Коновалов В. Ю.
kvechester@yandex.ru.

Проблемы регулирования гражданской защиты населения РФ: традиционный анализ документов

Обеспечение защиты населения Российской Федерации является одной из основных задач не только сотрудников МЧС России, но и государственных и муниципальных служащих. Это прописано в ряде нормативных правовых актов, направленных не только на предупреждение, локализацию и устранение различных угроз населению, но и в них прописаны различные показатели благополучия населения.

Как известно, чрезвычайные ситуации (далее – ЧС), различные опасности, вызовы, риски и угрозы возникают чаще всего внезапно, требуя от человека незамедлительных и активных действий. С ними можно столкнуться даже в самой обычной обстановке: дома, на улице, на работе или учебе. Однако события на Украине в 2022-2024 году, ЧС различного характера на территории России и в других странах мира показали, что мероприятия гражданской защиты (далее – ГЗ) населения требуют тщательного планирования, быстрого реагирования на изменяющуюся обстановку, значительного количества ресурсов и решительных действий от органов государственной и муниципальной власти.

Актуальность темы исследования обусловлена:

во-первых, тем, что для государственной и муниципальной власти важно не только заниматься реагированием на ЧС, пожары и другие происшествия, но и ежегодно и самое главное планомерно улучшать показатели эффективности обеспечения защищенности граждан, проживающих на территории как отдельного города (например, Орехово-Зуевского городского округа Московской области), так и в России в целом. Подчеркну, что ряд целевых показателей прописан в некоторых федеральных целевых программах. Но, как показывает опыт автора, данные показатели не всегда достигаются. Ведь то, что спланировано, не всегда бывает реализуемо на практике;

во-вторых, для общества важно не только знать основы регулирования гражданской защиты. Но и обеспечивать выполнение прописанных в нормативных правовых актах мероприятий, поскольку от этого зависит реализация таких социальных функций государства, как охранительная, регулятивная и функция социализации;

в-третьих, актуальность анализа документов в области регулирования гражданской защиты населения определяется тем, что граждане страны могут ознакомиться не только с плановыми показателями обеспечения безопасности от ЧС, пожаров и др., но смогут увидеть реальную картину выполнения данных плановых показателей из года в год. А значит, смогут сделать вывод о качестве обеспечения безопасности граждан, что важно для демократического общества.

Краткий обзор документов по теме исследования. В последние годы наметилась тенденция для внесения изменений в законодательство в области гражданской защиты населения РФ. Вызвано это различными событиями, с которыми наша страна и система безопасности в ней не сталкивались. Это, в первую очередь, пандемия COVID-19 и специальная

военная операция. Как известно, главной целью политики в области обеспечения безопасности является создание и всестороннее обеспечение государственных гарантий защиты жизни и здоровья граждан, а также сохранение объектов экономики в мирное и военное время. Поэтому особое значение имеет в первую очередь правое обеспечение гражданской защиты населения, которое будет далее обеспечиваться различными институтами функционирования.

Стоит отметить, что в России была выстроена иерархичная система нормативных правовых актов в области обеспечения и регулирования гражданской защиты населения, для которой характерна субординация (федеральный, региональный, субъектовый, местный уровни). В данной НИР будет затронут лишь верхний слой документов, то есть федеральный. К нему относятся нормативные правовые акты:

- определяющие конституционные права и обязанности в области гражданской защиты [1];

- документы, определяющие порядок функционирования системы гражданской защиты населения РФ [2; 3; 4; 12 и др.];

- правоустанавливающие нормы обеспечения гражданской защиты населения в отдельных отраслях экономики [5-9 и др.];

- в области оповещения и информирования населения о ЧС, что крайне важно, т.к. от своевременного оповещения и информирования зависит быстрота принятия решения [2; 11; 13 и др.];

- регламентирующие порядок действий по обеспечению гражданской защиты населения и ликвидации последствий ЧС [10 и др.] и др.

