

РЕКОМЕНДАЦИИ

по совершенствованию законодательства государств – членов ОДКБ

в сфере гражданской защиты

I. Общие положения

Одним из ключевых направлений деятельности ОДКБ является обеспечение защиты населения от различных угроз, таких как стихийные бедствия, техногенные катастрофы, другие чрезвычайные ситуации, а также от опасностей, возникающих во время ведения военных действий.

Исходя из этого комплекс мероприятий по подготовке к защите населения, окружающей среды, материальных и историко-культурных ценностей от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, необходимо определять как гражданскую защиту.

В современных реалиях важность гражданской защиты возрастает в связи со следующими факторами.

1. Угроза терроризма.

В мире существует угроза террористических актов, которые могут привести к массовым жертвам и разрушениям. Гражданская защита помогает обеспечить безопасность населения и минимизировать последствия таких актов.

2. Природные катастрофы.

Климатические изменения приводят к увеличению частоты и интенсивности природных катастроф, таких как наводнения, землетрясения, ураганы и т.д. Гражданская защита помогает подготовиться к этим событиям и минимизировать их последствия.

3. Техногенные катастрофы.

Развитие промышленности и технологий может привести к авариям и катастрофам, которые способны нанести серьезный ущерб окружающей среде и здоровью людей. Гражданская защита помогает предотвратить такие катастрофы и минимизировать их последствия.

4. Военные конфликты.

В некоторых регионах мира продолжаются военные конфликты, которые могут привести к массовым жертвам и разрушениям. Гражданская защита помогает обеспечить безопасность населения и минимизировать последствия таких конфликтов.

5. Пандемии.

В последние годы мир столкнулся с пандемией COVID-19, которая привела к массовым ограничениям и смертям. Гражданская защита помогает обеспечить безопасность населения и минимизировать последствия таких пандемий.

Система функционирования гражданской обороны (в военное время) и система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (в мирное время) характеризуются сходными составляющими:

1) выполнение управленческих функций в мирное время и при ведении боевых действий реализуется по административно-территориальному и отраслевому принципам;

2) доведение сигналов оповещения и (или) экстренной информации до населения при чрезвычайной ситуации и во время ведения военных действий осуществляется одними и теми же системами оповещения населения, силами и средствами в рамках одного государства;

3) поражающие факторы при авариях, катастрофах, опасных природных явлениях и применяемым оружием характеризуются общими физическими процессами и сходным воздействием на население и объекты экономики.

В целом гражданская защита играет важную роль в обеспечении безопасности и благополучия населения в современных реалиях.

Создание действенной системы гражданской защиты в каждом государстве – члене ОДКБ осознается как объективная необходимость. В эффективной системе противодействия угрозам, связанным с предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций, как в мирное, так и в военное время заинтересованы все субъекты правоотношений ОДКБ. Это является одной из базовых составляющих безопасности государства, поскольку соблюдение соответствующих правовых режимов в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций создает основу для укрепления государственной и международной безопасности.

Государства – члены ОДКБ исходят из признания необходимости имплементации в национальном законодательстве общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров, обязывающих государства обеспечить гражданскую защиту населения.

Необходимость разработки Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств – членов ОДКБ в сфере гражданской защиты обусловлена следующими факторами:

- фактическим существованием в законодательстве государств – членов ОДКБ в настоящее время в том или ином виде двух параллельных систем – системы функционирования гражданской обороны (в военное время) и системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (в мирное время);

- необходимостью гармонизации законодательства государств-членов для обеспечения эффективного взаимодействия в рамках ОДКБ;

- потребностью в обновлении и адаптации законодательства с учетом современных вызовов и угроз, таких как изменение климата и технологический прогресс;

- важностью создания общих стандартов и процедур для предотвращения чрезвычайных ситуаций и реагирования на них;

- необходимостью укрепления сотрудничества с другими международными организациями и странами в области гражданской защиты;

- потребностью в разработке механизмов для эффективного обмена информацией и опытом между национальными службами гражданской защиты.

