Егибеков Е. З.
egibek2011@mail.ru
Данкова Ж. Ю. – канд. социол. наук, доцент
zdankova@yandex.ru

Организационно-правовые основания очистки местности от взрывоопасных предметов на муниципальной территории

Актуальность темы исследования подтверждается тем, что до сих пор на муниципальных территориях нашей страны, и в частности, находится большое количество взрывоопасных предметов (далее – ВОП), которые представляют собой особую опасность и смертельную угрозу. Вместе с тем в настоящее время в условиях проведения специальной военной операции, на фоне увеличения угроз национальной безопасности России продолжают иметь место чрезвычайные ситуации, связанные с опасностью нового засорения территорий взрывоопасными предметами.

В частности, обнаружение и обезвреживание ВОП на территории новых административных округов города Москвы, площадь которой составляет порядка 148 тыс. га (что практически в 2,5 раза больше площади всей «Старой Москвы») [1], проводится в целях исключения или максимально возможного снижения потерь: как людских потерь, так и разрушения материальных объектов и имеющихся культурных ценностей. Как и в любой иной сфере общественно-правовых отношений, качество и своевременность проведения работ по очистке местности (объектов) от ВОП зависит от тщательной организации данного процесса.

Изложенные выше обстоятельствами при комплексном рассмотрении обуславливают значимость и важность исследования вопросов обеспеченности и результативного применения организационно-правовых оснований для ведения работ по очистке местности от взрывоопасных предметов.

Как показывает практика в настоящее время организация и осуществление подобного рода деятельности требует межведомственного участия, что предполагает в свою очередь четкое полномочно-функциональное распределения исполнительно-распорядительных функций. В этом и состоит **проблема** исследования.

Цель работы заключается в исследовании действующих нормативных положений и организационных технологий при очистке местности от взрывоопасных предметов муниципальной территории (далее – Очистка).

Методы исследования: традиционный анализ документов, логический анализ, включенное наблюдение, обобщение.

Авторский анализ. Очистка местности от взрывоопасных предметов включает в себя организацию и проведение комплекса специальных работ по технической разведке, диагностике, обезвреживанию ВОП в условиях специального полигона согласно законодательству [2]. Очистка местности от ВОП является комплексной задачей. В частности, каждый участник процесса несет ответственность и выполняет функции по минимизации рисков, обеспечению должного уровня безопасности проживающего на территории муниципального образования населения и сохранность материальных средств [2]. Отдельные вопросы, связанные предупреждением и ликвидацией угрозы взрыва, требуют учета необходимости принятия управленческих решений органов местного

самоуправления (далее – ОМСУ) в части реализации генерального плана застройки и использования муниципальных земель.

Правовыми основами в любой сфере общественных отношений выступают соответствующие НПА, их самостоятельные части (главы, части, статьи, пункты и т.д.) и отдельные нормы НПА. Традиционно, как и в иных сферах, фундаментальной правовой основой, регламентирующей выполнение комплекса мероприятий по очистке местности от взрывоопасных предметов на муниципальной территории, является федеральное законодательство.

Возглавляет нормативно-правовую базу основной закон российского государства – Конституция Российской Федерации (12 декабря 1993 г.). В частности, в соответствии с пунктом «м» статьи 71 Конституции РФ вопросы безопасности в целом и обеспечения безопасности личности в частности отнесены к непосредственному ведению Российской Федерации [3].

В соответствии с п. «б» части 2 ст.72 Основного закона в рамках совместного ведения РФ и ее субъектов находится, в том числе и вопрос обеспечения общественной безопасности. Положения высшего нормативно-правового акта российского государства – Конституции РФ – устанавливает основные принципы работы органов исполнительной власти и указывает на необходимость создания эффективного механизма контроля за деятельностью должностных лиц. Федеральный закон «О безопасности» (28 декабря 2010г.) определяет полномочия и функции органов государственной власти, органов местного самоуправления в области безопасности [4].

Главный доктринальный документ страны, основанный на неразрывной взаимосвязи и взаимозависимости национальной безопасности и социально-экономического развития Российской Федерации, – Стратегия национальной безопасности (Указ Президента РФ № 400) [5] – одним из главных условий обеспечения безопасности населения выделяет повышение эффективности реализации полномочий ОМС в данной области.

Рассмотрим нормативные правовые акты (далее – НПА) федерального уровня (см. Таблицу 1).

