

Н.Г. Жаворонкова

ЭКОЛОГО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ  
ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ  
ПРИРОДНОГО  
И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

*Под редакцией  
доктора юридических наук  
профессора И.О. Красновой*

Наталья Жаворонкова

**Эколого-правовые проблемы  
обеспечения безопасности  
при чрезвычайных  
ситуациях природного и  
техногенного характера**

«Юриспруденция»

2007

УДК 349.6  
ББК 67.407

**Жаворонкова Н. Г.**

Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при  
чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера /  
Н. Г. Жаворонкова — «Юриспруденция», 2007

ISBN 978-5-9516-0285-5

Издание посвящено комплексному исследованию эколого-правовых проблем обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Наиболее ценные предложения и выводы данной работы – это те, которые смогут при правильном их применении сохранить хотя бы одну жизнь, хотя бы одну территорию, экосистему, будущее.

УДК 349.6  
ББК 67.407

ISBN 978-5-9516-0285-5

© Жаворонкова Н. Г., 2007  
© Юриспруденция, 2007

## Содержание

Глава 1. Методологические основы правового обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях	6
1.1. Понятийный аппарат обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях	6
Конец ознакомительного фрагмента.	20

**Н. Г. Жаворонкова**  
**Эколого-правовые проблемы обеспечения**  
**безопасности при чрезвычайных ситуациях**  
**природного и техногенного характера**

*Под редакцией доктора юридических наук профессора И. О. Красновой*

**Автор:**

**Жаворонкова Н. Г.** – кандидат юридических наук, доцент кафедры аграрного и экологического права МГЮА

© Н. Г. Жаворонкова, 2007

© ИД «Юриспруденция», 2007

# **Глава 1. Методологические основы правового обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях**

## **1.1. Понятийный аппарат обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях**

Высокие темпы развития техногенной сферы, повышение роли человеческого фактора в ней, увеличение потребления человеком природных ресурсов, а также отсутствие устойчивой связи «человек – природа – общество» стали причинами множества природных и техногенных катастроф в XX и XXI вв. Человечество, все более и более вмешиваясь в природную среду и изменяя ее в соответствии со своими безграничными потребностями, остается относительно беззащитным перед разрушительным воздействием крупномасштабных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

По данным ООН, за последние 20 лет на нашей планете в результате стихийных бедствий и катастроф погибли более 3 миллионов человек. На территории России в 2005 г. произошло 2720 чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В результате чрезвычайных ситуаций погибли 5637 человек, пострадали 4 945 523 человека.<sup>1</sup> То, что указанные тенденции имеют высокие темпы развития сегодня, позволяет с большой долей уверенности полагать, что в XXI в. ситуация в лучшую сторону не изменится, а, наоборот, будет усугубляться, неся новые угрозы существованию и развитию человеческого общества. В свете этого государство как институт, имеющий целью поддержание целостности общества и его развитие, берет на себя основные обязательства, связанные с предупреждением негативных последствий жизнедеятельности общества, смягчением их наступления и защитой от них населения и территорий.

Явления и катастрофы природного и техногенного характера, опасные для жизни и здоровья людей, в российской правовой доктрине именуются чрезвычайными ситуациями. По данным Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), ежегодно доля чрезвычайных ситуаций растет на 5–7 %. Вместе с ростом числа чрезвычайных ситуаций растет их негативное влияние на окружающую среду. В целом роль чрезвычайных ситуаций в обеспечении экологической безопасности трудно оценить, но ущерб, наносимый ими здоровью человека и природной среде, вполне сопоставим с ущербом, причиненным загрязнением окружающей среды от деятельности крупных промышленных предприятий.

Вопрос об упорядочении терминологии в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях начал обсуждаться детально только в последнее время. В настоящий момент в этой области отсутствует единый методологический подход к пониманию тех или иных дефиниций в сфере различных аспектов обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях.

Вместе с тем единый, качественный терминологический аппарат предопределяет возможность унифицированного подхода к пониманию проблем обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, необходимого для дальнейшего развития и совершенствования законодательства и иного нормативно-правового регулирования в данной сфере обществен-

---

<sup>1</sup> Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2005 году». МЧС России. Москва, 2006. С. 7.

