

СОВРЕМЕННЫЙ ПОДХОД К ОПРЕДЕЛЕНИЮ КЛАССИФИКАЦИОННЫХ КРИТЕРИЕВ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

А.А. Устинов

Аспирант кафедры конституционного, административного и финансового права
Пермского государственного университета, 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

Статья посвящена анализу современного подхода к классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера согласно постановлению Правительства РФ «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 мая 2007 г. Автор вносит предложения по усовершенствованию действующей классификации ЧС с учетом законодательного опыта России и стран СНГ.

Ключевые слова: защита населения и территории, чрезвычайные ситуации, классификация

Чрезвычайные ситуации (ЧС) природного и техногенного характера – одна из угроз национальной безопасности России на современном этапе. Важной задачей в связи с этим является дальнейшее совершенствование нормативно-правовой базы защиты населения и территории страны от ЧС.

Немаловажной для теории и практики представляется классификация ЧС природного и техногенного характера. Прежде всего она производится с познавательной целью, для более глубокого научного осмысления сущности ЧС. Кроме того, классификация ЧС имеет важное практическое значение: на основании принадлежности ЧС к тому или иному классу (виду) определяется подсистема РСЧС, выполняющая мероприятия по защите от ЧС, количество и организационная принадлежность сил и средств для ликвидации ее последствий. Четкая и единообразная классификация ЧС необходима для оперативного принятия решений органами, ответственными за защиту от ЧС, для точного исполнения управленческих решений, а также для скоординированной работы всех органов, принимающих участие в защите населения и территории.

Существует несколько оснований для классификации ЧС. Согласно действующим нормативным актам (например, Инструкции о сроках и формах представления информации в области защиты населения от ЧС при-

родного и техногенного характера)¹ ЧС в зависимости от источника подразделяются на техногенные, природные, биолого-социальные (эпидемические) и социальные. ГОСТ 22.0.02-94 «Безопасность в ЧС» подразделяет ЧС по характеру источника на природные, техногенные, биолого-социальные и военные [1]. На наш взгляд, целесообразно термин «военные» заменить на термин «социальные», так как источником возникновения ЧС могут быть и внутренние социальные противоречия, не связанные с военной угрозой (преступность, социально-экономические, межэтнические конфликты, террористические акты и т.п.). В литературе выделяются и другие основания для классификации ЧС – в зависимости от типа и вида событий, лежащих в основе этих ситуаций, от масштаба распространения, от сложности обстановки (например, классификация пожаров), тяжести последствий, и т.д. [13. С. 248].

Особо важной представляется классификация ЧС по масштабу, так как именно на ее основании определяется подсистема РСЧС, осуществляющая ее ликвидацию, решается вопрос о применяемых силах и средствах. Этим обуславливается необходимость нормативного закрепления данной классификации. Если обратиться к опыту стран СНГ, то классификация ЧС в зависимости от масштаба может быть установлена

¹ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

законом (Украина) [10], постановлением Правительства (Россия, Кыргызстан), ведомственным нормативным актом – постановлением МЧС (Беларусь) [8].

21 мая 2007 г. Правительством РФ было принято постановление №304 «О классификации ЧС природного и техногенного характера» [7], которым было отменено ранее действовавшее одноименное постановление Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. №1094 [6]. Чем же отличается действующее постановление от постановления 1996 г., какие изменения претерпела классификация ЧС?

Прежде всего, обращает на себя внимание, что в Постановлении 2007 г. приведено лишь одно основание классификации ЧС – ее масштаб, поэтому название постановления выглядит необоснованно широким. Логичнее было бы назвать его «О классификации ЧС по масштабу» либо внести в него еще и иные критерии классификации.

