимании и реализации положений закона, а также может вызывать разночтения и споры при его применении;

- недостаточное финансирование и ресурсное обеспечение: закон [9] не предусматривает достаточное финансирование и ресурсное обеспечение мобилизационных мероприятий. Это может привести к недостатку необходимых материальных и технических средств для успешной реализации задач мобилизации, а также к снижению готовности и эффективности действий в случае возникновения чрезвычайных ситуаций или военной угрозы;

- отсутствие межведомственной координации: закон не обеспечивает достаточной межведомственной координации и сотрудничества при реализации мобилизационных мероприятий. Это ведет к трудностям в совместной работе различных органов власти и структур, что может затруднять обмен информацией и своевременное принятие согласованных решений.

Обозначенные особенности федерального закона «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» снижают его эффективность и могут препятствовать успешной реализации мобилизационных мероприятий в стране. Устранение этих недостатков позволило бы повысить готовность страны к возможным срочным мерам и создать более эффективную систему мобилизации и подготовки в чрезвычайных ситуациях или военных угрозах;

4. Неоднозначность и недостаточная конкретизация требований и мероприятий в области гражданской обороны, за невыполнение которых предусмотрены соответствующие санкции. Неопределенность вопросов ответственности может привести к попустительству, создать препятствия в проведении расследований и привлечении виновных лиц к юридической ответственности. Чтобы решить эту проблему, необходимо разработать и внедрить четкие нормы и процедуры, определяющие ответственность за допущенные ошибки и просчеты в области гражданской обороны.

Основной правовой нормой, регулирующей ответственность в области гражданской обороны, является ст. 20.7 КоАП РФ [6], устанавливающая меры административной ответственности за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Несмотря на то, что данная статья имеет свою значимость в обеспечении общественной безопасности и правопорядка, ей свойственно отсутствие детальных указаний по

реализации данных требований, в частности конкретизации перечня мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, что может приводить к произволу и неоднозначности в ее толковании и применении. Отсутствие четкого и конкретного определения данных мероприятий может вызывать различные толкования со стороны правоохранительных и судебных органов, что в свою очередь создает возможность для различных интерпретаций и неравномерности в рассмотрении дел по данной административной ответственности, что может быть вопиющим противоречием с принципом законности и правовой справедливости;

5. Недостатки в системе регулирования работы объектовых подразделений и специалистов в области ГО. Одной из важных проблем в законодательстве об обороне является непроработанность регулирования функционирования организаций, сформированных в рамках определенных правил и порядка, и способных принять участие в решении задач гражданской обороны. Одним из нормативно правовых актов (далее – НПА), регламентирующих деятельность подобных организаций выступает Приказ МЧС России от 18 декабря 2014 г. № 701 «Об утверждении типового порядка создания нештатных формирований по обеспечению выполнения мероприятий по гражданской обороне» [10]. Одной из первичных недоработок данного НПА, является недостаточное взаимодействие и координация между объектовыми подразделениями по ГО и другими структурами гражданской обороны. Эффективное функционирование объектовых подразделений и специалистов, требует тесного взаимодействия и координации с остальными элементами системы гражданской обороны, такими как органы управления и ведомства ответственные за обеспечение безопасности и защиту населения. Недостаточное взаимодействие и нарушение единства действий приводят к неэффективности использования нештатных формирований и снижению общего уровня защиты населения.

Заключение

Гражданская оборона играет важную роль в обеспечении безопасности населения России. Однако, существующие недостатки в законодательстве затрудняют эффективное функционирование этой системы. В данной статье обозначены основные проблемы, такие как отсутствие единого законодательного акта, недостаточная синхронизация нормативных актов, недостаточное финансирование и отсутствие четкого регулирования ответственности. Для устранения этих недостатков необходимо разработать комплексные и согласованные меры, включающие в себя разработку единого законодательного акта, совершенствование нормативных актов, увеличение финансирования и внедрение механизмов контроля за исполнением оборонных задач. Реализация этих мер позволит обеспечить более эффективную и гармоничную работу в области гражданской обороны, что в конечном счете поспособствует защите населения и обеспечению безопасности в стране.

