

# СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ ОТ ПРИРОДНЫХ ВОЗДЕЙСТВИЙ

## ОСНОВЫ И МЕТОДЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ СИСТЕМЫ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЗЕМЛЕТРЯСЕНИЙ И ИХ ПОСЛЕДСТВИЙ

*Акбиев Р.Т., Смирнов В.И., кандидаты техн. наук (ЦНИИСК, ГНЦ «Строительство»)*

Постепенная интеграция России в мировое сообщество, участие во Всемирной торговой организации (ВТО), принятие ФЗ «Об основах технического регулирования в Российской Федерации» ставит всех отечественных участников процесса перед необходимостью выполнения соответствующих обязательств по реформированию существующих систем безопасности, в том числе в области защиты населения и территорий при воздействии землетрясений, других природных и техногенных воздействий.

Практика показывает, что большинство действующих систем нуждается в модернизации и обновлении с учетом реальных условий многоукладной экономики и новых задач по государственному регулированию, а также необходимости гармонизации и сближения с зарубежными аналогами. Несовершенство нормативной базы в этой области обусловлено прежней концепцией «абсолютной государственности», в то время как зарубежные требования по безопасности смягчались за счет развитого рынка страхования рисков и недвижимости.

Цель настоящей статьи – провести анализ существующих норм российского законодательства и на основании достоверно установленных фактов предложить эффективный механизм реорганизации существующей системы защиты населения и территорий применительно к вопросам сейсмобезопасности.

Уточним некоторые правовые основы и существующие термины [1-3].

**Сейсмобезопасность** – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от землетрясений и их последствий. Жизненно важные интересы – совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

**Система сейсмобезопасности территории России - ССБ** - совокупность органов, сил и средств органов исполнительной власти всех уровней, органов местного самоуправления, общественных и иных организаций и объединений по обеспечению и координации совместных действий и усилий с целью решения вопросов защиты населения и территорий от воздействия землетрясений.

ССБ является составной частью «Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Под термином **защита населения и территорий** (имеется в виду – земельного, водного, воздушного пространства, а также окружающей среды) подразумевается система взаимовязанных по целям, задачам, месту и времени проведения, привлекаемым ресурсам мероприятий, направленных на выявление сейсмического риска, планирование и реализацию превентивных мер с целью уменьшения ущерба (потерь) и ликвидацию последствий разрушительных землетрясений.

ССБ состоит из территориальных и функциональных подсистем и имеет пять уровней: федеральный, региональный, территориальный, местный и объектовый. При решении задач, носящих комплексный межведомственный характер, в рамках ССБ могут создаваться межведомственные подсистемы.

Система законодательства применительно к сейсмобезопасности включает шесть основных элементов:

*а) Конституцию; б) Закон «О безопасности»; в) общее законодательство; г) иные (специальные) Федеральные законы; д) нормативные правовые акты; е) нормативные документы.*

Правовое регулирование применительно к вопросам обеспечения сейсмобезопасности базируется на основных положениях Конституции Российской Федерации [1] в соответствии с действующими федеральными законами, а также иными нормативными правовыми актами.

**Основной закон (Конституция) РФ** устанавливает ряд правовых норм, которые составляют основу законодательства о безопасности объектов жизнедеятельности. Прежде всего, к ним относится конституционная норма, в соответствии с которой «безопасность» находится в ведении Российской Федерации (п. «м» ч. 1 ст. 71 [1]).

**Закон РФ «О безопасности»** является рамочным законом для всех федеральных законов, содержащих правовые нормы, регулирующие отношения по обеспечению различных видов безопасности [2].

Закон РФ «О безопасности» закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяет систему безопасности и ее функции, устанавливает порядок организации и финансирования органов обеспечения безопасности, а также контроля и надзора за их деятельностью. Данный закон имеет определяющее значение для построения системы правового регулирования отношений, в том числе, в области нормирования проектирования и строительства, проведения технического контроля (экспертизы и пр.), поскольку позволяет рассматривать их в качестве элементов и составной части безопасности и, следовательно, относить к сфере исключительного ведения Российской Федерации.