Действующим постановлением была изменена номенклатура видов ЧС, очевидно, в целях приведения ее в соответствие с названиями уровней РСЧС согласно постановлению Правительства РФ «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» от 30 декабря 2003 г. [5]. Теперь выделяются ЧС локального, муниципального, межмуниципального, регионального, межрегионального и федерального характера. Напомним, что постановлением Правительства РФ «О классификации ЧС природного и техногенного характера» от 13 сентября 1996 г. ЧС подразделялись на локальные, местные, территориальные (охватывавшие 1 субъект РФ), региональные (охватывавшие 2 субъекта РФ), федеральные (охватывавшие более 2 субъектов РФ) и трансграничные.

Достойным внимания представляется выделение ЧС межмуниципального и межрегионального характера, что привело классификацию ЧС в соответствие с ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [5. Ст. 3648], в котором данные виды ЧС появились в связи с изменениями, внесенными Федеральным законом от 22 августа 2004 г. №122-ФЗ. Согласно ст. 24

ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» финансирование мер по предупреждению и ликвидации последствий ЧС межмуниципального характера (наряду с ЧС регионального характера) является расходным обязательством субъектов РФ. По обоснованному мнению практических сотрудников, если бы ЧС межмуниципального характера признавались бы, как ранее, местными, это вызвало бы чрезмерную нагрузку на бюджеты муниципальных образований [2. С. 19].

Действующее постановление не предусматривает выделение трансграничных ЧС, что вызывает у нас недоумение. Хотя регламентация защиты от них выходит за рамки национального законодательства, сами трансграничные ЧС от этого не исчезают и продолжают существовать как вид ЧС (например, получившая широкий резонанс в СМИ ЧС, вызванная сбросом в Амур 100 т. бензола с территории Китая в ноябре 2005 г.). Кроме того, если последовательно приводить действующую классификацию ЧС в соответствие с наименованиями уровней РСЧС, ЧС локального характера следовало бы именовать «ЧС объектового характера», тем более что такое наименование уже употреблялось ранее в нормативных актах². Остается лишь гадать, чем вызвано подобное решение. Что это: простое упущение законодателя или нежелание отказываться от привычного термина?

К достоинствам действующего постановления относится то, что в нем даны определения используемых терминов – «зона ЧС», «пострадавший», «размер материального ущерба». Хотя формулировка определений может быть предметом дискуссии,

² Постановление Правительства РФ «О создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях» от 18 апреля 1992 г. №61 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Приказ Роскомрыболовства «О ведомственной подсистеме предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях Комитета Российской Федерации по рыболовству» от 2 августа 1993 г. №161 [Электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

сам факт их нормативного закрепления представляется однозначно прогрессивным.

В связи со стабилизацией российской экономики и существенным замедлением, по сравнению с 90-ми гг., темпов инфляции изменен подход к исчислению материального ущерба: сейчас он выражается не в минимальных размерах оплаты труда, а в фиксированной денежной сумме (это прослеживается и во многих других нормативно-правовых актах).

В отличие от ранее действовавшего, постановление 2007 г. посвящено только классификации ЧС, из него исключены указания на то, какими силами и средствами производится ликвидация ЧС того или иного уровня, что устраняет дублирование данным документом положений постановления Правительства РФ «О единой государственной системе предупреждений и ликвидации чрезвычайных ситуаций» 2003 г. [5] и не перегружает постановление 2007 г.

Согласно действующему постановлению классификация ЧС производится в зависимости от количества пострадавших, материального ущерба, территории ЧС. При этом исключен такой классификационный критерий ЧС, как «количество людей, у которых нарушены условия жизнедеятельности». Скорее всего, это было сделано в силу того, что нарушение условий жизнедеятельности – понятие весьма широкое и его оценка зачастую представляет значительную сложность. Тем не менее нарушение условий жизнедеятельности, согласно Федеральному закону «О защите населения и территории от ЧС природного и техногенного характера» и по мнению большинства авторов – один из основных критериев, отличающий ЧС от иных происшествий и во многом (если не в основном) определяющий степень социальной негативности ЧС.