ных отношений. Противоречивость, некомплексность, а зачастую и отсутствие необходимой легальной терминологии порождают значительные проблемы как с точки зрения эффективности юридической техники при разработке нормативной базы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, так и с точки зрения правоприменительной практики. Причем важнейшая правоприменительная проблема заключается в точной квалификации чрезвычайной ситуации, которая должна определять экономические механизмы в сфере снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций, включая компенсационные издержки на восстановление нарушенного экономического потенциала пострадавшей территории, проведение экологических мероприятий, оказание помощи пострадавшему населению. Но самое важное: точная юридическая квалификация чрезвычайной ситуации должна определять всю стратегию действий уполномоченных юридических и должностных лиц, а также стратегию поведения населения в зоне чрезвычайной ситуации. Понятие и уровень чрезвычайной ситуации, установленный в соответствии с данной юридической квалификацией, должны определять:

- масштабы и порядок действий органов государственной власти на уровне Федерации, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных организаций (например, общественных формирований спасателей), включая определение стратегии и тактики поведения всех юридических лиц и населения в зоне чрезвычайной ситуации;

- характер и порядок действий специально уполномоченных государственных органов в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, стратегию и тактику их поведения в зоне чрезвычайной ситуации;

- размер и характер государственных компенсаций (финансовых и материальных) пострадавшим территориям (включая восстановление нарушенных свойств окружающей природной среды) и населению из специализированных бюджетных фондов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- размер компенсаций страховых компаний юридическим и физическим лицам при страховании гражданско-правовой ответственности при чрезвычайных ситуациях.

Так, по мнению Б. Н. Порфирьева, первое, с чем сталкивается исследование проблем обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, – это что вкладывается в само понятие «чрезвычайная ситуация»? Как выделить эти ситуации среди огромного разнообразия происходящих в мире процессов и явлений? Какие признаки, характерные для чрезвычайных ситуаций, позволяют говорить о них как об особом явлении, затрагивающем интересы всего общества?<sup>2</sup>

В настоящее время отсутствует единый понятийный аппарат в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях. Ряд базовых понятий содержится в комплексе законодательных и иных нормативно-правовых актов, таких, как законы «О безопасности» 1992 г., «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» 1994 г., «Об охране окружающей среды» 2002 г., «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» 1997 г., «Об аварийно-спасательных работах и статусе спасателей» 1995 г.; постановление Правительства Российской Федерации «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» 1996 г.; система государственных стандартов группы «Безопасность в чрезвычайных ситуациях», и в иных нормативно-правовых документах.

Главной методологической основой понятийного аппарата безопасности является Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446–1 «О безопасности», определяющий безопасность как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

---

<sup>2</sup> См.: Порфирьев Б. Н. Управление в чрезвычайных ситуациях: проблемы теории и практики. М., 1991. С. 6.

Под жизненно важными интересами понимается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

Угрозы определяются как совокупность условий и факторов, создающих опасность для жизненно важных интересов личности, общества и государства.

При описании этих угроз необходимо рассматривать факторы опасности: во-первых, в контексте конкретной экономической, социальной, экологической и технологической ситуации; во-вторых, в динамике их изменений (в частности, и от погодно климатических условий); в-третьих, во взаимодействии с другими факторами опасности, учитывая наличие технических систем защиты, имеющегося уровня подготовки и информированности персонала и населения, степени владения руководящих кадров методами управления риском. В зависимости от состояния всех этих условий проявления факторы опасности будут представлять большую или меньшую угрозу для жизни и здоровья населения, природной среды и безопасности хозяйственных объектов. Изменение каждого из этих условий во времени и в пространстве может коренным образом изменять степень угрозы, переводя ее из потенциальной угрозы в реальную и наоборот.<sup>3</sup>

Для обеспечения защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства, защищенности окружающей природной среды от угроз, возникающих в результате антропогенных и природных воздействий, уровень экологической безопасности должен быть адекватен степени угрозы, а это требует точной оценки как уровня безопасности, так и степени угрозы.

Опасность определяется как ситуация в *окружающей человека среде*, в которой при определенных условиях (случайного или детерминированного характера) возможно возникновение *факторов опасности (опасных факторов)*, способных привести к одному или совокупности следующих нежелательных последствий для человека и *окружающей (его) среды*:<sup>4</sup>

- отклонению *здоровья человека* от среднестатистического значения, т. е. к заболеванию или даже смерти;
- ухудшению состояния *природной среды* и (или) ухудшению качества *природной среды*;
- нарушению *безопасности предприятий и территорий*, обусловленному нанесением материального или социального *ущерба* (нарушением процесса нормальной хозяйственной деятельности, потерей того или иного вида собственности и т. д.);
- возникновению *чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера*.

Таким образом, термин «*опасность*» означает возможность осуществления некоторых условий технического, природного, экономического или социального характера, при наличии которых могут наступить неблагоприятные события и процессы (например, природные катастрофы или бедствия, аварии на промышленных предприятиях, экономические или социальные кризисы и т. д.). Следовательно, «*опасность*» – это ситуация, постоянно присутствующая в *окружающей среде* и способная в определенных условиях привести к реализации в *окружающей среде* нежелательного события – возникновению опасного *фактора*.