Изучение статистики по теме исследования. Важнейшим показателем обеспечения безопасности является то, сколько ЧС происходит в год. МЧС России, кроме того, что реагирует на ЧС и ликвидирует их последствия, собирает данные о ЧС, анализирует и ежегодно публикует Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера» [14]. Изучив статистические данные в этом докладе за 2018-2022 гг. можно сделать следующие выводы:

1. В 2022 году произошло 242 ЧС, в 2021 г. – 386 ЧС, в 2020 – 331 ЧС, а в 2019 и 2018 г – 266 ЧС в каждом году. Для наглядности эти данные изобразим в виде графика (см. рис. 1). Данные за 2023 год будут доведены примерно в марте 2024 года, но стоит ожидать, что ЧС будет также много, как и в 2022 году (опираясь на прогнозы МЧС России, в 2023 г. общее количество ЧС прогнозируется в пределах среднемноголетних значений) [15].

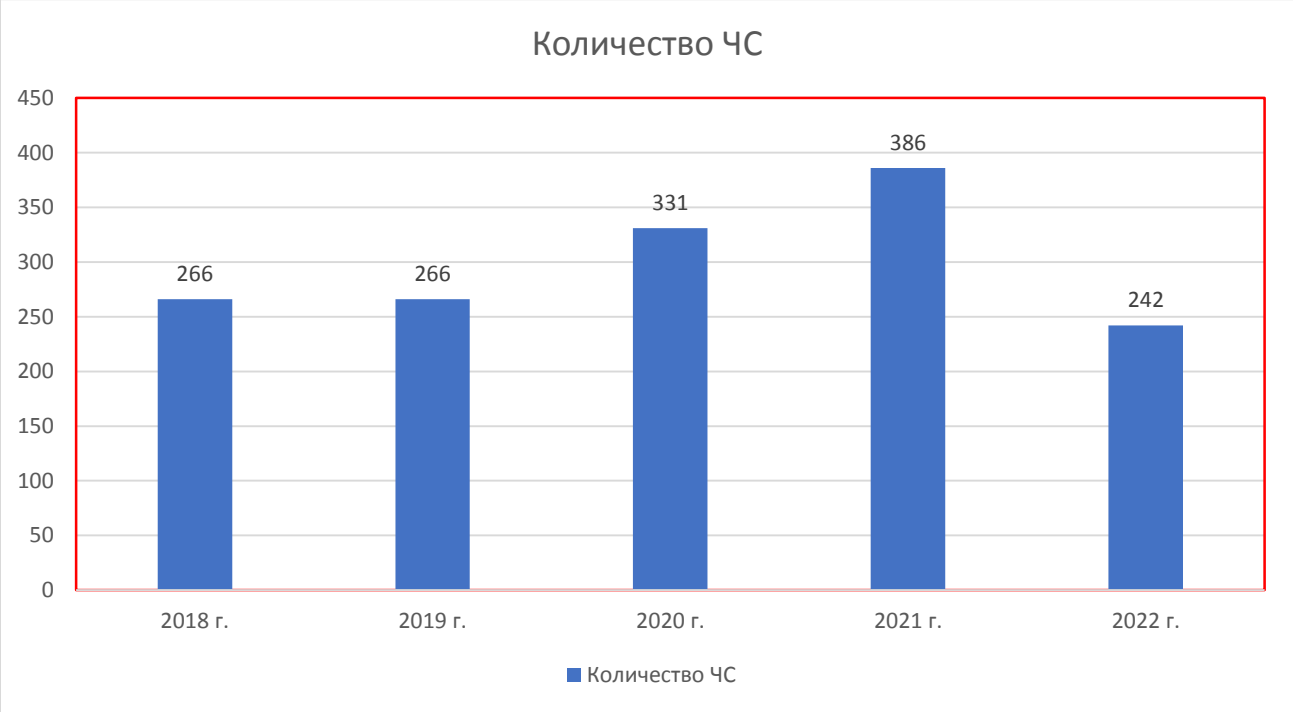


Рисунок 1 – Данные по количеству ЧС в России за 2018-2022 гг. (на основе официальной статистики МЧС России) [15]

2. Уже действующие НПА в целом позволяют обеспечивать требуемый уровень защиты населения от ЧС, но на уровне субъектов РФ и местном уровне требуется привести в соответствие региональное и муниципальное законодательство в соответствии с рекомендациями МЧС России [14].