**Общее законодательство** состоит из основополагающих законов, регулирующих правоотношения и взаимодействие всех участников процесса, связанного со строительством и эксплуатацией объектов жизнедеятельности (гражданский, земельный, водный, лесной, воздушный, градостроительные кодексы и пр.).

Определенное место в законодательстве по безопасности в строительстве занимают *«специальные» отрасли права*, к которым относятся, в том числе, вопросы сейсмобезопасности (см. ниже).

Актуальность принятия «специального» федерального закона в области защиты населения и территорий от землетрясений очевидна.

**Во-первых**, в России ранее отсутствовали и только с недавнего времени начали приниматься законы, устанавливающие правовую основу, а также принципы формирования и функционирования системы безопасности [2, 3], требования по проектированию, строительству и эксплуатации объектов жизнедеятельности и жизнеобеспечения.

Условия, запреты, ограничения и другие требования сейсмобезопасности устанавливались различными правилами по контролю и эксплуатации, в том числе ГОСТ, СНиП и другими нормативными документами, ориентированными на решение конкретных технических проблем.

При этом характерно, что действующие нормативные документы не в полной мере определяют правовой статус всех участников взаимоотношений; не были закреп-

лены в законодательном порядке требования сейсмобезопасности территорий; не установлены права и обязанности всех участников процесса, в обеспечении мероприятий, касающихся защиты населения и территорий при воздействии землетрясений.

Во-вторых, существует мнение, что ориентация на приоритет мировых норм при отсутствии соответствующей нормативно-правовой базы по сейсмобезопасности, в условиях нашей неустоявшейся экономики приведет к падению и так невысокой технологической дисциплины, если не сказать, к технологическому беспорядку в российской промышленности и, прежде всего, в строительном комплексе [4]. Это отразится, в первую очередь, на уязвимости зданий (сооружений).

Весомость аргументации подчеркивает тот факт, что более трети регионов России со значительным экономическим и социальным потенциалом расположены в сейсмически активных районах.

В третьих, данная проблема занимает сугубо определенное место среди таких «продвинутых» отраслей права как экологическая и пожарная безопасность, законодательство о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, охране окружающей среды и радиационной безопасности населения, законодательство об охране атмосферного воздуха, охране труда, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, промышленной безопасности, техническом регулировании. По всем перечисленным направлениям приняты соответствующие законы.

Законодательством не предусмотрено разграничение предметов правового регулирования по смежным отношениям непосредственно в законе. Для практического определения того, в какой степени данный конкретный (общий или специальный) федеральный закон применяется к правовому регулированию вопросов сейсмобезопасности, обычно применяют общие правила определения и разграничения предметов правового регулирования, для чего не все специалисты обладают соответствующими навыками.

Крайне важно, чтобы обеспечение безопасности применительно к землетрясениям и их последствиям было ориентировано, в первую очередь, на нормы превентивного характера и планирование мер безопасности.

В четвертых, следует учитывать тот факт, что формирование соответствующей отрасли законодательства и внесение «темь» в общеправовой классификатор законодательства Российской Федерации, как правило, осуществляется лишь при наличии соответствующего «специального» закона.

Все вышеперечисленное приводит к тому, что издаваемые на основании Конституции РФ *нормативные правовые акты* - постановления и распоряжения Правительства РФ, несмотря на их обязательность, не исполняются должным образом.

Отсюда вывод: объективность настоятельно требует введение «специального» закона, касающегося вопросов защиты населения и территорий от землетрясений и их последствий. Необходимость и целесообразность такого документа в целях модернизации всей системы обеспечения сейсмобезопасности трудно переоценить.

Рассмотрим другие элементы возможного совершенствования существующей системы сейсмобезопасности.