**Экологические факторы опасности** – это факторы, обусловленные причинами природного характера (неблагоприятными для жизни человека, животных, растений климатиче-

---

<sup>3</sup> Общая теория национальной безопасности: Учебник / Под общ. ред. А. А. Прохожева. 2002. С. 320.

<sup>4</sup> См.: Харченко С. Г., Прохожев А. А., Шахраманьян М. А., Акимов В. А., Махутов Н. А. Концептуальные основы государственной стратегии снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций. Основные термины и понятия. Ж. «Экология и промышленность России», октябрь, 1997. С. 31–34; Маршалл В. Основные опасности химических производств. М.: «Мир», 1989; Харченко С. Г., Кузьмин И. И., Човушан Э. О. Региональные проблемы обеспечения экологической безопасности. Ж. «Экология и промышленность России», июль, 1996. С. 30–34.



скими условиями, физико-химическими характеристиками почвы, воды, атмосферы и функциональными характеристиками экосистем; природными бедствиями и катастрофами и т. д.).<sup>5</sup>

**Техногенные (или антропогенные) факторы опасности** – это факторы, обусловленные хозяйственной деятельностью людей (чрезмерными выбросами и сбросами в окружающую среду отходов хозяйственной деятельности в условиях ее нормального функционирования и в аварийных ситуациях; необоснованными отчуждениями территорий под хозяйственную деятельность; чрезмерным вовлечением в хозяйственный оборот природных ресурсов; иными связанными с хозяйственной деятельностью подобными негативными процессами, актами или решениями).<sup>6</sup>

Легальное понятие чрезвычайной ситуации дано в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Он устанавливает, что чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Данное определение весьма важно для понимания сущности чрезвычайных ситуаций, так как законодатель приводит критерии, по которым то или иное экстремальное событие может быть отнесено к чрезвычайным ситуациям:

- 1) наличие человеческих жертв или возможность их появления;
- 2) ущерб здоровью людей и (или) окружающей среде (и возможность их появления);
- 3) значительный материальный ущерб (и возможность его появления);
- 4) нарушение условий жизнедеятельности людей (и возможность его появления).

Из приведенного понятия мы видим, что наличие возможности наступления определенных законом последствий в связи с экстремальным событием также является важнейшим основанием отнесения его к чрезвычайной ситуации.

Необходимо отметить, что Закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» не определяет понятия ущерба здоровью или окружающей среде, значительному материальному ущербу, нарушению условий жизнедеятельности людей. Лишь Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 13 сентября 1996 г. № 1094, классифицируя такие ситуации, устанавливает числовые выражения данных характеристик применительно к каждому виду чрезвычайной ситуации. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. № 14 дает понятие существенного экологического вреда, характеризующегося возникновением заболеваний и гибелью водных животных и растений, иных животных и растительности на берегах водных объектов, уничтожением рыбных запасов, мест нереста и нагула; массовой гибелью птиц и животных, в том числе водных, на определенной территории, при котором уровень смертности превышает среднестатистический в три и более раза; экологической ценностью поврежденной территории или утраченного природного объекта, уничтоженных животных и древесно-кустарниковой растительности; изменением радиоактивного фона до величин, представляющих опасность для здоровья и жизни человека, генетического фонда животных и растений; уровнем деградации земель и т. п. Ука-

<sup>5</sup> Природопользование: Словарь-справочник / Н. Ф. Реймерс // М.: Мысль, 1990; Health and Safety Policies: Guiding Principles for Risk Management / Joint Committee on Health. Safety of the Royal Society of Canada and the Canadian Academy of Engineering. Report JCHS 93-1, July 1993 // Institute for Risk Research, University of Waterloo. Waterloo, Ontario, N2L 3G1 Canada. 1993; Проблемы безопасного развития техносферы / В. А. Легасов // Бюллетень МАГАТЭ. Т. 29. № 4. 1987. С. 28; Харченко С. Г., Кузьмин И. И., Човушан Э. О. Региональные проблемы обеспечения экологической безопасности. Ж. «Экология и промышленность России» июль, 1996. С. 30–34.

<sup>6</sup> См.: Харченко С. Г., Кузьмин И. И., Човушан Э. О. Указ. соч.

занное понятие, хотя и носит комплексный характер, но не отражает специфики чрезвычайных ситуаций и используется в судебной практике, а не в деятельности специально уполномоченных органов в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривает возможность введения чрезвычайного положения не только при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, чрезвычайных экологических ситуациях, повлекших (могущих повлечь) человеческие жертвы и пр., но и требующих проведения масштабных аварийно-спасательных работ и других неотложных работ.

Понятие чрезвычайных ситуаций фигурирует также в Федеральном законе от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений». Так, под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии гидротехнического сооружения, которая может повлечь или повлекла за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или ущерб окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Однако из текста самого Закона вытекает, что данное определение используется исключительно для опасной обстановки, возникающей на гидротехнических сооружениях.