3. В последние 2-3 года всё чаще фиксируются особо опасные и социально-значимые заболевания животных (африканская чума свиней, высокопатогенный грипп птиц, бешенство животных, оспа овец и коз и сибирская язва и др.) [14]. Это, в том числе, требует внесения изменений в действующие НПА, регламентирующие данную сферу обеспечения безопасности. Так как в проанализированных документах, в частности в Госпрограмме, таким заболеваниям не уделено никакого внимания. А, по мнению автора, они могут влиять не только на работу сотрудников МЧС России, Роспотребнадзора и др. органов власти, но также влияют на обеспечение безопасности и экономики страны.

4. По-прежнему остро стоит вопрос обеспечения защиты населения от пожаров, особенно в новых регионах (ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областях) [14]. Требуется значительно дооснастить пожарные гарнизоны современным оборудованием и автотранспортом. Многие эксперты МЧС России, побывавшие с этих регионах России с инспекциями, в частной беседе с автором отметили неудовлетворительное качество имеющихся средств и техники, а также их недостаточное количество, что негативно может сказаться при возникновении ЧС, пожаров и происшествий разного рода.

5. Техническое оснащение системы обеспечения защиты населения происходит, но крайне медленно. Так, уже третий год идет внедрение информационной системы «Атлас опасностей и рисков», а также доработка клиентского сопровождения АИУС РСЧС [14].

Результаты авторского исследования. Выделим несколько параметров, которые оказывают большое значение на совершенствование гражданской защиты населения РФ (см. табл. 1) и которые были определены на основе анализа сведений за 2022 год, представленных в Государственной программе Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» [16] (далее – Госпрограмма). Параметры для проведения анализа представлены во 2-м столбце таблицы 1, все они были утверждены руководителем исследования профессором С. А. Мельковым.

Таблица 1

Результаты традиционного анализа сведений за 2022 год, представленных в Государственной программе Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» [16]

№	Наименование параметра	Значения на конец 2022 года		Авторская оценка и выявление проблем
		план	факт	
1.	Количество аварий на опасных производственных объектах (на 1000 опасных производственных объектов), ед.	1,01	0,51	Результативность: (1,01/0,51)*100 % = 198 %. То есть план перевыполнен на 98 %, другими словами целевой показатель Госпрограммы достигнут. **Выявленная проблема: некачественное планирование параметра либо нечеткое определение самого понятия «авария на опасных производственных объектах»,** что и приводит (возможно) к превышению факта над планом почти в 2 раза.
2.	Снижение риска возникновения аварий на поднадзорных Ростехнадзору опасных производственных объектах (к среднему значению за 2011-2013 годы), %	91	46,7	Результативность: (91/46,7)*100 % = 195 %. То есть план перевыполнен на 95 %, другими словами целевой показатель Госпрограммы достигнут. **Выявленная проблема: некачественное планирование параметра в Госпрограмме либо нечеткое определение самого понятия «авария на опасных производственных объектах»**, что и приводит (возможно) к превышению факта над планом на 95 %.
3.	Количество чрезвычайных ситуаций, ед.	268	242	Результативность: (268/242)* 100 % = 110 %. То есть план перевыполнен на 10 % (это настораживает), другими словами целевой показатель Госпрограммы достигнут. **Выявленная проблема:** 2022 год был наполнен разными событиями (прежде всего связанными с СВО), но далеко не все они попали в статистику именно как ЧС. Поэтому считаю, что **нужны более четкие критерии отнесения события к ЧС.**