Таблица 1

Результаты анализа НПА федерального уровня

Наименование документа	**Назначение и содержание**
Федеральные законы	

Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [7]	Законом определены: - основные принципы защиты населения и территорий от ЧС; - полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций; - права и обязанности граждан в области защиты от ЧС, а также порядок подготовки населения к действиям в ЧС, силы и средства, предназначенные для решения задач в области защиты населения и территорий от ЧС. Статья 4 Закона определила создание в РФ Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.
ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [6]	Перечень полномочий местного значения для каждого из типов муниципальных образований (поселение, муниципальный район, городской округ) определен статьями 14 - 18 Закона. Законом подчеркивается, что вопросом местного значения является организация и осуществление мероприятий в области защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. Таким образом, ОМС несут ответственность за комплекс мероприятий, имеющий конечной целью минимизировать риски, повысить безопасность проживающего населения и сохранность материальных средств.
ФЗ от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» [11]	Законом закреплено право ОМС принимать правовые акты, регулирующие вопросы создания и деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований. Закреплена обязанность органов государственной власти, ОМС и организаций оказывать содействие аварийно-спасательным службам в осуществлении их деятельности. Закреплены нормы, регулирующие финансовые основы деятельности аварийно-спасательных служб и формирований.

ФЗ от 14.07.2022 № 351-ФЗ [10]	Устанавливает задачу по поиску и уничтожению ВОП для аварийно-спасательных формирований, подразделений Государственной противопожарной службы МЧС России.

Необходимо особенно подчеркнуть, что разграничение полномочий между субъектами административного процесса в области защиты населения и территорий от ЧС является одним из основополагающих принципов (ключевые принципы представлены в прил. А), которые обеспечивают создание условий для безопасного проживания людей, а также для сохранения объектов экономики, культуры и окружающей среды. Как уже подчеркивалось в предыдущей части исследования, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий несут ответственность за создание безопасных условий жизнедеятельности местного населения и обеспечение защиты территории конкретного муниципального образования от угроз различного характера, как в мирное, так и в военное время.

Пределы участия органов местного самоуправления в обеспечении муниципальной (общественной) безопасности определяются федеральным законодательством – Федеральным законом № 131-ФЗ (ред. от 15.05.2024) [6].

С 2003 года указанный законодательный акт, состоящий из 12 глав и 86 статей, определяют организационно-правовую специфику деятельности ОМС (местных администраций) в сфере предупреждения и защиты населения от ЧС. В частности, интересующие автора правовые аспекты, отражены в главе 3 «Вопросы местного значения» (статьи 14-17, в частности, ч. 1 статьи 14).

Являясь базовыми отраслевыми законами в рассматриваемой области, Федеральный закон № 68-ФЗ (далее – Закон о ЧС) в статье 11 [7] и Федеральный закон № 69-ФЗ (далее – Закон о пожарной безопасности) в статье 19 конкретизируют полномочия органов муниципальной власти [8].

Обобщая изложенное, следует отметить, что базовые федеральные законы определяют ключевые основы защиты населения и территорий от ЧС с точки зрения правовой, организационной и финансово-экономической сторон. Применительно к ракурсу выбранной проблемы исследования нельзя оставить без внимания тот важный факт, что согласно Закону о ЧС 1994г. города федерального значения вправе устанавливать полномочия ОМС в области защиты населения и территорий от ЧС. В силу видимых различий от основного федерального законотворчества и особой специфики московского законодательства в рассматриваемой сфере автор намеренно уделяет данному вопросу отдельную самостоятельную часть во второй главе работы.

В настоящее время в условиях проведения значимой для всей страны специальной военной операции, на фоне стремительного увеличения угроз и вызовов национальной безопасности РФ значительно актуализировалась значимость профессиональной деятельности силовых ведомств. С 2022 года российский законодатель внес некоторые изменения: с началом проведения СВО вся ответственность по обезвреживанию, вывозу и ликвидации ВОП легла на «плечи» данного федерального органа исполнительной власти, имеющего в своем составе специализированные пиротехнические подразделения для

проведения работ в исследуемой области (полномочия и задачи отражены в ФЗ № 351-ФЗ) [10].

Продолжая анализировать нормативно-правовой срез, целесообразно также рассмотреть подзаконные акты: указы Президента России и постановления Правительства РФ. Обобщенно результаты традиционного анализа подзаконных актов представлены в таблице 2.

