Иванов И. В.
E-mail: ivanagz@rambler.ru
Данкова Ж. Ю. – канд. социол. наук, доцент
E-mail: zdankova@yandex.ru

Анализ нормативно-правового обеспечения деятельности ГУ МЧС России по Алтайскому краю в части обеспечения населения средствами индивидуальной защиты

Актуальность темы выбранной темы исследования, в первую очередь, определяется необходимостью обеспечения всех категорий населения средствами индивидуальной защиты и выполнением всех требований этой работы. По нашему мнению, существенными представляются такие обстоятельства как:

Во-первых, наличие возрастающей угрозы применения противником оружия массового поражения, высокоточного оружия по радиационно-, химически- и биологически опасным объектам, а также износом производственных мощностей.

Во-вторых, необходимостью совершенствования нормативно-правовых актов, регламентирующих обеспечение населения средствами индивидуальной защиты (далее – СИЗ).

В-третьих, в связи с проведением специальной военной операции на территории Украины, противник пытается обострить и дестабилизировать обстановку на территории России, особенно в приграничных и на освобожденных территориях, путем совершения террористических актов на радиационно-, химически- и биологически опасных объектах, так украинские диверсанты пытались устроить «ядерный терроризм» на Ленинградской и Калининской атомной электростанции, путем подрыва линий электростанций, что могло привести к остановке ядерных реакторов и, возможным, необратимым катастрофическим последствиям.

Кроме того, обстрелы и потенциальная угроза украинских формирований Запорожской атомной электростанции, актуализируют проблему обеспечения безопасности от радиационного заражения не только территории Российской Федерации, но и сопредельных государств [1].

Полномасштабная работа по решению важных и значимых задач в части обеспечения населения средствами индивидуальной защиты ведется планомерно и основательно. Однако, на сегодняшний день имеет место быть факт недостаточного правового закрепления реализации отдельных аспектов процесса обеспечения населения СИЗ, который требует совершенствования нормативно-правовых механизмов. С данным противоречием и связана **проблема** настоящего исследования, **цель** которого состоит в выявлению проблемных вопросов обеспечения населения средствами индивидуальной защиты в части их нормативно-правового обеспечения.

В качестве **методологических** подходов исследования выбраны процессный и деятельностный, которые позволяют рассмотреть обеспечение населения средствами индивидуальной защиты, с одной стороны, как совокупность строго определенных операций, действий и процедур специфической направленности. А, с другой, дают возможность исследовать практические действия (бездействие) ответственных должностных лиц, по исполнению функции обеспечение населения средствами индивидуальной защиты в рамках действующего правового поля. **Методы** исследования – традиционный анализ документов, контент-анализ, обобщение.

Авторский анализ. Обеспечение СИЗ осуществляется на основании действующих нормативно-правовых актов Российской Федерации, в соответствии с основными задачами в области гражданской обороны и в комплексе мероприятий по подготовке к защите и по защите населения от опасностей, возникающих при ведении военных конфликтов или вследствие этих конфликтов, а также для защиты населения при возникновении чрезвычайных ситуаций.

На первом этапе исследования были отобран перечень документов, в которых отражены различные аспекты процесса обеспечения населения СИЗ и выделены параметры анализа, среди которых ключевым является нормативное закрепление отдельных компонентов вышеназванного процесса.

Весь комплекс принятых и действующих нормативно-правовых актов в области обеспечения населения СИЗ и подвергнутых авторскому анализу, можно разделить на три уровня: федеральные, ведомственные и региональные нормативно-правовые акты. Результаты проведенного традиционного анализа документов представлены в таблице 1.

Таблица 1

Результаты традиционного анализа документов

№ п/п	Наименование НПА	Характеристика обеспечения	Авторский комментарий
1	Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне» [2]	Документ является основополагающим в области гражданской обороны. Одной из задач гражданской обороны является предоставление населению средств индивидуальной и коллективной защиты	Данный документ является регламентным, который определяет, что одной из задач гражданской обороны является предоставление населению СИЗ
2	Приказ МЧС России от 01.10.2014 № 543 «Об утверждении Положения об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты» [3]	Данный нормативно-правовой акт является основополагающим в области обеспечения населения СИЗ	В данном нормативно-правовом акте не отражены все категории населения, которые должны быть обеспечены СИЗ, требуется внесение изменений
3	Приказ МЧС России от 27.05.2003 № 285 «Об утверждении и введении в действие Правил использования и содержания средств индивидуальной защиты, приборов радиационной, химической разведки и контроля» [4]	Данный нормативно-правовой акт является основополагающим по порядку содержания СИЗ	В целях уменьшения времени доставки имущества гражданской обороны до пунктов выдачи средств индивидуальной защиты, необходимо внесение дополнений (изменений)
4	Постановление Правительства Алтайского края от 04.08.2021 № 291 «Об утверждении номенклатуры и объемов материально-технических, продовольственных и иных средств в Алтайском крае в целях гражданской обороны» [5]	На основании данного документа утвержден объем средств радиационной, химической и биологической защиты создаваемый в Алтайском крае	Запас СИЗ создан в соответствии с действующим законодательством. После внесения изменений в приказ МЧС России № 543, необходимо увеличить (увеличивать) объем СИЗ
5	Постановление	На основании данного	Является положительным