4.	Количество зарегистрированных пожаров в зданиях и сооружениях, тыс. ед.	172,6	145,7	Результативность: (172,6/145,7)*100 % = 118 %. То есть план перевыполнен на 18 %, другими словами целевой показатель Госпрограммы достигнут. **Выявленная проблема: данные за 2022 год по количеству зарегистрированных пожаров, которые передает МЧС России в Правительство РФ, занижены**, т.к. в НПА появились разные термины, связанные с пожарами, но фактически ими не являющиеся (например, возгорание, вспышка, воспламенение, загорание и прочее). Явно требуется прописать в Госпрограмме отдельным пунктом не только количество зарегистрированных пожаров в зданиях и сооружениях, но и количество возгораний и т.п. явлений. Ведь от них тоже имеется ущерб, а также привлекаются соответствующие силы и средства на их тушение.
5.	Количество происшествий на водных объектах, тыс. ед.	5,5	3,6	Результативность: (5,5/3,6)*100 % = 153 %. То есть план перевыполнен на 53 %, другими словами целевой показатель Госпрограммы достигнут. Выявленная **проблем**а: анализ выполнения этого показателя за предыдущие 3 года показал, что идет постоянное ежегодное снижение количество таких происшествий на 20-50 %. Значит **либо этот показатель за 2022 год спланирован неверно, либо под понятие «происшествие на водных объектах» не попадают все происшествия** (часть остается вне статистики, т.к. термины неточно сформулированы в НПА).
6.	Сокращение количества лиц, погибших в чрезвычайных ситуациях (по отношению к плановому значению показателя 2019 года), %	7,4	67,3	Результативность: (67,3/7,4)*100 % = 909 %. То есть план перевыполнен почти в 9 раз, другими словами целевой показатель Госпрограммы достигнут. **Выявленных проблем нет.**
7.	Сокращение количества лиц, погибших на пожарах (по отношению к плановому значению показателя 2019 года), %	7,5	9,5	Результативность: (9,5/7,5)*100 % = 127 %. То есть план перевыполнен на 27 %, другими словами целевой показатель Госпрограммы достигнут. **Выявленных проблем нет.**
8.	Сокращение	8,2	37	Результативность: (37/8,2)*100 % = 451 %. То

	количества лиц, погибших в происшествиях на водных объектах (по отношению к плановому значению показателя 2019 года), %			есть план перевыполнен почти в 4,5 раза, другими словами целевой показатель Госпрограммы достигнут. **Выявленных проблем нет.**

Таким образом, лично автором **методом традиционного анализа документов** была подсчитана результативность реализации плановых значений, касающихся защиты населения от ЧС, пожаров и различных происшествий, представленных в Госпрограмме, и выявлены 5 совершенно реальных проблем, которые требуют решения:

1. Некачественное планирование в Госпрограмме параметра «Количество аварий на опасных производственных объектах (на 1000 опасных производственных объектов)» либо нечеткое определение самого понятия «авария на опасных производственных объектах».

2. Некачественное планирование параметра «Снижение риска возникновения аварий на поднадзорных Ростехнадзору опасных производственных объектах (к среднему значению за 2011-2013 годы)» в Госпрограмме либо нечеткое определение самого понятия «авария на опасных производственных объектах».

3. В Госпрограмме и других НПА нужны более четкие критерии отнесения события к ЧС.

4. Данные за 2022 год (по мнению автора) по количеству зарегистрированных пожаров, которые передает МЧС России в Правительство РФ, занижены.

5. В Госпрограмме показатель «Количество происшествий на водных объектах» за 2022 год спланирован неверно либо под понятие «происшествие на водных объектах» не попадают все происшествия.

В заключение исследования отметим следующее.

1. Проанализировав статистику ЧС и данные, представленные в вышеуказанной Госпрограмме, следует признать, что МЧС России публикует информацию, которая, по всей видимости, может несколько расходиться с действительностью. Причина этому в подмене понятий и нечеткости критериев отнесения конкретного события к ЧС, пожару или происшествию на водных объектах и т.д.