Для подтверждения того, что данный критерий важен, рассмотрим ЧС, возникшую в поселке Юго-Камский Пермской области в апреле 2002 г., когда в результате разлива более 150 м³ дизельного топлива из магистрального нефтепродуктопровода был загрязнен поселковый пруд. Хотя количество людей, получивших вред здоровью, и прямой материальный ущерб были относительно невелики, данная ЧС повлекла весь-

ма тяжкие последствия именно в силу значительного нарушения жизнедеятельности населения. Ввиду загрязнения пруда, являвшегося единственным источником водоснабжения поселка, прекратил работу водозабор, воду для населения пришлось доставлять из-за пределов поселка. Это вызвало заметный отток населения, что резко нарушило экономику поселка, и в конечном итоге поселение оказалось в состоянии глубокого кризиса. Можно привести немало примеров ЧС, тяжесть последствий которых была обусловлена не столько человеческими жертвами и прямым материальным ущербом, сколько нарушением жизнедеятельности населения целых регионов (например, авария на Чернобыльской АЭС).

Мы считаем, что классификационный критерий нарушения условий жизнедеятельности нужно сохранить, установив показатели, по которым бы оценивались его наличие и степень. На практике нарушение условий жизнедеятельности населения проявляется в виде необходимости эвакуации населения, нарушения электро-, водо-, теплоснабжения, обеспечения продовольствием, иными товарами первой необходимости, невозможности передвижения или значительного его затруднения в связи с разрушением (повреждением) путей сообщения, авариями на транспорте и т.д. Степень нарушения условий жизнедеятельности, как нам представляется, можно определить наиболее простым способом – умножением количества лиц, условия жизнедеятельности которых нарушены, на длительность нарушения. Более же точное определение показателей нарушения условий жизнедеятельности, в их конкретном количественном выражении, должно производиться в каждом случае путем расчета по специально разработанным методикам на основании анализа происшествий и их последствий.

В постановлении 2007 г. для каждого уровня ЧС законодатель определил «верхнюю границу» последствий (количество пострадавших, размер материального ущерба). Одновременно этот предел служит «нижней границей» для ЧС более высокого уровня. Однако мы видим, что ЧС локального характера «нижней границы» последствий не имеет. Если буквально толковать постанов-

ление, то получается, что для квалификации происшествия как ЧС локального характера достаточно любого, самого незначительного материального ущерба! Но это не только абсурдно с точки зрения здравого смысла, но и противоречит закону. Федеральный закон «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет ЧС как «обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления..., которые повлекли или могут повлечь...**значительный** материальный ущерб...» [9. Ст. 1]. Где же нижний предел «значительности» для ЧС локального характера? К сожалению, постановление ответа на данный вопрос не дает, что, по нашему мнению, является одним из недостатков действующей отечественной классификации ЧС.

В качестве одного из образцов классификации ЧС можно рассмотреть постановление МЧС Республики Беларусь «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 19 февраля 2003 г. №17 [81]. Утвержденная данным постановлением инструкция снабжена приложением 1 «Классификационные карточки ЧС», где перечислены конкретные виды ЧС (более 220), для каждой из которых сформулированы пороговые значения классификационных признаков, позволяющие отнести ЧС к одному из уровней – локальному, местному, региональному или республиканскому (государственному). Классификационные признаки ЧС разнообразны: количество пострадавших, объем выброса опасных веществ, кратность превышения их ПДК в окружающей среде, количество задействованных для ликвидации ЧС подразделений аварийно-спасательных служб, длительность нарушения функционирования систем инфраструктуры, сам факт происшествия (всего более 20 признаков) и т.п.