В нормативно-правовых актах Правительства Российской Федерации и МЧС России определения понятия чрезвычайной ситуации отсутствуют.

Определения чрезвычайной ситуации имеются в ГОСТах группы «Безопасность в чрезвычайных ситуациях», утвержденных Госстандартом России, т. е. имеющих статус нормативных актов и действующих до принятия соответствующих технических регламентов.

В ГОСТе Р 22.0.02–94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий» под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории или акватории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые повлекли или могут повлечь за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Таким образом, это определение расширяет законодательное понятие чрезвычайных ситуаций, уточняя ее территориальную локализацию на водных объектах.

Чрезвычайные ситуации в зависимости от характера источника их возникновения подразделяются на техногенные, т. е. вызванные антропогенной деятельностью человека, и природные – не зависящие от его воли и являющиеся последствием естественных природных процессов.

При этом под источником чрезвычайной ситуации понимается опасное природное явление, авария или опасное техногенное происшествие, широко распространенная инфекционная болезнь людей, сельскохозяйственных животных и растений, также применение современных средств поражения, в результате чего произошла или может возникнуть чрезвычайная ситуация.

ГОСТ Р 22.0.05–94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Техногенные чрезвычайные ситуации. Термины и определения» дает определение техногенной чрезвычайной ситуации. Это состояние, при котором в результате возникновения источника техногенной чрезвычайной ситуации на объекте, определенной территории или акватории нарушаются нормальные условия жизни и деятельности людей, возникает угроза их жизни и здоровью, наносится ущерб имуществу населения, народному хозяйству и окружающей природной среде.

Указанное определение существенным образом отличается от определения чрезвычайной ситуации, данное в базовом законе о защите населения, так как оно не включает такой критерий, как **возможность** наступления неблагоприятных последствий, что значительно сужает понимание феномена чрезвычайной ситуации антропогенного характера.

Техногенная чрезвычайная ситуация может возникнуть в результате аварии на промышленных объектах или на транспорте, пожаров, взрывов и т. д.

Авария – опасное техногенное происшествие, создающее на промышленном объекте, территории или акватории угрозу жизни людей и приводящее к разрушению зданий, сооружений, оборудования и транспортных средств, нарушению производственного и транспортного процесса, а также к нанесению ущерба окружающей среде.

Чрезвычайная ситуация природного характера – обстановка на определенной территории или акватории, сложившаяся в результате возникновения источника природной чрезвычайной ситуации, что может повлечь или повлекло за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери, нарушение условий жизнедеятельности людей. Источником чрезвычайной ситуации природного характера могут быть стихийные бедствия, под которыми понимается разрушительное природное или природно-техногенное явление, в результате которого возникла или может возникнуть угроза жизни и здоровью людей. Происходит разрушение материальных ценностей или компонентов окружающей природной среды.

Важно отметить, что анализ нормативно-правовых актов демонстрирует непонимание сущности чрезвычайной ситуации как обстановки, сложившейся на определенной территории. Это выражается в том, что зачастую ее понятие подменяется понятием источника чрезвычайной ситуации, что в итоге может привести к правовой коллизии.

Важность точного правового определения понятийного аппарата обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях определяется также и тем, что оно необходимо для создания оптимального режима деятельности уполномоченных органов как на федеральном уровне, так и на уровнях субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В региональном законодательстве также есть отличия в подходах к определению чрезвычайной ситуации. Мы можем выделить три группы субъектов Российской Федерации, законодательство которых по-разному подходит к определению чрезвычайной ситуации (ЧС):

*Первая группа.* Определение ЧС в законодательстве отсутствует (пример – Московская область);

*Вторая группа.* Определение ЧС идентично определению, данному в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (пример – Москва, Кемеровская, Ленинградская области);

*Третья группа.* Определение ЧС отличается чем-либо от определения ФЗ № 68-ФЗ (например, Санкт-Петербург).

Различия в определениях связаны с тем, что субъекты Российской Федерации конкретизируют перечень источников чрезвычайных ситуаций с учетом своих особенностей, оставляя его открытым. В законе Санкт-Петербурга перечень дополнен, например, террористическими акциями.

В рассмотренных муниципальных правовых актах определение понятия ЧС отсутствует.

В литературе чрезвычайные ситуации определяются также как обстоятельства, возникающие в результате стихийных бедствий, аварий и катастроф в промышленности и на транспорте, экологических катастроф, диверсий и факторов военного, социального и политического характера, которые заключаются в резком отклонении от нормы протекающих явлений и процессов и оказывают значительное воздействие на жизнедеятельность людей, экономику, социальную сферу и природную среду.