Все вышеизложенное требует выработки новых подходов к совершенствованию законодательной базы по вопросам создания правовой основы общей системы реализации защитных мероприятий – системы гражданской защиты. Это создаст возможность для объединения усилий по предупреждению и ликвидации последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий, военных действий и террористических актов как различных органов управления одного государства, так и органов ОДКБ в целом.

II. Принципы и задачи совершенствования законодательства государств – членов ОДКБ в сфере гражданской защиты

Совершенствование законодательства государств – членов ОДКБ в сфере гражданской защиты основывается на принципах:

- гуманизма и милосердия;
- законности;
- приоритетности задач спасения жизни, сохранения здоровья людей и уменьшения размеров вреда, причиняемого окружающей среде при возникновении чрезвычайных ситуаций;
- заблаговременности проведения мероприятий по защите населения и территорий при чрезвычайных ситуациях;
- минимизации угроз и ущерба, наносимого чрезвычайными ситуациями населению;
- обеспечения безопасности жизнедеятельности населения;
- постоянной готовности сил и средств гражданской защиты к оперативному реагированию, проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ при возникновении чрезвычайных ситуаций;
- оперативности и соразмерности мер по нейтрализации поражающих факторов чрезвычайных ситуаций;
- организации государственной системы гражданской защиты по административно-территориальному, отраслевому и (или) ведомственному принципам;
- научной обоснованности;
- достаточности и финансово-экономической целесообразности проводимых мероприятий;
- гласности и информирования населения и организаций о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о принятых мерах по их предупреждению и ликвидации, включая ликвидацию их последствий;
- оправданного риска и обеспечения безопасности при проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Основными задачами совершенствования законодательства государств – членов ОДКБ в сфере гражданской защиты являются:

- 1) разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- 2) обеспечение готовности к действиям органов управления,

- сил и средств гражданской защиты к ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- 3) проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ;
 - 4) обучение населения способам защиты от чрезвычайных ситуаций;
 - 5) создание, накопление, хранение, освежение резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций и использование их при выполнении мероприятий гражданской защиты;
 - 6) временное отселение населения, укрытие в защитных сооружениях, обеспечение средствами индивидуальной защиты;
 - 7) оперативное доведение до населения, должностных лиц, органов управления гражданской защитой сигналов оповещения и (или) экстренной информации о чрезвычайных ситуациях и о порядке и правилах поведения в сложившейся обстановке;
 - 8) эвакуация в безопасные районы материальных и историко-культурных ценностей в случае реальной угрозы их уничтожения, похищения или повреждения;
 - 9) первоочередное обеспечение населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, водой, продуктами питания, лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения;
 - 10) оказание медицинской помощи населению, пострадавшему от чрезвычайных ситуаций, и принятие других необходимых мер;
 - 11) поддержание общественного порядка в районах, пострадавших от чрезвычайных ситуаций;
 - 12) осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;
 - 13) международное сотрудничество в области гражданской защиты.

III. Анализ законодательства государств – членов ОДКБ в сфере гражданской защиты

В большинстве государств – членов ОДКБ существуют две государственные системы защиты населения. Первая решает задачи защиты населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, – гражданская оборона. Вторая решает задачи защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Гражданская оборона является неотъемлемой функцией государства и составной частью оборонных мероприятий по обеспечению национальной безопасности страны.

Вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – ЧС) решаются в рамках функционирования государственной системы предупреждения и ликвидации

чрезвычайных ситуаций посредством деятельности соответствующих координирующих органов и органов управления по ЧС.