Конфликт интересов

Не указан.

Рецензия

Азизова В.Т., Дагестанский государственный университет, Махачкала, Российская Федерация
DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2024.139.102.1>

Conflict of Interest

None declared.

Review

Azizova V.T., Dagestan State University, Makhachkala, Russian Federation
DOI: <https://doi.org/10.23670/IRJ.2024.139.102.1>

Список литературы / References

1. Титова Е.С. К вопросу об изменениях в законодательстве в области гражданской обороны / Е.С. Титова // Техническое регулирование в области гражданской обороны: материалы VII внутриакадемического круглого стола Ивановской пожарно-спасательной академии ГПС МЧС России на кафедре основ гражданской обороны и управления в ЧС. — 2022. — С. 26.
2. Российская Федерация. О гражданской обороне : Федеральный закон № 28-ФЗ : [принят Государственной Думой 26 декабря 1997 г. : одобрен Советом Федерации 28 января 1998 г.]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17861/ (дата обращения: 05.12.2023).
3. Назаренко Е.К. Проблемы обеспечения устойчивого функционирования объектов в чрезвычайных ситуациях, при военных конфликтах / Е.К. Назаренко // Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций. — 2023. — № 4. — С. 92-96.
4. Глушенков С.А. Совершенствование вопросов подготовки, оповещения и информирования населения об угрозах военного характера на территориях приграничных субъектов Российской Федерации / С.А. Глушенков // Совершенствование Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и системы мероприятий гражданской обороны Российской Федерации на современном этапе. — Химки, 2023. — С. 19-23.
5. Российская Федерация. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей : Федеральный закон № 151-ФЗ : [принят Государственной Думой 14 июля 1995 г.]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7746/ (дата обращения: 05.12.2023).
6. Российская Федерация. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 : Федеральный закон № 195-ФЗ : [принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г. : одобрен Советом Федерации 26 декабря 2001 г.]. — [ред. от 27.11.2023]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (дата обращения: 05.12.2023).
7. Бардулин Е.Н. Проблемы обеспечения экономической безопасности в чрезвычайных ситуациях / Е.Н. Бардулин // Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. — 2018. — № 1. — С. 58-60.

8. Мусиенко Т.В. Глобальное управление и глобальная безопасность: состояние и перспективы / Т.В. Мусиенко // Вестник Московского университета. Глобалистика и геополитика. — 2020. — № 27. — С. 89-103.

9. Российская Федерация. О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации : Федеральный закон № 31-ФЗ : [принят Государственной Думой 24 января 1997 г. : одобрен Советом Федерации 13 февраля 1997 г.]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13454/ (дата обращения: 05.12.2023).

10. Российская Федерация. Об утверждении типового порядка создания нештатных формирований по обеспечению выполнения мероприятий по гражданской обороне : Приказ МЧС России от 18 декабря 2014 г. № 701. — URL: <https://base.garant.ru/70871314/#friends> (дата обращения: 05.12.2023).

Список литературы на английском языке / References in English

1. Titova E.S. K voprosu ob izmenenijah v zakonodatel'stve v oblasti grazhdanskoj oborony [On the Issue of Changes in Legislation in the Field of Civil Defense] / E.S. Titova // *Tehnicheskoe regulirovanie v oblasti grazhdanskoj oborony: materialy VII vnutriakademicheskogo kruglogo stola Ivanovskoj pozharно-spasatel'noj akademii GPS MChS Rossii na kafedre osnov grazhdanskoj oborony i upravlenija v ChS* [Technical Regulation in the Field of Civil Defense: materials of the VII Intra-academic Round Table of the Ivanovo Fire and Rescue Academy of the State Fire Service of the Ministry of Emergency Situations of Russia at the Department of Fundamentals of Civil Defense and Emergency Management]. — 2022. — P. 26. [in Russian]