2. Автор методом традиционного анализа сведений за 2022 год, представленных в Государственной программе Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» лично выявил 5 проблем, которые нужно решать или как минимум минимизировать.

3. Госпрограмма нуждается в изменении в части, касающейся расширения параметров для оценки, а также уточнения некоторых числовых характеристик параметров, т.к. по нескольким параметрам идет перевыполнение во много раз, а одного параметра – даже в 9 раз. По мнению автора, такое значительное перевыполнение нельзя признать нормальным.

4. Автор не останавливается на достигнутом, и продолжит поиски решений выявленных проблем, дальнейшие авторские предложения должны быть верифицированы (т.е. перепроверены) с помощью экспертного опроса. Автор планирует его проведение в марте-апреле 2024 года, предварительно будет опрошено не менее 10 экспертов из числа сотрудников

Главного управления МЧС России по Московской области, а также из числа сотрудников центрального аппарата МЧС России и Правительства Московской области.

5. Материалы данной статьи могут быть полезны студентам, курсантам и слушателям при изучении в вузе следующих дисциплин: «Государственное регулирование экономики», «Ситуационный анализ регулирования экономических процессов в ГМУ», «Государственная и муниципальная служба», «Региональная политика», «Социология власти и управления», «Философия власти и управления», «Аналитика в органах государственной власти и местного самоуправления», «Управление в ЧС», «Планирование мероприятий РСЧС и ГО», и др. Также авторские наработки могут быть использованы сотрудниками МЧС России для корректировки Госпрограммы на 2024-2030 гг.

Литература

1. Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [Электр. ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31866/ (дата обращения: 10.01.2024) и др.

2. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [Электр. ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/ (дата обращения: 10.01.2024).

3. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [Электр. ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5438/ (дата обращения: 10.01.2024).

4. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электр. ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения: 10.01.2024).

5. Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» [Электр. ресурс]. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_8797/ (дата обращения: 10.01.2024).

6. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» [Электр. ресурс]. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15265/ (дата обращения: 10.01.2024).

7. Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» [Электр. ресурс]. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_66069/ (дата обращения: 10.01.2024).

8. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [Электр. ресурс]. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15234/ (дата обращения: 10.01.2024).

9. Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса» [Электр. ресурс]. https://base.garant.ru/12188188/ (дата обращения: 10.01.2024).

10. Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» [Электр. ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7746/ (дата обращения: 10.01.2024).

11. Указ Президента РФ от 31 марта 2010 г. № 403 «О создании комплексной системы обеспечения безопасности населения на транспорте» [Электр. ресурс]. URL: https://www.kremlin.ru/acts/bank/30850 (дата обращения: 10.01.2024).

12. Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденное Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г. № 868 [Электр. ресурс]. URL: https://base.garant.ru/187212/ (дата обращения: 10.01.2024).

13. Постановление Правительства РФ от 24 марта 1997 г. № 334 «О Порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [Электр. ресурс]. URL: https://base.garant.ru/10600054/ (дата обращения: 10.01.2024).

14. Итоги деятельности МЧС России [Электр. ресурс]. URL: https://mchs.gov.ru/deyatelnost/itogi-deyatelnosti-mchs-rossii (дата обращения: 15.01.2024).

15. Прогноз возникновения чрезвычайных ситуаций на 2023 год [Электр. ресурс]. URL: https://mchs.gov.ru/dokumenty/6755 (дата обращения: 17.01.2024).

16. Государственная программа Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» [Электр. ресурс]. URL: https://mchs.gov.ru/dokumenty/gosudarstvennye-i-federalnye-celevye-vedomstvennye-programmy/gosudarstvennaya-programma-rossiyskoy-federacii-zashchita-naseleniya-i-territoriy-ot-chrezvychaynyh-situaciy-obespechenie-pozharnoy-bezopasnosti-i-bezopasnosti-lyudey-na-vodnyh-obektah (дата обращения: 15.01.2024).