Как мы видим это определение достаточно близко к определению понятия чрезвычайной ситуации, данному в базовом законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В его основе лежат источники ЧС, а также сферы, которые могут в значительной степени пострадать при ЧС. Авторы расширяют перечень источников ЧС, дополняя их категориями военного и политического характера, что, в

общем, соответствует понятию чрезвычайного положения, определенного Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении».

По-другому акценты расставляет профессор Б. П. Кондратов.<sup>7</sup> Под чрезвычайной ситуацией он понимает обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате опасного природного, техногенного или социального явления, создающую угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства, которая требует принятия неотложных адекватных мер правового, экономического, организационного и иного характера. Здесь автор выделяет три основных субъекта, для которых чрезвычайные ситуации представляет опасность, – личность, общество и государство. По нашему мнению, это наиболее обоснованный подход, так как все сферы, выделяемые в предшествующих определениях, – результат общественного развития. Также Б. П. Кондратов делает акцент на инструментах управления деятельностью по предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации, что является важным аспектом функционирования субъектов Единой Российской системы предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации (РСЧС).

В научной и методической литературе встречается и множество других взглядов на понятие чрезвычайной ситуации. Однако так или иначе их авторы опираются на один или несколько факторов чрезвычайной ситуации – ее источники и последствия, субъекты по предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации и т. д. На наш взгляд, все они должны быть систематизированы и проанализированы российскими законодателями с целью актуализации ряда положений действующего законодательства.

Особое место в понятийном аппарате безопасности при чрезвычайных ситуациях занимает классификация этих ситуаций.

Классификация чрезвычайных ситуаций – выделение различных видов чрезвычайных ситуаций по какому-либо критерию в целях решения следующих задач:

1. Установление единых требований и подходов к предупреждению и ликвидации ЧС;
2. Детализация и учет опасных факторов, которые могут быть источниками ЧС;
3. Разграничение полномочий и ответственности между различными уровнями РСЧС по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
4. Создание базы для проведения научно-исследовательских, методических и практических работ предупредительного характера с целью снижения риска чрезвычайной ситуации.

На сегодняшний день отсутствует единое представление о классификации чрезвычайных ситуаций, что является следствием несовершенного законодательства и постоянно меняющихся условий деятельности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Существует несколько нормативно-правовых актов, в которых напрямую или косвенно классифицируются чрезвычайные ситуации. Так, базовый для РСЧС Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет, что установление классификации чрезвычайных ситуаций – полномочие Правительства РФ, но при этом сам выделяет несколько их видов: ЧС техногенного характера и ЧС природного характера (фигурируют только в названии закона и вступительной части); чрезвычайные ситуации: федерального характера, межрегионального характера, межмуниципального характера и регионального характера. При этом указанный закон не дает определения этим видам чрезвычайных ситуаций, а также не определяет критерия такого деления.

Постановлением Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. № 1094 было утверждено Положение о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В Положении устанавливается, что чрезвычайные ситуации классифицируются в зависимости от количества пострадавших людей, людей у которых нарушены условия жизнедеятельности,

<sup>7</sup> См.: Кондратов Б. П. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения. М., 2001. С. 291.

размера материального ущерба, а также границы зон распространения поражающих факторов чрезвычайной ситуации.

Чрезвычайные ситуации по территориальному принципу подразделяются на: локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные и трансграничные.

К локальной относится чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали не более 10 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности не более 100 человек, либо материальный ущерб составляет не более 1000 минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории объекта производственного или социального назначения.

К местной относится чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали свыше 10 человек, но не более 50 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 100, но не более 300 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 1000, но не более 5000 минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы населенного пункта, города, района.

К территориальной относится чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 300, но не более 500 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 5000, но не более 0,5 миллиона минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы субъекта Российской Федерации.

К региональной относится чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали свыше 50, но не более 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 500, но не более 1000 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 0,5 миллиона, но не более 5 миллионов размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации охватывает территорию двух субъектов Российской Федерации.

К федеральной относится чрезвычайная ситуация, в результате которой пострадали 500 человек, либо нарушены условия жизнедеятельности свыше 1000 человек, либо материальный ущерб составляет свыше 5 миллионов минимальных размеров оплаты труда на день возникновения чрезвычайной ситуации и зона чрезвычайной ситуации выходит за пределы более чем двух субъектов Российской Федерации.

К трансграничной относится чрезвычайная ситуация, поражающие факторы которой выходят за пределы Российской Федерации, либо чрезвычайная ситуация, которая произошла за рубежом и затрагивает территорию Российской Федерации.

Данную классификацию можно признать не очень удачной по следующим причинам:

1. При определении вида чрезвычайной ситуации используются одновременно несколько разнотипных критериев, что на практике вызывает множество проблем, связанных с приданием такой ситуации официального статуса.

