

<https://doi.org/10.5281/zenodo.3938677>

УДК 351.78

Упоров И.В.

Упоров Иван Владимирович, доктор исторических наук, кандидат юридических наук, профессор, Краснодарский университет МВД России. 350005, Россия, г. Краснодар, ул. Ярославская, 128. E-mail: uporov@list.ru.

Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению безопасности на водных объектах

Аннотация. В статье раскрываются актуальные вопросы, связанные с обеспечением органами публичной власти безопасности граждан на водных объектах. Акцент делается на полномочиях органов местного самоуправления. Анализируются соответствующие законодательные акты, регулирующие данную сферу общественных отношений (ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Водный кодекс РФ и др.), научные и иные публикации. Обосновываются предложения по совершенствованию этой деятельности в муниципальных образованиях.

Ключевые слова: водные объекты, органы местного самоуправления, полномочия, закон, кодекс, публичная власть, жизнедеятельность, безопасность.

Uporov I.V.

Uporov Ivan Vladimirovich, Doctor of Historical Sciences, Candidate of Juridical Sciences, Professor, Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 350005, Russia, Krasnodar, Yaroslavskaya st., 128. E-mail: uporov@list.ru.

The legal framework for the activities of local governments to ensure safety at water bodies

Abstract. The article reveals topical issues related to the provision by public authorities of the safety of citizens at water bodies. The emphasis is on the powers of local authorities. The relevant legislative acts governing this sphere of public relations are analyzed (Federal Law «On General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation», Federal Law «On the Protection of the Population and Territories from Natural and Technogenic Emergencies», Water Code RF, etc.), scientific and other publications. Proposals for improving this activity in municipalities are substantiated.

Key words: water bodies, local governments, powers, law, code, public authority, life activities, security.

Осуществление мер безопасности населения на водных объектах, охране их жизни и здоровья во время пребывания на таких объектах является составной частью деятельности органов местного самоуправления (далее – ОМСУ) по вопросам обеспечения безо-

пасных условий жизнедеятельности населения муниципальных образований, что следует из содержания соответствующего вопроса местного значения, указанного в п. 26 ч. 1 ст. 26 (для поселений), п. 24 ч. 1 ст. 15 (для муниципальных районов), п. 32 ч. 1 ст. 16 (для муни-

ципальных и городских округов) ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [12] (далее – ФЗ 2003 г.). Следует заметить, что безопасность на водных объектах и ранее была предметом местной власти, и на этот счет имеется опыт предшествующего времени [1]. Тем не менее, юридическая и организационная основы деятельности ОМСУ в этой сфере на законодательном уровне разработана в недостаточной мере, причем это касается не только муниципального уровня, но и более общих законодательных положений об обеспечении безопасности людей на водных объектах.

При этом важнейшим, базовым отраслевым законом является принятый еще в 1994 г. ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [13] (далее – ФЗ 1994 г.), который подвергся уже многим изменениям. Так, в Государственную Думу в 2008 г. был внесен законопроект [6], где суть предлагаемых изменений заключается в том, чтобы дополнить многие законодательные формулировки ФЗ 1994 г. словами об «обеспечении безопасности людей на водных объектах». Таких добавлений в законопроект предусматривалось 19, и они касались всех значимых статей ФЗ 1994г. Так, ч. 1 ст. 3 в настоящее время имеет следующий вид: «Целями настоящего Федерального закона являются: предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций; снижение размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций; ликвидация чрезвычайных ситуаций; разграничение полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями» [13]. Законопроектом предлагалось дополнительно включить еще одну цель: «обеспечение безопасности людей на водных объектах» [6]. Кроме того, законопроект предусматривал законода-

тельное закрепление следующих дефиниций («обеспечение безопасности людей на водных объектах - система мероприятий, направленных на создание условий по сохранению здоровья людей и сохранению имущества, а также спасению их жизни при использовании водных объектов; водный объект - природный или искусственный водоем, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима» [6]). Однако в итоге указанные дефиниции так и не были приняты. Мы полагаем, что их все же необходимо включить в ФЗ 1994 г., при этом целесообразно скорректировать, в частности, при раскрытии понятия «обеспечение безопасности людей на водных объектах» следует указать, что данная функция, с учетом нормативных положений ФЗ 2003 г., является прерогативой ОМСУ.