	Администрации Алтайского края от 06.09.2011 № 489-14 «Об освежении средств индивидуальной защиты в запасах Алтайского края» [6]	нормативно-правового акта определено ежегодное выделение денежных средств на освежение и утилизацию СИЗ в размере 3-х миллионов рублей	моментом, так как не во всех субъектах ежегодно запланированы выделения денежных средств, однако в связи с высокой стоимостью СИЗ необходимо увеличить количество выделяемых денежных средств
6	Распоряжение Администрации Алтайского края от 30.03.2011 №108-4р [7]	На основании данного нормативно-правового акта определен порядок выдачи СИЗ	В полной мере соответствует требованиям действующего законодательства

Как следует из данных таблицы 1, анализ документов выявил следующие проблемы в нормативно-правовых актах в области обеспечения населения СИЗ, а именно:

1. В приказе МЧС России от 01.10.2014 № 543 «Об утверждении Положения об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты» не предусмотрено обеспечение всех категорий населения СИЗ таких как:

– обучающихся в учебных заведениях, расположенных на территории подверженной радиационному, химическому и биологическому заражению (загрязнению);

– осужденных лиц, находящихся в исправительных учреждениях, расположенных на территории подверженной радиационному, химическому и биологическому заражению (загрязнению);

– проживающих в населённых пунктах, по которым, в соответствии с исходными данными по гражданской обороне, возможно нанесение ядерных ударов;

– работающего населения, проживающего в зоне радиационного, химического и биологического заражения (загрязнения), а работающего за его пределами.

2. В приказ МЧС России от 27.05.2003 №285 «Об утверждении и введении в действие Правил использования и содержания средств индивидуальной защиты, приборов радиационной, химической разведки и контроля» необходимо внести изменения (дополнения) в целях уменьшения времени выдачи населению СИЗ, путем размещения складов гражданской обороны в населенных пунктах, или же на базе администраций органов местного самоуправления вне зоны возможного радиационного, химического и биологического заражения.

Проведенный анализ показал так же наличие положительного момента в руководящих документах, определяющих порядок исследуемого в настоящем исследовании процессе. В частности, определение конкретных объемов и источников выделения денежных средств на обновление и утилизацию СИЗ.

Далее в рамках выбранной тактики исследования с целью уточнения нормативных оснований для реализации организационных, технологических и процедурных вопросов процесса обеспечения населения СИЗ был проведен контент-анализ шести документов. Сводные данные по полученным результатам представлен в таблице 2.

Таблица 2

Результаты контент-анализа нормативно-правовых актов

Единицы анализа	НПА РФ	НПА МЧС России		НПА субъекта		
	[1]	[2]	[3]	[4]	[5]	[6]

	Ко-во	Частота %	Ко-во	Частота %	Ко-во	Частота %	Ко-во	Частота %	Ко-во	Частота %	Ко-во	Частота %
Российская Федерация	76	1,60	58	2,63	15	0,32	-	-	-	-	-	-
гражданская оборона	184	3,88	18	0,82	-	-	22	2,06	4	1,53	6	2,29
организация	51	1,08	32	1,45	-	-	6	0,56	-	-	-	-
население	48	1,01	35	1,59	-	-	-	-	-	-	6	2,29
обеспечение	28	0,59	-	-	-	-	1	0,09	-	-	4	1,53
чрезвычайная ситуация	26	0,55	14	0,64	-	-	-	-	-	-	-	-
защита	23	0,49	25	1,13	74	1,60	6	0,56	3	1,15	2	0,76
территория	20	0,42	14	0,64	-	-	6	0,56	-	-	3	1,15
средство защиты	17	0,36	20	0,91	74	1,60	23	2,15	6	2,29	2	0,76
природный и техногенный характер	14	0,30	8	0,36	-	-	4	0,37	-	-	-	-
СИЗ	3	0,06	35	1,59	13	0,28	-	-	5	1,91	9	3,88
запас СИЗ	-	-	24	1,09	-	-	21	1,96	3	1,15	-	-
хранение	-	-	23	1,04	118	2,55	8	0,75	3	1,15	-	-
химическое поражение	-	-	7	0,32	62	1,34	4	0,37	-	-	-	-
ликвидация	-	-	6	0,27	-	-	4	0,37	-	-	-	-
радиационная угроза	-	-	-	-	62	1,34	6	0,56	-	-	-	-
региональный уровень	-	-	-	-	-	-	54	5,05	13	4,96	9	3,88