Принцип построения системы гражданской обороны коррелирует со структурой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

К основным законодательным актам государств – членов ОДКБ, определяющим государственную политику и меры по ее реализации в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, относятся:

в Республике Армения

Закон Республики Армения от 2 декабря 1998 года № ЗР-265 «О защите населения при чрезвычайных ситуациях», который устанавливает основы и организацию защиты населения при чрезвычайных ситуациях, права и обязанности органов государственного управления и местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, независимо от их организационно-правовой формы, а также должностных лиц и граждан в этой области;

Закон Республики Армения от 29 марта 2002 года № ЗР-309 «О гражданской обороне», который устанавливает принципы гражданской обороны, права и обязанности органов государственного управления и местного самоуправления, организаций (независимо от их организационно-правовой формы), граждан Республики Армения, лиц, не имеющих гражданства, и иностранных граждан в области гражданской обороны;

в Республике Беларусь

Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 года № 141-З «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», который определяет общие организационно-правовые нормы в области защиты граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Республики Беларусь, от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

Закон Республики Беларусь от 27 ноября 2006 года № 183-З «О гражданской обороне», который определяет правовые основы гражданской обороны в Республике Беларусь, полномочия государственных органов, иных организаций, права и обязанности граждан в этой сфере, а также силы, привлекаемые для решения задач гражданской обороны;

в Республике Казахстан

Закон Республики Казахстан от 11 апреля 2014 года № 188-V ЗРК «О гражданской защите», который регулирует общественные отношения, возникающие в процессе проведения мероприятий по гражданской защите, и направлен на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий, оказание экстренной медицинской и психологической помощи населению, находящемуся в зоне чрезвычайной ситуации, обеспечение пожарной и промышленной безопасности, а также определяет основные задачи, организационные принципы построения и

функционирования гражданской обороны Республики Казахстан, формирование, хранение и использование государственного материального резерва, организацию и деятельность аварийно-спасательных служб и формирований;

в Кыргызской Республике

Закон Кыргызской Республики от 24 мая 2018 года № 54 «О Гражданской защите», который регулирует правоотношения, возникающие в области гражданской защиты населения и территории Кыргызской Республики в чрезвычайных ситуациях в мирное и военное время;

в Российской Федерации

Федеральный закон от 21 декабря 1994 года № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», который определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

Федеральный закон от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ «О гражданской обороне», который определяет задачи, правовые основы их осуществления и полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области гражданской обороны;

в Республике Таджикистан

Закон Республики Таджикистан от 15 июля 2004 года № 53 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», который определяет организационно-правовые нормы в области защиты граждан Республики Таджикистан, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Республики Таджикистан, а также земли, ее недр, воды, воздушного пространства, животного и растительного мира и других природных ресурсов в пределах Республики Таджикистан, объектов производственного и социального назначения, окружающей природной среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

Закон Республики Таджикистан от 28 февраля 2004 года № 6 «О гражданской обороне», который определяет задачи, правовые основы организации и ведения гражданской обороны на территории Республики Таджикистан, компетенцию органов государственной власти, организаций, независимо от организационно-правовой формы, должностных лиц и граждан, а также сил и средств гражданской обороны в области гражданской обороны.

Таким образом, в большинстве государств – членов ОДКБ (Республика Армения, Республика Беларусь, Российская Федерация, Республика Таджикистан) функционируют две системы защиты, аналогичные по целям и

задачам, применяющие одни и те же способы защиты, органы управления, силы и средства.

Наличие общих черт в структуре и функционировании гражданской обороны и государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций позволяет сделать вывод, что дальнейшее повышение уровня безопасности населения возможно путем исключения параллельного функционирования двух систем защиты и их слияния в общую систему реализации защитных мероприятий как в мирное, так и в военное время – государственную систему гражданской защиты.

IV. Рекомендации по совершенствованию законодательства государств – членов ОДКБ в сфере гражданской защиты

Мировой опыт свидетельствует о том, что заблаговременное выполнение организационных, нормативно-технических и других требований в области защиты населения и территории позволяет значительно уменьшить людские и материальные потери не только при авариях, катастрофах, стихийных бедствиях, но и в условиях военных действий.

В настоящее время можно констатировать наличие в каждом из государств – членов ОДКБ сложившейся самостоятельной сферы правового регулирования в области обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях и гражданской обороны. Национальное правовое регулирование включает соответствующие основополагающие конституционные принципы и положения, законы, нормативные правовые акты глав государств, правительств и других органов власти.

Принимая во внимание преемственность и общее историческое прошлое государств – членов ОДКБ, уже сейчас в них можно выделить сходные направления правового регулирования сферы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которые касаются системы задач, функций и принципов организации данной сферы, организации органов управления и сил, детальной правовой регламентации вопросов функционирования.