Приложение 2 к инструкции регламентирует классификацию ЧС по критерию размера причиненных или ожидаемых экономических убытков. В отличие от российской классификации ЧС, где убытки исчисляются в рублях независимо от сферы народного хозяйства, затронутой послед-

ствиями ЧС, в классификации Республики Беларусь убытки выражаются в различных единицах (в сельском хозяйстве – в площади земель, выведенных из оборота, в проценте гибели сельскохозяйственных культур (животных); в промышленности, транспорте, ЖКХ – в проценте пострадавшего общего объема основных фондов и т.д.), а также в «базовых единицах» (валюте Республики Беларусь) в фиксированных значениях. Разумеется, подобный подход приводит к расширению нормативного акта, делая его громоздким и довольно неудобным в пользовании (объем постановления [8] с Инструкцией и приложениями к ней – 17 страниц) в отличие от действующего постановлением Правительства РФ [7] (объемом в 1 страницу). Однако нельзя не отметить некоторые несомненные достоинства Постановления МЧС Республики Беларусь. Во-первых, в данном акте выделяется трансграничный уровень ЧС. Во-вторых, решена проблема «нижней границы» последствий, необходимых для квалификации ситуации как ЧС. Для всех видов ЧС, в том числе и локальных, она четко указана в соответствующей графе приложения 1. В-третьих, среди классификационных признаков ЧС присутствует признак значительного нарушения условий нормальной жизнедеятельности людей. Значительность нарушения определяется количеством людей, условия жизнедеятельности которых нарушены, и временем ее нарушения (время нарушения движения транспорта, снабжения электроэнергией и т.д.).

Имеется еще ряд актов, содержащих классификацию ЧС [4, 10]³, но она сих пор так и не приведена в соответствие с новым постановлением, на что законодателю также следует обратить внимание.

Подводя итог изложенному, считаем возможным сформулировать некоторые предложения по совершенствованию классификации ЧС:

– в целях единообразия нормативно-правовых актов и терминологической точ-

³ Таковую классификацию содержит также Постановление Правительства от 30 декабря 2003 г. «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» №794 // Российская газета. 2004. №7, 20 января.

ности заменить термин «ЧС локального характера» на «ЧС объектового характера»;

– определить в Постановлении Правительства РФ «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» минимальные критерии ЧС локального характера;

– сохранить классификационный критерий нарушения жизнедеятельности людей в результате ЧС, при этом установив ее показатели.

Библиографический список

1. *ГОСТ Р 22.0.02-94 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения»*. М.: ИПК Изд-во стандартов, 2002.
2. *Камзолкин В.* Новая классификация чрезвычайных ситуаций / В. Камзолкин // *Гражданская защита*. 2007. №11.
3. *Основы безопасности жизнедеятельности. Учебник.* / С.В. Белов, В.П. Сивков, А.В. Ильницкая и др. М., Высшая школа, 1999.
4. *Положение о комиссии государственной службы гражданской авиации Министерства транспорта РФ по чрезвычайным ситуациям.* Утверждено Распоряжением Министерства транспорта РФ от 1 октября 2003 г. №НА-291-р // *Безопасность полетов, сертификация и лицензирование*. 2003. №40.
5. *Постановление Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» №1096* // *Российская газета*. 1996. №182, 24 сентября.
6. *Постановление Правительства от 30 декабря 2003 г. «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» №794* // *Российская газета*. 2004. №7, 20 января.
7. *Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. №304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»* // *Российская газета*. 2007 г. №111, 26 мая.
8. *Постановление МЧС Республики Беларусь от 19 февраля 2003 г. «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»* // *Собрание законодательства Беларуси*, 2003 г. 17 апреля.
9. *ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 11 ноября 1994 г. №68-ФЗ* // *СЗ РФ*. 1994. 26 декабря, №35.
10. *Закон Украины «Про захист населення і територій від надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру» 8 червня 2000 року №1809-III* // *Відомости Верховної Ради*. 2000. №40.

THE MODERN APPROACH TO THE DEFINITION OF DISASTERS' CLASSIFICATION CRITERIA

A.A. Ustinov

Perm State University, 614990, Bukireva st., 15

The article is devoted to the analysis of the modern approach to the classification of natural and technical emergencies, according to the Government Resolution on “The classification of natural and technical emergencies” of 21.05.2007. The author gives his proposals on the improvement of the current classification of emergencies taking into account the legal experience of Russia and CIS countries.

Keywords: Protecting of the population and the area Emergencies Classification