



Правовые проблемы организации гражданской защиты хозяйствующих субъектов

Ю.Н.Андреев

Чувашский государственный университет им. И.Н.Ульянова

Ключевые слова: гражданская защита, гражданская оборона, чрезвычайные ситуации, опасности военного характера, комплексная безопасность, интегрирование, кодификация

Адрес для корреспонденции: gochgu@mail.ru

Одним из показателей национальной безопасности Российской Федерации является состояние защищенности находящихся на ее территории сотен тысяч учреждений, организаций и предприятий, чьи специальные органы управления в последнее время просто «завалены» мероприятиями гражданской обороны (ГО), защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (ЧС), обеспечения пожарной безопасности (ПБ), противодействия экстремизму и терроризму и т.д. Попробуем разобраться, какой статус имеют российские юридические лица в системе гражданской защиты, включающей в себя вышеуказанные направления комплексной безопасности.

В гражданском обороте организации, предприятия и учреждения выступают как хозяйствующие субъекты (раньше они назывались объектами народного хозяйства). В области ГО они обозначены как объекты ГО (категоризированные или некатегоризированные). В области защиты от ЧС хозяйствующие субъекты (в Законе о ЧС [1] — «организации») имеют статус объектового звена территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС (ОЗ ТП РСЧС).

Кто защищает эти объекты? Это государство в лице своих специально уполномо-

ченных органов, обладающих штатными силами и средствами (МЧС России, Национальный антитеррористический комитет со своими оперативными штабами в субъектах Федерации, привлекающий при необходимости штатные силы и средства ФСБ, МВД и других ведомств) — но лишь при соответствующем масштабе ЧС. Если же ЧС не выходит за пределы масштаба локального (в пределах территорий хозяйствующего субъекта, в пределах «лимита» человеческих и материальных потерь), то этим занимаются сами объекты, привлекая при этом собственные органы управления, силы и средства гражданской защиты (которые должны быть всегда в состоянии готовности к действиям в ЧС различного характера, режима и масштаба). Более того, в режиме повседневной деятельности эти «объекты-субъекты» в лице своих органов управления, сил и средств гражданской защиты функционируют постоянно.

Таким образом, хозяйствующие субъекты как объекты ГО постоянно находятся (должны находиться) в состоянии готовности к действиям по защите от последствий ведения военных действий (от ЧС военного характера), а в мирное время эти же субъекты функционируют как ОЗ ТП РСЧС. Кроме того, органы управления и весь персонал этих хозяйствующих субъектов должны немедленно реагировать (активно и правильно действовать) при пожарах и совершении актов террористического и экстремистского характера. И это далеко не полный перечень локальных предписаний чрезвычайного характера.

АНДРЕЕВ Юрий Николаевич

Начальник отдела по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Чувашский государственный университет имени И.Н.Ульянова». Заместитель председателя Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по антитеррористической защищенности.

Закон о ГО [2] с 2007 г. установил, что ГО — это *система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории РФ от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении ЧС природного и техногенного характера*. Таким образом, в настоящее время ГО де-юре обрела правовой статус системы защиты от ЧС военного, природного и техногенного характера (включая вопросы обеспечения ПБ). За рамками формально-правового «охвата» остаются пока лишь ЧС «иного» характера (сюда правовая научная доктрина все же относит ЧС террористического, социального, медико-биологического и другого характера) — ГО де-факто в своей повседневной деятельности в той или иной степени занимается ими тоже.

Все это говорит о том, что российское «чрезвычайное» законодательство «отстает» от реального развития событий. Возникла правовая ситуация, когда нельзя с полной уверенностью отдать предпочтение ни одному из действующих ведущих «чрезвычайных» актов. Закон о ГО расширил понятие системы, которая соответствовала своим названием исторической обстановке 1930–1960-х гг., но уже в рамках сложившихся реалий не может, как раньше, именоваться «гражданская оборона». Продолжает действовать Закон о ЧС, под который постановления Правительства периодически классифицируют ЧС по критериям масштабности (но не по типам и видам). Наиболее мобильным по отношению к меняющейся обстановке актом остается Положение о РСЧС 2003 г. [3]. Более того, в 2009 г. вступило в действие Положение об организации и ведении ГО [4].