Таблица 2

Результаты анализа Указов Президента РФ и Постановления Правительства РФ по проблематике исследования

Наименование документа	Назначение и содержание
Указы Президента Российской Федерации	
Указ Президента РФ от 30.09.2011 № 1265 «О спасательных воинских формированиях Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [12]	Данный Указ определяет, что одними из основных задач спасательных воинских формирований являются: - участие в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; - участие в проведении пиротехнических работ, связанных с обезвреживанием авиационных бомб и фугасов.
Указ Президента РФ от 02.07.2005 № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» [13]	Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации наделены полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти соответствующего субъекта и территориальных органов МВД России, МЧС России, Минюста России, Федеральной службы исполнения наказаний, Федеральной регистрационной службы, Федеральной службы судебных приставов, федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных этим министерствам.
Постановления Правительства Российской Федерации	

Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» [14]	Привлечение аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований к ликвидации ЧС осуществляется: - в соответствии с планами предупреждения и ликвидации ЧС на обслуживаемых указанными службами и формированиями объектах и территориях; - в соответствии с планами взаимодействия при ликвидации ЧС на других объектах и территориях; - по решению федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, ОМС, организаций и общественных объединений, осуществляющих руководство деятельностью указанных служб и формирований. Постановление правительства определяет порядок организации и функционирования РСЧС.
Постановление Правительства РФ от 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» [15]	Определяется порядок взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСИН, Росрегистрации, ФССП, а также федеральных министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, руководство которыми осуществляет Правительство РФ, и федеральных служб и агентств, подведомственных этим министерствам. Перечисляются вопросы, по которым осуществляется взаимодействие, и формы указанного взаимодействия.

Данные, отраженные в таблице 2, дают возможность заключить, что в России выстроен многоуровневый подход к реагированию на ЧС. Подзаконная нормативная правовая база, принимаемая различными субъектами нормотворчества, исходит из необходимости сохранения единства и централизованного характера системы государственного управления в области защиты населении и территорий от ЧС.

Ниже, в таблице 3, рассматриваются ведомственные/отраслевые НПА, регулирующие комплекс мероприятий по очистке местности от взрывоопасных предметов на муниципальной территории.

Таблица 3

Результаты анализа Приказов федеральных органов исполнительной власти и иные документы, регламентирующие процесс очистки местности от ВОП

Наименование документа	Назначение и содержание
Приказы и иные документы федеральных органов исполнительной власти	
Приказ МЧС России от 08.07.2004 № 429 «Об утверждении критериев информации о чрезвычайных ситуациях» [19]	В данном Приказе определены критерии информации о ЧС, представляемой в МЧС России. Указанная информация должна содержать сведения: о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, и их последствиях; о радиационной, химической, медико-биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих территориях; о деятельности организаций и органов власти в этой области.
Приказ Минобороны России от 27.07.2011 № 1200 «Наставление по очистке местности (объектов) от ВОП для ВС РФ» [16]	Определяет основные положения, требования и рекомендации по организации и выполнению задач очистки от ВОП и порядка взаимодействия между органами управления, учреждениями и подразделениями на федеральном, региональном и местном уровнях.
Международные стандарты противоминной деятельности (IMAS) 09.30 «Обезвреживание взрывоопасных предметов» [17]	Цель стандарта заключается в том, чтобы установить технические условия и дать руководящие указания в области управления процессом операции по обезвреживанию взрывоопасных предметов (ОВОП) как составной частью противоминной деятельности. Он охватывает общие принципы и обязанности в отношении управления процессом ОВОП.
Инструкция по очистке местности от взрывоопасных предметов (утверждена МЧС России 1 февраля 2016 г.) [18]	Инструкция определяет порядок взаимодействия между специалистами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ОМС при ликвидации ЧС, связанной с обнаружением взрывоопасных предметов.

По мнению авторов исследования, в содержательном плане на сегодняшний день наиболее полно конкретные действия и сам порядок взаимодействия участников процесса (территориальных органов МЧС России и их пиротехнических подразделений, ОМС, МВД России и т.д.) при ликвидации ЧС, связанной с обнаружением взрывоопасных предметов на муниципальной территории, отражен в Инструкции МЧС России.

Инструкция включает в себя широкий терминологический ряд по проблеме, раскрывает этапы Очистки, принципы ее организации.

Таким образом, из приведенного в таблицах 1-3 правового массива следует, что на сегодняшний день в Российской Федерации, в целом, сформирована нормативно-правовая база, регламентирующая выполнение комплекса мероприятий по обезвреживанию ВОП на муниципальной территории. Общее количество документов (всего законов, так или иначе затрагивающих защиту от ЧС более двухсот) подвергнуть анализу крайне сложно, да и в рамках настоящего исследования такая задача не ставилась, поэтому мы ограничились рассмотрением основных законодательных актов и только в части, касающейся выбранной предметной области проблемы исследования.