Для правильного регулирования отношений по безопасности в целом особое значение имеют конституционные и правовые нормы, согласно которым:

а) ограничения перемещения товаров и услуг могут вводиться в соответствии с федеральным законом, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (ч. 2 ст. 74 [1]);

б) каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности (ч. 3 ст. 37 [1]);

в) права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов. Граждане, общественные и иные организации и объединения являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности. Государство обеспечивает правовую и социальную защиту гражданам, общественным и иным организациям и объединениям, оказывающим содействие в обеспечении безопасности в соответствии с законом (ст. 18 Конституции РФ, ст.2 Закона РФ «О безопасности»).

Необоснованное предпочтение первых двух норм при формировании системы безопасности может привести к чрезмерному применению государственными органами «идеологии тотального контроля» (который в настоящее время имеет место) с нарушением прав третьих лиц.

Нами проанализированы некоторые основные существующие нормативно-правовые акты (Постановления Правительства РФ) применительно к вопросам сейсмобезопасности:

- «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» от 05.11.95. № 1113 и проект о ее совершенствовании;

- «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» от 03.08.96г. № 924;

- «О правилах подтверждения пригодности новых материалов, изделий, конструкций и технологий для применения в строительстве» от 27.12.97 г. № 1636;

- «Об организации и осуществлении производственного контроля за соблюдением требований промышленной безопасности на опасном производственном объекте» от 10.03.99г. № 11;

- «О лицензировании деятельности в области проектирования и строительства» от 21.03.02. № 326;

- «О Федеральной целевой программе» «Сейсмобезопасность территории России» от 25.09.01 г. № 690.

Исследования подтвердили наличие значительного «дрейфа» большинства нормативных правовых документов в сторону «контроля и надзора». В большинстве материалов проигнорированы либо не достаточно учтены конституционные права, обязанности и роль общественных и других организаций и объединений. То же касается и соответствующих нормативных документов.

Все это зачастую приводит к тому, что государственные надзорные (контролирующие) органы, им подконтрольные организации и учреждения являются основными разработчиками нормативных документов по безопасности, соблюдение которых они и обеспечивают.

Из-за недостаточного информационного обеспечения в реальной практике существенно ограничено участие в законотворчестве проектно-исследовательских, учебных и строительных организаций, их объединений, в том числе общественных.

Специалисты едины во мнении, что данные факты также являются сдерживающими в проводимом реформировании и мешают совершенствованию нормативно-правового регулирования, динамического развития и устойчивого функционирования действующих отечественных систем безопасности.

Необходимо в срочном порядке попытаться устранить выявленные недостатки.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что для создания эффективного механизма совершенствования и развития отечественной системы защиты населения и территорий от землетрясений и их последствий в российском законодательстве существует необходимая

база, которую нужно существенно доработать и дополнить на основании действующих конституционных норм (см. выше).

К разработке, обсуждению и реализации соответствующих нормативов и стандартов, обеспечивающих функционирование системы сейсмобезопасности, следует привлекать, в первую очередь научно-технические ассоциации (объединения) специалистов и организаций, что широко практикуется в мировой практике.

Опыт показывает, что при правильном регулировании общественной деятельности, именно в профессиональных ассоциациях, концентрируется интеллектуальный потенциал на уровне отрасли или системы, использование которого позволит готовить наиболее авторитетные документы технического регулирования.

Остается реализовать возможности действующего российского законодательства и, оказав содействие разви-

тию профессиональных объединений, организовать и обеспечить их эффективное взаимодействие с органами исполнительной власти всех уровней, местного самоуправления, научно-исследовательскими, проектными и другими организациями.

#### *Литература*

1. Конституция Российской Федерации. - Российская газета, 25.12.1993г.
2. Закон Российской Федерации «О безопасности» от 05.03.92г. № 2446/1-1, в ред. от 24.12.93г.
3. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.94г. № 68-ФЗ.
4. Волков Ю.С. Приватизация стандартизации. – Строительный эксперт №22(137), 2003г.

*Материалы хранятся в ЦНИИСК им. В.А. Кучеренко по адресу: 109428, Москва, 2-я Институтская, д.6.  
Тел./факс: (095) 170-06-93, e-mail: [moacc@hotmail.ru](mailto:moacc@hotmail.ru).*