Далее заметим, что ст. 14-16 ФЗ 2003 г. соответствующий вопрос местного значения сформулирован следующим образом - «осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья». Никаким другим образом этот закон рассматриваемые общественные отношения не регулирует – это делается в ряде отраслевых федеральных законах и нормативно-правовых актах и документов другого, более низкого уровня. Так, из анализа Водного кодекса Российской Федерации [2] (далее – ВК РФ), ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» [14] и других актов следует, что полномочиями ОМСУ по обеспечению безопасности на водных объектах являются: составление реестра водоемов, которые имеются на территории муниципального образования и которыми пользуется население; определение на водоемах мест организованного отдыха; создание аварийно-спасательных подразделений, непосредственно обеспечивающих безопасность людей на водных объектах; своевременное оповещение населения об ограничениях в пользовании водными объектами. Мы полагаем, что

такой консолидированный перечень полномочий должен в полной мере отражаться в уставах муниципальных образований.

Такое наше предложение обуславливается еще и потому, что, на наш взгляд, мерам безопасности на водных объектах органами власти всех уровней уделяется недостаточное внимание. Так, в государственной федеральной программе «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» [9] вопросам безопасности на водных объектах внимания по сравнению с обеспечением безопасности в других сферах жизнедеятельности населения муниципальных образований уделено заметно меньше. Во всяком случае безопасность на водных объектах оказалась единственной, по предмету которой не было утверждено самостоятельной федеральной целевой программы из тех видов безопасности, которые охватываются указанной общей государственной программой (отдельные программы, связанные с чрезвычайными ситуациями и пожарами, а также ряд других федеральных целевых программ – по химической безопасности, биологической безопасности, сейсмической безопасности, радиационной безопасности). Мы считаем такой подход неправильным.

Дело в том, что актуальность проблемы безопасности на водных объектах не снижается. Так, по данным МЧС РФ в 2015 г. в России было зарегистрировано 6121 происшествие на водных объектах, в результате которых погибли 5633 человека [3]. И хотя в последние годы статистика в этом плане несколько улучшается, ситуация с обеспечением безопасности на водных объектах остается весьма сложной. А в некоторых местностях ситуация, напротив, ухудшается. Так, в муниципальных образованиях Архангельской области продолжается рост гибели граждан, осуществляющих рыбную ловлю [11]. На сайте Тихорецкого муниципального района (Краснодарский край) указывается, что «число утонувших рас-

тет из года в год» [5]. Основной причиной, по которой гибнут люди на водных объектах, следует назвать купание в необорудованных местах массового отдыха - 47 процентов погибших в целом по России. В отдельных муниципальных образованиях этот показатель заметно выше. Существенным фактором является употребление спиртных напитков во время отдыха на водных объектах. Сложное положение с обеспечением безопасности населения на водных объектах вызвано прежде всего отсутствием требуемой численности надлежащим образом оборудованных и функционирующих пляжей. Наиболее неблагоприятная обстановка отмечается в Ставропольском крае, Калининградской области и др. Так, в г. Краснодаре уже длительное время отсутствуют разрешенные для купания места [7], очень сложная ситуация в этом отношении в Санкт-Петербурге [4]. При таких условиях значительно повышается риск негативных последствий от естественного стремления горожан отдохнуть в жаркое лето на берегу реки или водоема.

Из этого следует важный вывод о том, что именно ОМСУ в первую очередь ответственны за состояние мест нахождения граждан на водных объектах, а значит и за их безопасность. Следует в этой связи заметить, что согласно ст. 27 ВК РФ к полномочиям ОМСУ городского поселения в области водных отношений относятся также обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам, расположенным на территории городского поселения, и информирование населения об ограничениях водопользования на водных объектах общего пользования, расположенных на территории городского поселения. Это неоднозначные нормы, поскольку часто водный объект является предметом ведения сразу нескольких муниципальных образований, однако данный аспект мы не рассматриваем.