В результате проведения контент-анализа документов разного уровня установлено, что в их содержание наиболее часто встречаются следующие слова и словосочетания: «гражданская оборона», «СИЗ», «радиационный», «химический», «защита», «организация», «обеспечение», «запас», «население», «хранение».

В частности, в Федеральном законе от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне» текст нормативно-правового акта перенасыщен словами «Российская Федерация», «гражданская оборона», которые составляют более 2% текста. Вероятно, данное обстоятельство обусловлено тем, что документ является законодательным актом в части организации гражданской обороне и носит нормативный характер. Доля упоминаний словосочетания «СИЗ» составляет 06%. – для данного объема текстуальной части это крайне редкий случай цитирования. Это связано, скорее всего, с особенностями содержания законодательного акта, предполагающего описание и указание на регламентацию общих положений, затрагивающих всю сферу гражданской обороны.

Анализ текста Приказа МЧС России от 01.10.2014 № 543 «Об утверждении Положения об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты» (далее – Приказ) показал, что в данном приказе употребляются к единицам анализа, характеризующим крайне высокой частотой, относятся «Российская Федерация» (более 2 %), «СИЗ» и «население» (1,5 %). При этом в данном источнике СИЗ коррелирует с такими смысловыми единицами как «обеспечение» (17 %) и «население» (20 %). Значительно меньшее упоминание отмечается для тематических слов – «организация» и «защита» (1,1 %).

В целом содержательно, документ направлен на создание общих федеральных и субъектовых положений по регулированию сферы обеспечения населения СИЗ. Уточнению того, какие категории населения в первую очередь должны быть обеспечены СИЗ и на каких уровнях создается и хранится запас СИЗ.

Положения приказа не прописывают обеспечение абсолютно всех без исключения категорий населения СИЗ.

В иных документах доля упоминаний смысловых единиц имеет разные значения.

Например, Приказ МЧС России от 27.05.2003 № 285 «Об утверждении и введении в действие Правил использования и содержания средств индивидуальной защиты, приборов радиационной, химической разведки и контроля» перенасыщен словами «хранение», «средство», «защита», «радиационный», «химический. Также стоит отметить особенность в частом употреблении распорядительных смысловых терминов: «контроль» (0,63 %), «проверка» (0,45 %), «правило» (0,35 %) и т.д. Допустимо утверждать, что основная направленность документа – создание требований к хранению средств индивидуальной защиты, приборов радиационной, химической разведки и контроля.

Отдельного внимания, по нашему мнению, заслуживает факт тесной корреляции тематического термина «средство» со словосочетанием «радиационной и химической защиты» на 60%, со словосочетанием «индивидуальной защиты» на 20%, «хранение» – 18%, что говорит о наличие строгой привязки инструментов защиты населения к конкретной ситуационной обстановке.

Контрольной функцией в полной мере наделено, судя по частоте совпадений единиц анализа, МЧС России (58 упоминаний 1,25%), которое может проводить контроль на различных уровнях управления. Так, текст приказа направлен именно на регламентацию, создание правил хранения и использования СИЗ при чрезвычайных ситуациях.

Вопросы запаса средств защиты населения на региональном уровне отражены в Постановлении Правительства Алтайского края от 04.08.2021 № 291 «Об утверждении номенклатуры и объемов материально-технических, продовольственных и иных средств в Алтайском крае в целях гражданской обороны» (далее – Постановление № 291). Анализ текста данного документа показал ярко выраженное определение субъекта исследуемого процесса в конкретном регионе (установлено четкое указание на уровень власти, занимающейся реализацией документа). Кроме того, контент-анализ Постановления № 291 позволил обнаружить его отличие от предыдущего приказа, заключающееся в акцентуации деятельности по созданию запаса материальных средств исключительно в масштабах Алтайского края.

Дополнительно отметим, что в Постановлении № 291 рассматриваются перечни и объемы различных типов запасов в контексте возможных крупных чрезвычайных ситуаций, для ликвидации которых создаются запасы средств радиационной, химической, биологической защиты. Основным органом власти, уполномоченным на решение задач в области создания резервов на рассматриваемой в настоящей статье территории, является ККУ «Управление по обеспечению мероприятий гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности в Алтайском крае».