В этой правовой ситуации страдают, в первую очередь, хозяйствующие субъекты, за счет «чрезвычайной» деятельности которых набирает не менее половины рейтинга вся действующая российская комплексная система ГО, защиты от ЧС, обеспечения ПБ, противодействия терроризму. Уполномоченные лица объектов ГО в своей работе должны разрабатывать и корректировать планы ГО и планы действий в ЧС (которые, по сути, согласно действующему законодательству пора объединять), планы действий в кризисных ситуациях, планы эвакуационных мероприятий (на военное время), поэтажные планы эвакуации (по линии ПБ), планы повышения устойчивости функционирования объектов, планы наращивания инженерных

сооружений ГО, планы действий при пожаре, планы действий при совершении террористических актов, а также бесконечное количество положений, паспортов, инструкций, приказов, памяток и т.п.

Несмотря на важность разрабатываемых документов, все это вкуче можно охарактеризовать только одним словом — бюрократизм, главным признаком которого является лишняя бумажная волокита. Коэффициент полезного действия такой локально-правовой деятельности сводится, как правило, к

Российское «чрезвычайное» законодательство отстает от реального развития событий

минимальным показателям: вместо того, чтобы реально корректировать и применять на практике минимальное (разумное) количество локальных (внутренних) актов, специалист по делам ГО и ЧС вынужден большую часть рабочего времени отводить созданию и «поддержанию» этих бесчисленных документов (количество проверяемых у хозяйствующих субъектов органами МЧС и МВД по вопросам комплексной безопасности документов к настоящему времени «перевалило» за 100 наименований; на разработку, согласование и утверждение некоторых из них уходят месяцы). К этим документам добавим различные донесения, доклады и отчеты о проведенных мероприятиях (включая фото- и видеоматериалы).

Что касается подразделений по делам ГО и ЧС государственных учреждений, то они отчитываются перед вышестоящими органами как своих ведомств (например, Министерства образования и науки), так и субъектов Федерации и муниципальных образований. Организационные указания также «спускаются» от двух и более органов.

Разрешить эту проблему (а она, к сожалению, приобретает оттенки «ЧС информационного характера» и реально лишает соответствующие органы управления оперативной мобильности) можно только на законодательном уровне. Если речь идет о единой государственной системе, то необходимо, прежде всего, предписывать (а не рекомендовать) хозяйствующим субъектам единые типовые документы. Пусть их будет меньше — но они станут качественнее, понятнее и эффективнее. Это позволит сократить в деловом обороте количество дублирующих документов, максимально включать их в действующие автоматизиро-

ванные системы управления хозяйствующих субъектов (особенно крупных). Бумажная «разгрузка», в свою очередь, будет способствовать новым возможностям в плане практической отработки вопросов гражданской защиты (обучение, тренинг, мониторинг, инновации и т.д.).

На деле «набор» личного состава формирований гражданской обороны носит еще советских оттенков добровольно-принудительный характер

«Бюрократизм» усиливается еще и тем, что эти органы рекомендуют («как правило») создавать на базе хозяйствующих субъектов различные комиссии, службы и формирования. Помимо комиссии по ЧС (председатель назначается из числа заместителей руководителя ГО) на категоризованных объектах ГО рекомендуется (!) создавать: эвакуационную комиссию (председатель — заместитель руководителя ГО); комиссию по повышению устойчивости функционирования объектов на военное время (председатель — либо один из заместителей руководителя ГО, либо главный инженер; автоматически — член комиссии по ЧС); пожарно-техническую комиссию (председатель — один из заместителей руководителя ГО; автоматически — член комиссии по ЧС); антитеррористическую комиссию, которая для объектов ГО законодателем не предписана (председатель — заместитель руководителя ГО, автоматически — член комиссии по ЧС) и др. В системе ГО объекта как члены комиссии по ЧС фигурируют также начальники служб ГО (например, автотранспортного обеспечения) с рекомендациями создавать свои рабочие группы (как правило, из 3-5 человек). Ряд таких служб «курируют» нештатные аварийно-спасательные формирования ГО (например, спасательную группу из 35 человек). В последнее время «очень рекомендуются» и создаются добровольные пожарные дружины, состоящие из боевых расчетов по 5 человек (в крупных вузах это несколько сотен человек).