Важная роль здесь отводится также субъектам Федерации. Вместе с тем, как известно, многие муниципальные образования являются дотационными, поэтому

в субъектах Федерации предусматриваются различные варианты совместного участия органов государственной власти субъектов Федерации и ОМСУ по обеспечению безопасности населения на водных объектах. Как правило, это делается в региональных целевых программах. Следует заметить, что во всех без исключения программных мероприятиях данной областной программы запланировано участие ОМСУ. Что касается муниципального уровня, то деятельность органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере общественных отношений осуществляется в актах и документах разных форм - муниципальные целевые программы, положения о такой деятельности в муниципальном образовании, правила поведения на водных объектах, акты директивного, правоприменительного характера и др.

В контексте рассматриваемой проблематики представляет интерес Примерное положение об осуществлении мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья, разработанное для муниципальных образований Советом муниципальных образований Московской области [10]. Здесь, в частности, конкретизируется компетенционная основа администрации муниципального образования, которая в данной сфере общественных отношений: осуществляет создание, содержание и подготовку спасательной службы на водных объектах; принимает решения об эвакуационных мероприятиях на водных объектах муниципального образования; организует обучение спасателей при спасении и организации поиска граждан, терпящих бедствие на водных объектах; осуществляет сбор и обмен информацией по вопросам безопасности людей на водных объектах; устанавливает участки водных объектов для массового отдыха, купания и занятия спортом и т.д. Определяется также вопрос о создании противопожарных комиссий местных администраций муниципальных образований. Помимо организационно-правовых вопросов, в Примерном поло-

жении раскрываются конкретные требования к различным субъектам водных отношений, в том числе технического характера. В частности, указывается, что во время отдыха на водных объектах запрещается: купание в запрещенных для этого местах, где выставлены щиты с предупреждениями; подплывать к весельным лодкам, моторным, парусным судам и другим плавательным средствам; заплывать за буйки, обозначающие границы плавания и т.д.

Следует заметить, что такой подход, когда столь подробно излагаются требования к рекреациям водных объектов, в муниципальной практике встречается не часто, и он заслуживает позитивной оценки. При этом, однако, ряд положений являются явно неоднозначными. Так, представляется нереальным требование об обязательном отводе и оборудовании участков водных объектов для не умеющих плавать, к тому же определенной глубины. В Примерном положении содержится также пункт о том, что «каждый гражданин обязан оказывать посильную помощь терпящим бедствие на воде». Представляется, что с общеправовой точки зрения такая обязанность не может иметь места. И тем более ОМСУ, исходя из их полномочий, определенных в ФЗ 2003 г., не могут накладывать на граждан подобного рода обязанностей. Можно указать также на такой недостаток данного Примерного положения, как отсутствие в нем нормативно-правовой базы для разработки такого документа.

Что касается уровня муниципальных образований, то проведенный нами анализ муниципальных правовых актов в сфере обеспечения безопасности населения на водных объектах показывает, что более эффективным является деятельность органов местного самоуправления по изданию и реализации актов директивно-предписывающего и рекомендательного характера. Так, администрация Багратионовского городского округа издала постановление о мерах по обеспечению безопасности людей на водных объектах в зимний период [8], в котором

формулируется ряд предписаний обязывающего характера. В первом же пункте содержится запрет выхода людей на лёд водных объектов при наличии критериев опасности. Эти критерии изложены в приложении к данному постановлению, в их числе: состояние льда (толщина льда составляет менее десяти сантиметров); наличие слома, припая льда, отжимов льда от берега, отрывов льда; гидрометеорологические условия (указываются следующие условия - скорость ветра составляет более двенадцати метров в секунду, температура воздуха превышает ноль градусов в течение суток при толщине льда десять сантиметров, видимость составляет менее полукилометра, а на заливах менее километра); наличие метели. Данные условия определены не администрацией Багратионовского муниципального района, а Указом Губернатора Калининградской области, на который делается ссылка в рассматриваемом муниципальном правовом акте. Делается также ссылка на Кодекс Калининградской области об административных правонарушениях, в соответствии с которым предписывается привлекать к административной ответственности нарушителей данного запрета. Далее следуют предписания органам местной администрации и созданным ею муниципальным учреждениям, в частности, Отделу гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций, по-