2. Russian Federation. O grazhdanskoj oborone [On Civil Defense] : Federal Law № 28-FZ: [accepted by the State Duma on December 26, 1997 : approved by the Federation Council on January 28, 1998]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17861/ (accessed: 05.12.2023). [in Russian]

3. Nazarenko E.K. Problemy obespechenija ustojchivogo funkcionirovaniya ob'ektov v chrezvychajnyh situatsijah, pri voennyh konfliktah [Problems of Ensuring the Sustainable Functioning of Facilities in Emergency Situations and Military Conflicts] / E.K. Nazarenko // *Problemy bezopasnosti i chrezvychajnyh situacij* [Security and Emergency Issues]. — 2023. — № 4. — P. 92-96. [in Russian]

4. Glushenkov S.A. Sovershenstvovanie voprosov podgotovki, opoveschenija i informirovaniya naselenija ob ugrozah voennogo haraktera na territorijah prigranichnyh sub'ektov Rossijskoj Federatsii [Improving the Issues of Preparation, Warning and Informing the Population about Military Threats in the Territories of Border Regions of the Russian Federation] / S.A. Glushenkov // *Sovershenstvovanie Edinoj gosudarstvennoj sistemy preduprezhdenija i likvidacii chrezvychajnyh situacij i sistemy meroprijatij grazhdanskoj oborony Rossijskoj Federacii na sovremennom jetape* [Improving the Unified State System for Prevention and Response to Emergency Situations and the System of Civil Defense Measures of the Russian Federation at the Present Stage]. — Khimki, 2023. — P. 19-23. [in Russian]

5. Russian Federation. Ob avarijno-spasatel'nyh sluzhbah i statuse spasatelej [On Emergency Services and the Status of Rescuers] : Federal Law № 151-FZ: [accepted by the State Duma on July 14, 1995.]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7746/ (accessed: 05.12.2023). [in Russian]

6. Russian Federation. Kodeks Rossijskoj Federatsii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30.12.2001 [Code of the Russian Federation on Administrative Offenses dated December 30, 2001] : Federal Law № 195-FZ : [adopted by the State Duma on December 20, 2001 : approved by the Federation Council on December 26, 2001]. — [as amended on November 27, 2023]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/ (accessed: 05.12.2023). [in Russian]

7. Bardulin E.N. Problemy obespechenija ekonomicheskoy bezopasnosti v chrezvychajnyh situatsijah [Problems of Ensuring Economic Security in Emergency Situations] / E.N. Bardulin // *Problemy obespechenija bezopasnosti pri likvidacii posledstvij chrezvychajnyh situacij* [Problems of Ensuring Security in Emergency Situations]. — 2018. — № 1. — P. 58-60. [in Russian]

8. Musienko T.V. Global'noe upravlenie i global'naja bezopasnost': sostojanie i perspektivy [Global Governance and Global Security: Status and Prospects] / T.V. Musienko // *Vestnik Moskovskogo universiteta. Globalistika i geopolitika* [Bulletin of Moscow University. Global Studies and Geopolitics]. — 2020. — № 27. — P. 89-103. [in Russian]

9. Russian Federation. O mobilizatsionnoj podgotovke i mobilizatsii v Rossijskoj Federatsii [On Mobilization Preparation and Mobilization in the Russian Federation] : Federal Law № 31-FZ : [accepted by the State Duma on January 24, 1997 : approved by the Federation Council on February 13, 1997]. — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_13454/ (accessed: 05.12.2023). [in Russian]

10. Russian Federation. Ob utverzhenii tipovogo poryadka sozdaniya neshtatnyh formirovanij po obespecheniyu vypolneniya meroprijatij po grazhdanskoj oborone [On Approval of the Standard Procedure for Creating Emergency Units to Ensure the Implementation of Civil Defense Measures] : Order of the Ministry of Emergency Situations of Russia dated December 18, 2014 № 701. — URL: <https://base.garant.ru/70871314/#friends> (accessed: 05.12.2023). [in Russian]