Честно говоря, при комплектовании «чрезвычайных» формирований объекты ГО с подачи вышестоящих органов управления «вынуждены» обходить предписания действующего трудового законодательства, которое с позиций обязанности граждан принимать участие в предупреждении и ликвидации ЧС нуждается в некоторых по-

правках; на деле «набор» личного состава формирований ГО носит еще советских оттенков добровольно-принудительный характер. Многие проблемы организации гражданской защиты связаны с «раздутостью» штата нештатных органов управления ГО хозяйствующих субъектов (если укомплектовать нештатные комиссии, службы и формирования ГО крупного объекта в соответствии со всеми рекомендациями, то количество их личного состава может достигать до 1000 человек!).

В соответствии с вышеупомянутым Положением о РСЧС в структуре ГО хозяйствующих субъектов должны функционировать четыре взаимосвязанных звена (уровня) управления:

- *руководитель ГО* как должностное лицо, персонально отвечающее за организацию ГО вверенного объекта;
- *комиссия по ЧС* как координационный орган ОЗ ТП РСЧС;
- *отдел (штаб) по делам ГО и ЧС* как постоянно действующий исполнительный орган управления ГО объекта;
- *дежурно-диспетчерская служба* как орган повседневного (круглосуточного) управления ГО объекта.

«Странный» правовой статус сложился у руководителя подразделения, специально уполномоченного на решение вопросов в области ГО — начальника отдела по делам ГО и ЧС. На объектах ГО первой категории с количеством работников свыше 5000 человек «как правило, руководитель структурного подразделения по гражданской обороне является по должности заместителем руководителя организации и назначается на должность по согласованию с МЧС России» (п. 8 Приказа МЧС № 440 [5]), а согласно п. 12 Положения о ГО «руководители структурных подразделений... по гражданской обороне подчиняются непосредственно руководителю... организации». Среди объектов ГО первой категории — сотни высших учебных заведений федерального подчинения, где при определении количества работников учитывается и количество обучаемых. В вузах руководителем ГО является ректор, председателем комиссии по ЧС — проректор по безопасности (проректор по административно-хозяйственной работе), председателем эвакуационной комиссии — проректор по учебной работе, начальником сборного эвакуационного пункта — проректор по науке, председателем комиссии по повышению устойчивости функционирования на военное время — главный инженер. Отдел

по делам ГО и ЧС, согласно постановлению Правительства 1999 г. [6], возглавляет его начальник, который является штатным заместителем сразу нескольких штатных председателей комиссий. «Для приличия» он оформляется приказом заместителем руководителя ГО (наряду с проректорами — председателями комиссий). Реально (по меняющейся схеме управления вузом) руководителю ГО он непосредственно не подчиняется (хотя это и оговаривается в его должностной инструкции), но его курирует, как правило, проректор — председатель комиссии по ЧС.

Начальник отдела по делам ГО и ЧС как главный штатный специалист объекта ГО по «чрезвычайным» вопросам готовит всю документацию (процесс, требующий как военной, так и юридической подготовки) и мероприятия, проводимые комиссиями, обеспечивает явку их членов, собирает для отчетности текстовые, видео- и фотоматериалы. Он же организует специальную подготовку личного состава служб и формирований, а также обеспечивает их участие в тренировках по ГО. Он же проводит все отчеты (предварительно согласовывая у соответствующих председателей и утверждая у руководителя ГО) в соответствующие инстанции и, как исполнитель, отвечает за достоверность предоставляемых сведений. Он

же курирует дежурно-диспетчерскую службу и круглые сутки является должностным лицом оповещения номер один. Получается, он де-факто за все отвечает (хотя де-юре ответственность несут руководитель ГО и председатель комиссии по ЧС), потому что все это его «хлеб» (он занимает штатную должность в системе ГО объекта), но права решающего голоса не имеет. Тем не менее он представляет объект ГО во всех государственных органах.

Получается, что на деле рекомендация «Руководитель структурного подразделения по делам ГО и ЧС объекта ГО первой категории — как правило, заместитель руководителя организации» никакой юридической силы не имеет. По сути, предписания постановлений Правительства (председатель — руководитель ГО России) и приказов МЧС России (глава комиссии по ЧС — заместитель руководителя ГО) в части, касающейся объектов ГО (даже в отношении федеральных государственных учреждений) остаются только на бумаге. По логике вещей, если бы рекомендации Правительства в лице МЧС имели обязательный характер, то начальник отдела по делам ГО и ЧС автоматически был бы утвержден в должности заместителя руководителя организации и назначен председателем комиссии по ЧС. В этом правовом свете он отвечал бы за состояние ГО



Красноярские священники прошли обучение мерам пожарной безопасности. А на Камчатке противопожарные курсы прошли под лозунгом «На бога надейся, да сам не плошай».