жарной и экологической безопасности предписано через средства массовой информации обеспечить доведение до населения принятого постановления администрации; Управлению образования – организовать и провести учебно-ознакомительные занятия в общеобразовательных учреждениях по мерам безопасности на льду и оказания помощи пострадавшим и др. Помимо предписывающих положений данное постановление содержит также ряд рекомендательных положений – в отношении тех органов и должностных лиц, с которыми у главы города нет и не может быть служебного соподчинения. Такой подход следует поддержать.

Как видно, осуществление мер безопасности населения на водных объектах является составной частью деятельности ОМСУ по вопросам обеспечения безопасных условий жизнедеятельности населения муниципальных образований. Проведенный анализ муниципальных правовых актов в сфере обеспечения безопасности населения на водных объектах показывает, что более эффективным является их форма в виде актов директивно-предписывающего и рекомендательного характера. При этом нормативно-правовая основа данной деятельности ОМСУ нуждается в совершенствовании, и ряд предложений были выше обоснованы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Брушлинский Н.Н., Семиков В.П. Проблемы создания и функционирования аварийных служб // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. 1990. № 1. С. 15-23.
2. «Водный кодекс Российской Федерации» от 03.06.2006 N 74-ФЗ (ред. от 24.04.2020) // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60683/
3. Информация о чрезвычайных ситуациях на водных объектах // Официальный сайт Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. URL: www.mchs.gov.ru/upload/site1/gosdoklad
4. Купаться в Петербурге негде. Роспотребнадзор забраковал городские пляжи // Фонтанка.ру. 2020. 23 июня URL: <https://www.fontanka.ru/2020/06/23/69330889/>
5. О предупреждении несчастных случаев на водных объектах // Официальный сайт органов местного самоуправления Тихорецкого района Краснодарского края. URL: <http://www.admin-tih.ru/>

6. Паспорт проекта Федерального закона N 140774-5 "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (об обеспечении безопасности людей на водных объектах) (внесен членами Совета Федерации ФС РФ Ю.Л. Воробьевым, В.А. Поповым, депутатом Государственной Думы ФС РФ В.А. Востротиним) // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=64408#06042130009972506>
7. Пляжи Краснодар. Почему их нет и что не так с рекой Кубанью // Юга.ру. URL: <https://www.yuga.ru/articles/society/8118.html>
8. Постановление администрации Багратионовского городского округа Калининградской области от 09.10. 2019 г. № 1323 «О мерах по обеспечению безопасности людей на водных объектах муниципального образования Багратионовский городской округ в зимнем периоде 2019-2020 гг.» // Официальный сайт органов местного самоуправления муниципального образования Багратионовский городской округ Калининградской области. URL: <https://bagrationovsk.gov39.ru/regulatory/utvrpost/postan2019y/14824>
9. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 300 (ред. от 27.03.2020) "О государственной программе Российской Федерации "Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах" // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162189/
10. Примерное положение об осуществлении мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья (одобрено Советом муниципальных образований Московской области) // Интернет-ресурс Совета муниципальных образований Московской области. URL: <http://www.sovetmo.ru/data/upload/reform/637>
11. Тревожная статистика: информация о гибели людей на водных объектах // Официальный сайт муниципального образования «Мирный» Архангельской области. URL: <https://mirniy.ru/press/news/4753-trevozhnaya-statistika-gibel-lyudey-na-vode.html>
12. Федеральный закон от 06.10.2003 г. ФЗ-131 (ред. от 23.05.2020 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
13. Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 01.04.2020) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/
14. Федеральный закон от 30.03.1999 N 52-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения" // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22481/

REFERENCES (TRANSLITERATED)