Положением о разработке и принятии модельных законодательных актов, рекомендаций и иных правовых актов Парламентской Ассамблеей Организации Договора о коллективной безопасности установлено, что модельные кодексы и модельные законы ОДКБ принимаются с целью сближения правового регулирования отдельных сфер и конкретных видов (групп) общественных отношений в государствах-членах. При этом необходимо отметить, что посылом к такому сближению и его основой уже является модельный закон «О гражданской защите», принятый постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств от 19 апреля 2019 года № 49-10.

Существует ряд факторов, определяющих необходимость создания общей системы гражданской защиты:

1) изменение характера ведения современных войн, появление видов оружия на новых физических принципах, быстрое увеличение масштабов применения высокоточного оружия, использование политических, экономических, информационных и других видов борьбы;

2) в современных условиях развития терроризма и межнациональных конфликтов практически непрерывно возникают различного рода военные действия, в ходе которых наносятся удары по потенциально опасному объекту, возрастают количество и масштабы чрезвычайных ситуаций, при этом задачи мирного и военного времени по защите населения и территорий фактически единообразны, ощущается постоянная необходимость как в силах и средствах, готовности органов управления, создании материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций в системе гражданской защиты, так и в гражданской обороне;

3) в современных экономических условиях, при ограниченности финансовых и материально-технических ресурсов, имеется необходимость создания объединенной системы, реализующей общие организационные и методические принципы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и военного характера, защиты населения и территорий от них, что позволит, с одной стороны, сократить расходы на содержание системы, а с другой стороны, поднять потенциал объединенной системы на более высокий уровень.

Основная рекомендация на данном этапе совершенствования законодательства государств – членов ОДКБ в сфере гражданской защиты заключается в том, чтобы достигнуть в каждом государстве-члене исключения параллельного функционирования двух систем защиты и обеспечить их слияние в общую систему реализации защитных мероприятий как в мирное, так и в военное время. Таким образом в каждом государстве – члене ОДКБ будет функционировать общая система гражданской защиты.

Реализация предложенного подхода позволит в каждом государстве – члене ОДКБ:

- создать нормативно-правовое, организационное, информационное и методическое поле по вопросам организации гражданской защиты;

- иметь общие органы управления, силы и средства на мирное и военное время;

- в условиях мирного и в военного времени в каждом государстве-члене иметь собственную систему связи и доведения сигналов оповещения и (или) экстренной информации до населения;

- сосредоточить усилия территориальных сил и средств государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны на решении совместных задач, сформировать общие оперативно-технические (тактико-технические) требования по созданию или модернизации различных технических систем и средств для решения задач гражданской защиты;

- усилить сотрудничество между государствами – членами ОДКБ по

обмену информацией и опытом в области гражданской защиты, в том числе повысить эффективность деятельности Координационного совета по чрезвычайным ситуациям государств – членов ОДКБ.

С учетом ключевых задач ОДКБ по обеспечению национальной и коллективной безопасности, а также тесного взаимодействия коллективных сил государств – членов ОДКБ созданию системы гражданской защиты будут способствовать:

- 1) разработка совместных стратегий и программ по гражданской защите, учитывающих специфические угрозы и риски для государств – членов ОДКБ;
- 2) укрепление координации между национальными и международными структурами при проведении учений и тренировок в области реагирования на чрезвычайные ситуации;
- 3) обмен опытом и лучшими практиками в сфере гражданской защиты, включая подготовку кадров и обучение специалистов;
- 4) создание и поддержка информационных систем, которые помогут спасательным службам быстро и эффективно реагировать на чрезвычайные ситуации, а также будут предоставлять информацию об угрозах и рисках;
- 5) установление эффективного взаимодействия с международными организациями и гуманитарными структурами для получения дополнительной помощи и ресурсов в случае необходимости;
- 6) повышение уровня осведомленности населения о мерах безопасности и действиях в чрезвычайных ситуациях через информационные кампании и обучение.