Детализирует и в некоторых моментах расширяет текст Постановления № 291, Постановление Администрации Алтайского края от 06.09.2011 № 489-14 «Об освежении средств индивидуальной защиты в запасах Алтайского края» (далее – Постановления № 489-14), содержание которого семантически схоже с Постановлением № 291, изученного ранее.

Во всех положениях Постановления № 489-14 текста прослеживается плотное использование тематической аббревиатура «СИЗ» (1,91%), что для небольшого объема слов является достаточно частым упоминанием. В данном случае «СИЗ» связано с такими словами как «приобретение» и «утилизация», а также увязано с «денежным» (33%) контекстом данного средства. В целом, данное постановление определяет задачи по приобретению и утилизации СИЗ на территории Алтайского края.

Еще один документ – Распоряжение Администрации Алтайского края от 30.03.2011 №108-4р – регламентирует порядок действий по обеспечению населения «СИЗ» при объявлении выполнения мероприятий по гражданской обороне. Особенностью содержания данного документа является высокая частота встречаемости слов, указывающих на определенные действия: «выдача» (2,29%), «обеспечение» (1,53%), «мероприятие» (1,15%), «организовать» (1,15%). «СИЗ» чаще всего в сущностном и смысловом значении связаны со словами: «выдача» (55%), «обеспечение» (22%).

Итак, в результате проведения контент-анализа документов установлено, что во всех исследуемых документах наиболее часто прослеживаются следующие слова и словосочетания «гражданская оборона», «СИЗ», «радиационный», «химический», «защита», «организация», «обеспечение», «запас», «население», «хранение», что позволяет говорить нормативном закреплении разных аспектов процесса обеспечения населения СИЗ, от радиационного, химического заражения (загрязнения), как одной из ключевых задач в области гражданской обороны.

Таким образом, процесс обеспечения населения Алтайского края СИЗ представляется планомерным целенаправленным комплексом мероприятий, связанных с доставкой и выдачей СИЗ, обучением и информированием населения в целях защиты от радиационного, химического и биологического заражения (загрязнения).

Реализация данных процессов регламентирована нормативно-правовыми актами Российской Федерации и Алтайского края. Показательно, что практически все операции, процедуры и действия по обеспечению населения Алтайского края СИЗ имеют нормативно-правовое закрепление и четко алгоритмизировано.

При этом, вероятно, единственной недоработкой является не закрепление НПА обеспечение всех категорий населения СИЗ, которое, на нашему мнению, подлежит несомненному устранению.

Литература

1. Боевики решили захватить атомную подлодку: России заговорили о ядерном терроризме. Насколько реальна эта угроза? 7 ноября 2022 [Электронный источник]// Lenta.ru [сайт]. URL: https://lenta.ru/articles/2022/11/07/terror/ (дата обращения: 15.09.2023 г.).

2. Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. «О гражданской обороне» № 28-ФЗ // Собрании законодательства РФ. – 1998. – №17. – ст. 799.

3. Приказ МЧС России от 1 октября 2014 г. № 543 «Об утверждении Положения об организации обеспечения населения средствами индивидуальной защиты»// Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2015. – № 29.

4. Приказ МЧС РФ от 27 мая 2003 г. № 285 «Об утверждении и введении в действие Правил использования и содержания средств индивидуальной защиты, приборов радиационной, химической разведки и контроля»// Российская газета. – 2003. – №157.2. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 01.04.2020) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»

[Электронный источник] / СПС «КосультантПлюс» [сайт]. – URL: www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_5295/. (дата обращения: 15.02.2023 г.).

5. Постановление Правительства Алтайского края от 04.08.2021 № 291 «Об утверждении номенклатуры и объемов запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств в Алтайском крае в целях гражданской обороны» // Официальный интернет-портал правовой информации [сайт]. – 2021. – № 2200202108040002. – URL: www.pravo.gov.ru. (дата обращения: 15.02.2023 г.).

6. Постановление Администрации Алтайского края от 06.09.2011 № 489-14 «Об освежении средств индивидуальной защиты в запасах Алтайского края» – Текст постановления опубликован не был. – Доступ из справ.-правовой системы КонсультантПлюс. (дата обращения: 15.02.2023 г.).

7. Распоряжение Администрации Алтайского края от 30.03.2011 №108-4р // Официальный сайт Алтайского края. – URL: https://www.altairegion22.ru/upload/iblock/aaf/107-h.PDF. (дата обращения: 15.02.2023 г.).