и других вопросов гражданской защиты и де-юре, и де-факто.

Что касается перспективной законодательной базы, мы считаем, что Особенная часть будущего Кодекса гражданской защиты РФ должна содержать раздел «Организация гражданской защиты хозяйствующих субъектов», где одной из новелл четко должно быть установлено: «Руководитель организации персонально отвечает за организацию гражданской защиты на вверенных объектах и является по занимаемой должности председателем комиссии по чрезвычайным ситуациям (КЧС). Постоянно действующим исполнительным органом КЧС является отдел гражданской защиты (ОГЗ). Начальник ОГЗ по занимаемой должности является первым заместителем председателя КЧС и по его поручению (в его отсутствие) представляет организацию в государственных органах и общественных объединениях по вопросам гражданской защиты».

Считаем, что существующие нештатные органы управления ГО необходимо интегрировать и унифицировать, а регулирующие их деятельность юридические акты — кодифицировать. Как писал в подтверждение сказанного В.С.Сергеев, «в целях повышения эффективности защиты населения и территорий... появилась необходимость интегрировать системы РСЧС и ГО в единую систему Гражданской защиты. Это позволит поднять на более высокий уровень управление комплексом задач по защите населения и территорий в мирное и военное время. Для обеспечения подобной поэтапной интеграции РСЧС и ГО в интегрированную систему необходимо единое нормативное правовое пространство, организационное и методическое поле по вопросам гражданской

защиты на мирное и военное время на всей территории страны» [7].

Сами комиссии по ЧС должны стать универсальными и мощными коллегиальными органами управления и координации по всем вопросам гражданской защиты и комплексной безопасности. Также целесообразно совмещение одним и тем же членом комиссии по ЧС профильных нештатных должностей начальников служб и командиров формирований ГО (например, главный механик — член комиссии по ЧС: начальник аварийно-технической службы и командир спасательной группы).

Думается, что в наших предложениях речь идет не об упразднении имеющихся штатов и рекомендованных «чрезвычайных» правил — она касается лишь необходимости избавления от «мертвых душ» и лишних бумаг. Надеемся, что поднятая проблема имеет перспективу позитивного диалога.

1. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. от 27.07.2010) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648; 2010. № 31. Ст. 4192.
2. Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне» (в ред. от 27.07.2010) // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 799; 2010. № 31. Ст. 4192.
3. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (в ред. от 03.10.2006) // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 121; 2006. № 41. Ст. 4256.
4. Приказ МЧС РФ от 14.11.2008 № 687 «Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях» // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 49.
5. Приказ МЧС РФ от 31.07.2006 № 440 «Об утверждении Примерного положения об уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны структурных подразделений (работниках) организаций» // Бюл. нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 46.
6. Постановление Правительства РФ от 10.07.1999 № 782 «О создании (назначении) в организациях структурных подразделений (работников), уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны» (в ред. от 01.02.2005) // СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3750; 2005. № 7. Ст. 560.
7. Сергеев В.С. Деятельность российского государства по созданию системы защиты населения и территорий страны в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера (1991-2005 гг.): Автореф. дис. ... канд. ист. наук. М., 2007.

Legal problems of organization of civil protection of business entities

Y.N. Andreev, Ulyanov Chuvash State University

The article is devoted to topical issues of legal regulation of the activity of the management bodies of business entities on civil protection, which is understood as a complex of measures in the field of civil defense, protection from emergency situations of natural and technogenic character, fire safety, the strengthening of anti-terrorist protection, prevention of extremism, other issues of comprehensive security. The author suggests to unite the existing bodies of management of civil protection of business entities under the guidance of their commissions on prevention and liquidation of emergency situations. The current "state of emergency" legislation should be codified in the form of the Code of civil protection.

Key Words: *civil protection, civil defense, emergency situations, military threats, complex security, integration, codification*

Corresponding address: gochgu@mail.ru