Обобщенно следует также отметить, что большая часть острых и нерешенных проблем в субъектах Федерации и в их отдельных административно-территориальных единицах, муниципальных территориях связана с недостатками нормативно-правовой базы в различных сферах деятельности. В частности, один из существенных недостатков, на наш взгляд, – это крайне массивный и разветвленный объем НПА: федеральные законы, подзаконные акты, правила, стандарты, регламенты, методические рекомендации и пр.

Ежегодное формирование новых громоздких нормативных и методических документов без совершенствования уже существующих приводит к отсутствию понятности и прозрачности предлагаемых российским законодателем нововведений (изменений). В следствие все новации в условиях отсутствия апробированного механизма их реализации буксуют при первых попытках их практической реализации.

Литература:

1. Великая, Н. М. Административно-территориальные реформы МСУ в новой Москве: решения власти и оценки населения / Н. М. Великая, А. О. Лазукина // Вестник РГГУ. – 2019. – № 4. – С. 48-60.

2. Инструкция по очистке местности от взрывоопасных предметов (утв. МЧС России 1 февраля 2016 г.) [Электр. ресурс] // СПС Гарант [сайт]. URL: https://base.garant.ru/403758796// (дата обращения: 07.09.2024).

3. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) (ред. от 04.10.2022) [Электр. ресурс] // СПС КонсультантПлюс [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/ cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения: 05.09.2024).

4. Федеральный закон «О безопасности» от 28.12.2010 № 390-ФЗ [Электр. ресурс] // СПС КонсультантПлюс [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_108546/ (дата обращения: 05.09.2024).

5. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [Электр. ресурс] // СПС КонсультантПлюс [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271// (дата обращения: 07.09.2024).

6. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ – 05.12.1994. – № 40. – ст. 3822.

7. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 № 68-ФЗ [Электр. ресурс] // СПС

КонсультантПлюс [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/ (дата обращения: 05.09.2024).

8. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 № 68-ФЗ [Электр. ресурс] // СПС КонсультантПлюс [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/ (дата обращения: 05.09.2024).

9. Федеральный закон «О пожарной безопасности» от 21.12.1994 № 69-ФЗ [Электр. ресурс] // СПС КонсультантПлюс [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5438/ (дата обращения: 05.09.2024).

10. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 14.07.2022 № 351-ФЗ (последняя редакция) [Электр. ресурс] // СПС КонсультантПлюс [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_421942/ (дата обращения: 05.09.2024).

11. Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» от 22.08.1995 № 151-ФЗ [Электр. ресурс] // СПС КонсультантПлюс [сайт]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7746/ (дата обращения: 05.09.2024).

12. Указ Президента РФ от 30.09.2011 № 1265 (ред. от 18.01.2024) «О спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [Электр. ресурс] // СПС КонсультантПлюс [сайт]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_119935/ (дата обращения: 07.09.2024).

13. Указ Президента РФ от 02.07.2005 № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» [Электр. ресурс] // СПС КонсультантПлюс [сайт]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_54272/ (дата обращения: 07.09.2024).

14. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» [Электр. ресурс] // СПС КонсультантПлюс [сайт]. – URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45914/492eda9f08b2b56e284a2ab0b4c8d3719f3a2585/ (дата обращения: 07.09.2024).

15. Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» [Электр. ресурс] // СПС Гарант [сайт]. URL: https://base.garant.ru/188939/ (дата обращения: 07.09.2024).

16. Международные стандарты противоминной деятельности (IMAS) 09.30 «Обезвреживание взрывоопасных предметов» [Электр. ресурс] // Управление программами противоминной деятельности. Стандарты. [сайт]. – : https://www.eeccamineaction.org/ (дата обращения: 07.09.2024).

17. Инструкция по очистке местности от взрывоопасных предметов (утв. МЧС России 1 февраля 2016 г.). [Электр. ресурс] // СПС Гарант [сайт]. URL: https://base.garant.ru/403758796// (дата обращения: 07.12.2023).

18. Приказ МЧС России от 05.07.2021 № 429 «Об установлении критериев информации о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера»

(Зарегистрировано в Минюсте России 16.09.2021 № 65025). [Электр. ресурс] // СПС КонсультантПлюс [сайт]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_395571// (дата обращения: 07.12.2023).

19. Приказ Минобороны России от 27.07.2011 № 1200 «Наставление по очистке местности (объектов) от ВОП для ВС РФ». Документ не опубликован. Доступ из архива Минобороны России.