2. Данная классификация отчасти не соответствует Федеральному закону «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», что может привести к неоднозначному пониманию правовых норм. В законе встречаются понятия чрезвычайных ситуаций федерального, *межмуниципального* и регионального значения.

3. Классификация не соответствует современным реалиям, когда глобализация несет новые угрозы для человеческой жизнедеятельности, появляются все более и более опасные факторы, с которыми государство должно считаться, даже если они непосредственно не затрагивают территорию Российской Федерации.

Положения Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и указанного выше постановления Правительства РФ фактически не учитывают специфики экологических факторов чрезвычайных ситуаций и плохо корреспондируются с классификациями, закрепленными в других нормативных актах.

В частности, Приказом Госкомэкологии России от 1 марта 2000 г. № 120 утверждены Рекомендации, в соответствии с которыми должно предоставляться оперативное донесение о ЧС. В Рекомендации был включен Классификатор природных и техногенных чрезвычайных ситуаций. Их в списке более 30. Однако если исходить из легального понимания чрезвычайной ситуации, то приведенные в Классификаторе наименования есть не что иное, как источники чрезвычайных ситуаций: землетрясение, наводнение, обвал и т. д.

В государственных докладах о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций используются в основном один тип классификации – по источникам их возникновения.

Таблица 1

**Классификация ЧС в Государственных докладах МЧС России**

№ п/п	Вид ЧС	Источники ЧС
1.	Техногенные	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Дорожно-транспортные происшествия</li> <li>– Аварии (пожары) на объектах жилого и соцбытового назначения</li> <li>– Аварии на промышленных объектах</li> <li>– Авиаационные катастрофы</li> <li>– Химические аварии</li> <li>– Аварии на ж/д транспорте</li> <li>– Аварии на маломерных судах</li> <li>– Обнаружение боеприпасов</li> <li>– Аварии на магистральных трубопроводах</li> <li>– Аварии на системах жизнеобеспечения</li> <li>– Обнаружение радиоактивных источников</li> </ul>
2.	Природные	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Землетрясения, извержения вулканов</li> <li>– Ураганы, смерчи, сильные дожди и ветра, снегопады</li> <li>– Наводнения, половодье, маловодье</li> <li>– Загрязнение водных бассейнов</li> <li>– Лесные пожары</li> <li>– Засуха, заморозки</li> </ul>
3.	Биолого-социальные	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Инфекционные заболевания людей</li> <li>– Отравления людей</li> <li>– Эпизоотии, паразитарные и зоонозные заболевания животных</li> <li>– Эпифитотии и вспышки массового размножения вредителей с/х растений</li> </ul>

Но ни одна классификация, приведенная выше, не дает полного представления о чрезвычайных ситуациях как особо опасных условиях, угрожающих человеческой жизнедеятельности. Отсутствует системный подход к пониманию сущности чрезвычайных ситуаций.

Однако обобщение различных правовых и научно-методических материалов позволило сформировать приведенную ниже классификацию, в которой учитываются наиболее существенные признаки ЧС различного типа.

Таким образом, взрыв жилого дома, в котором погибли 23 человека, может именоваться техногенной локальной чрезвычайной ситуацией с мгновенным темпом развития, значительными человеческими потерями и материальным ущербом.

Безусловно, минусом данной классификации является ее масштабность, однако при этом она учитывает наиболее важные факторы чрезвычайной ситуации, такие, как источник и масштабы, темпы распространения и последствия, которые необходимо учитывать при принятии управленческих решений.

В любом случае установление актуальной классификации чрезвычайных ситуаций с целью унификации подходов к их определению, предупреждению и ликвидации – одна из приоритетных задач Правительства РФ.

Таблица 2

**Системная классификация ЧС**

№ п/п	Основание классификации	Классификация ЧС	Характеристика ЧС
1.	Источник происхождения ЧС	Природные	Источником ЧС являются природные явления, опасные для жизни людей и функционирования территориальных систем (Табл. 1)
		Техногенные	Источником ЧС являются техногенные аварии, опасные для жизни людей и функционирования территориальных систем (Табл. 1)
2.	Масштаб ЧС	Локальные	Территория ЧС и ее возможных последствий – объект (организация)
		Местные	Территория ЧС и ее возможных последствий – муниципальное образование
		Региональные	Территория ЧС и ее возможных последствий – субъект РФ
		Окружные	Территория ЧС и ее возможных последствий – более одного субъекта РФ в одном федеральном округе
		Федеральные	Территория ЧС и ее возможных последствий – более одного федерального округа
		Глобальные	Территория ЧС и ее возможных последствий – Россия и хотя бы одно иностранное государство
3.	Темп распространения ЧС	Плавные	Скорость распространения опасности: от 10–15 суток и выше
		Умеренные	Скорость распространения опасности: от суток до 10–15 суток
		Стремительные	Скорость распространения опасности: от 30 минут до суток
		Мгновенные	Скорость распространения опасности: от нескольких секунд до 30 минут
4.	Последствия ЧС		
		Незначительные	Пострадали (погибли) до 10 человек
		Значительные	Пострадали (погибли) от 10 до 100 человек
		Большие	Пострадали (погибли) от 100 до 1000 человек
	Человеческие потери	Очень большие	Пострадали (погибли) от 1000 человек и выше
		Незначительный	До 100 МРОТ
		Значительный	От 100 до 10 000 МРОТ
		Большой	От 10 000 до 100 000 МРОТ
	Материальный ущерб	Очень большой	От 10 000 МРОТ

Особого внимания заслуживает анализ понятийного аппарата, характеризующего источники и причины возникновения чрезвычайных ситуаций.

В понятийном плане представляется необходимым провести различия между причинами и источниками чрезвычайных ситуаций. Мы представляем, что данное различие заключается в следующем.

«Источником» чрезвычайной ситуации могут быть природные явления и процессы, имеющие вероятностную природу и которые в значительной степени не изучены. Вследствие этого прогнозирование их возникновения и протекания, а также масштаб их последствий могут быть определены только с определенной степенью вероятности, на ограниченной территории, на ограниченные промежутки времени и с небольшим периодом времени, позволяющим определить необходимые средства защиты. Тем более это касается последствий крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, например стихийных бедствий, реальный ущерб от которых фактически невозможно прогнозировать и выявить сразу же из-за отсроченности их во времени. Это определяет особую роль физических лиц и организаций, призванных обеспечить безопасность при чрезвычайных ситуациях. Результаты деятельности таких субъектов будут в значительной мере зависеть также от ситуативного поведения населения, находящегося в зоне чрезвычайной ситуации.

Когда мы говорим о «причине» чрезвычайной ситуации, то сама причина и особенно ее последствия будут складываться из источника чрезвычайной ситуации (ее типа, характера и т. д.) и человеческого фактора, а именно из поведения населения в зоне чрезвычайной ситуации, в частности его подготовленности, обученности, информированности, оснащенности и организованности. А также из деятельности организаций, уполномоченных обеспечить безопасность при чрезвычайной ситуации, от их организационной, научной, физической подготовленности, технологической, материально-технической оснащенности, направленной на деятельность в чрезвычайных ситуациях.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает, что целью деятельности РСЧС является защита населения и территории от чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера, из которой вытекают следующие задачи:

- предупреждение возникновения и развития ЧС;
- снижение размеров ущерба и потерь от ЧС;
- ликвидация ЧС;
- разграничение полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления в данной области.

Под предупреждением чрезвычайных ситуаций в данном законе понимается комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае их возникновения.

Таким образом, предупреждение чрезвычайных ситуаций можно разделить на два этапа:

- предупреждение возникновения ЧС;
- предупреждение развития ЧС в случае их возникновения.

Мероприятия по этим двум этапам определяются и закрепляются в нормативно-правовых и локальных актах на всех уровнях.

Федеральный закон «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а также ряд других правовых актов, устанавливает полномочия в области предупреждения возникновения и развития чрезвычайных ситуаций.

Президент Российской Федерации:

- определяет основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения и территории от ЧС;
- вносит на рассмотрение Совета безопасности РФ и принимает с учетом его предложений решения по вопросам предупреждения ЧС;
- вводит в соответствии с Конституцией и федеральными конституционными законами чрезвычайное положение.

Федеральное Собрание Российской Федерации:

- обеспечивает единообразие в законодательном регулировании в области ЧС;
- утверждает бюджетные ассигнования на финансирование деятельности и мероприятий в указанной области;
- проводит парламентские слушания по вопросам защиты от ЧС.

Правительство Российской Федерации:

- издает на основании и во исполнение законов постановления и распоряжения в области защиты от ЧС;
- организует проведение научных исследований в данной области;
- организует разработку и обеспечивает выполнение специальных федеральных программ в области защиты от ЧС;
- осуществляет руководство РСЧС;
- обеспечивает создание федеральных резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС, определяет порядок их использования;
- устанавливает и контролирует процесс производства, режим хранения, условия перевозки и порядок использования радиоактивных и других особо опасных веществ, соблюдение при этом необходимых мер безопасности;
- устанавливает классификацию чрезвычайных ситуаций;
- обеспечивает предупреждение ЧС федерального характера;



– определяет порядок сбора информации в области защиты от ЧС, порядок обмена указанной информацией между субъектами РСЧС.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации:

– принимают в соответствии с федеральными законами законы и иные нормативные правовые акты в области защиты от ЧС межмуниципального и регионального характера;

– осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты от ЧС, обучение населения способам защиты и действиям в указанных ситуациях;

– принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера и обеспечивают их проведение;

– осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты от ЧС межмуниципального и регионального характера; обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении ЧС межмуниципального и регионального характера;

– организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, а также поддерживают общественный порядок в ходе их проведения;

– осуществляют финансирование мероприятий в области защиты от ЧС;

– создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС межмуниципального и регионального характера;

– содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

Органы местного самоуправления:

– осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты от ЧС, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях;

– принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение;

– осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты от ЧС, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении ЧС;

– осуществляют финансирование мероприятий в области защиты от ЧС;

– создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС;

– организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении;

– содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях;

– создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты от ЧС.

Организации обязаны:

– планировать и осуществлять необходимые меры в области защиты работников организаций и подведомственных объектов производственного и социального назначения от ЧС;

– планировать и проводить мероприятия по повышению устойчивости функционирования организаций и обеспечению жизнедеятельности работников организаций в ЧС;

– обеспечивать создание, подготовку и поддержание в готовности к применению сил и средств предупреждения и ликвидации ЧС, осуществлять обучение работников организаций способам защиты и действиям в ЧС;

– создавать и поддерживать в постоянной готовности локальные системы оповещения о ЧС;

- обеспечивать организацию и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ на подведомственных объектах производственного и социального назначения и на прилегающих к ним территориях в соответствии с планами предупреждения и ликвидации ЧС;
- финансировать мероприятия по защите работников организаций и подведомственных объектов производственного и социального назначения от ЧС;
- создавать резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС;
- предоставлять в установленном порядке информацию в области защиты от ЧС, а также оповещать работников организаций об угрозе возникновения или о возникновении ЧС.

Таким образом, содержание понятия «предупреждение чрезвычайной ситуации» достаточно велико. Приведенные выше положения дополняются еще множеством законодательных и подзаконных актов, правовых актов субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, в которых они конкретизируются с учетом особенностей территории и организации. Однако права и обязанности, установленные Федеральном законе «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», являются базовыми для понимания сущности предупреждения чрезвычайных ситуаций. Обобщая вышесказанное, мы можем выделить следующие основные направления деятельности по предупреждению возникновения и развития чрезвычайных ситуаций:

- нормативно-правовое регулирование деятельности уполномоченных органов и организаций по предупреждению ЧС;
- организационное обеспечение предупреждения ЧС: создание и организация функционирования специальных органов (комиссий) и аварийно-спасательных формирований, контроль и надзор в области предупреждения ЧС;
- информационная деятельность в области предупреждения ЧС: сбор и обмен информацией, создание и организация функционирования систем оповещения населения, обучение населения и должностных лиц;
- финансово-экономическое обеспечение деятельности по предупреждению ЧС: создание резервов, финансирование программ и мероприятий;
- научно-техническая деятельность по предупреждению ЧС: проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, направленных на предупреждение ЧС.

Приведенные выше направления деятельности нельзя рассматривать как отдельные этапы предупреждения чрезвычайных ситуаций. Это взаимосвязанные элементы единой системы, эффективность которой зависит от каждого из них.

Для понимания такого понятия, как «предупреждение чрезвычайных ситуаций», также важен и еще один документ – ГОСТ Р 22.0.02–94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий», в котором даны обобщенные понятия, связанные с предупреждением чрезвычайных ситуаций, а именно: предотвращение ЧС, профилактика возникновения источников ЧС, подготовка к ЧС, подготовка территории к функционированию в ЧС, подготовка объекта народного хозяйства к работе в ЧС, защита населения в ЧС, обучение населения действиям в ЧС, укрытие населения в средствах коллективной защиты, эвакуация населения.

Под предотвращением чрезвычайных ситуаций ГОСТ понимает комплекс правовых, организационных, экономических инженерно-технических, эколого-защитных, санитарно-гигиенических, санитарно-эпидемиологических и специальных мероприятий, направленных на организацию наблюдения и контроля за состоянием окружающей природной среды и потенциально опасных объектов, прогнозирования и профилактики возникновения источников чрезвычайной ситуации, а также на подготовку к чрезвычайным ситуациям. Данное определение значительно расширяет перечень направлений и форм деятельности по предупреждению чрезвычайных ситуаций, что, безусловно, важно для эффективного функционирования РСЧС.

Профилактика возникновения источников чрезвычайных ситуаций – проведение заблаговременных мероприятий по недопущению и (или) устранению причин и предпосылок возникновения источников чрезвычайной ситуации антропогенного происхождения, а также по ограничению ущерба от них.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.