1. Brushlinskij N.N., Semikov V.P. Problemy sozdaniya i funkcionirovaniya avarijnyh sluzhb // Problemy bezopasnosti pri chrezvychajnyh situacijah. 1990. № 1. S. 15-23.
2. «Vodnyj kodeks Rossijskoj Federacii» ot 03.06.2006 N 74-FZ (red. ot 24.04.2020) // SPS «Konsul'tantPljus». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60683/
3. Informacija o chrezvychajnyh situacijah na vodnyh ob#ektah // Oficial'nyj sajt Ministerstva Rossijskoj Federacii po delam grazhdanskoj oborony, chrezvychajnym situacijam i likvidacii posledstvij stihijnyh bedstvij. URL: www.mchs.gov.ru/upload/site1/gosdoklad
4. Kupat'sja v Peterburge negde. Rospotrebnadzor zabrakoval gorodskie pljazhi // Fontanka.ru. 2020. 23 ijunja URL: <https://www.fontanka.ru/2020/06/23/69330889/preduprezhdenii-neschastnyh-sluchaev-na-vodnyh-ob#ektah> // Oficial'nyj sajt organov mestnogo samoupravlenija Tihoreckogo rajona Krasnodarskogo kraja. URL: <http://www.admin-tih.ru/>
5. Pasport proekta Federal'nogo zakona N 140774-5 "O vnesenii izmenenij v Federal'nyj zakon "O zashhite naselenija i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodnoho i tehnogennogo haraktera" (ob obespechenii bezopasnosti ljudej na vodnyh ob#ektah) (vnesen chlenami Soveta Federacii FS RF Ju.L. Vorob'evym, V.A. Popovym, deputatom Gosudarstvennoj Dumy FS RF V.A. Vostrotinym) // SPS «Konsul'tantPljus». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=64408#06042130009972506>

6. Pljazhi Krasnodara. Pochemu ih net i chto ne tak s rekoj Kuban'ju // Juga.ru. URL: <https://www.yuga.ru/articles/society/8118.html>
7. Postanovlenie administracii Bagrationovskogo gorodskogo okruga Kaliningradskoj oblasti ot 09.10. 2019 g. № 1323 «O merah po obespecheniju bezopasnosti ljudej na vodnyh ob#ektah municipal'nogo obrazovanija Bagrationovskij gorodskoj okrug v zimmem periode 2019-2020 gg.» // Oficial'nyj sajt organov mestnogo samoupravlenija municipal'nogo obrazovanija Bagrationovskij gorodskoj okrug Kaliningradskoj oblasti. URL: <https://bagrationovsk.gov39.ru/regulatory/utvrpost/postan2019y/14824>
8. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.04.2014 N 300 (red. ot 27.03.2020) "O gosudarstvennoj programme Rossijskoj Federacii "Zashhita naselenija i territorij ot chrezvychajnyh situacij, obespechenie pozharnoj bezopasnosti i bezopasnosti ljudej na vodnyh ob#ektah" // SPS «Konsul'tantPljus». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162189/
9. Primernoe polozhenie ob osushhestvlenii meroprijatij po obespecheniju bezopasnosti ljudej na vodnyh ob#ektah, ohrane ih zhizni i zdorov'ja (odobreno Sovetom municipal'nyh obrazovanij Moskovskoj oblasti) // Internet-resurs Soveta municipal'nyh obrazovanij Moskovskoj oblasti. URL: <http://www.sovetmo.ru/data/upload/reform/637>
10. Trevozhnaja statistika: informacija o gibeli ljudej na vodnyh ob#ektah // Oficial'nyj sajt municipal'nogo obrazovanija «Mirnyj» Arhangel'skoj oblasti. URL: <https://mirnyj.ru/press/news/4753-trevozhnaya-statistika-gibel-lyudey-na-vode.html>
11. Federal'nyj zakon ot 06.10.2003 g. FZ-131 (red. ot 23.05.2020 g.) «Ob obshhiih principah organizacii mestnogo samoupravlenija v Rossijskoj Federacii» // SPS «Konsul'tantPljus». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/
12. Federal'nyj zakon ot 21.12.1994 N 68-FZ (red. ot 01.04.2020) "O zashhite naselenija i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodnoho i tehnogennogo haraktera" // SPS «Konsul'tantPljus». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/
13. Federal'nyj zakon ot 30.03.1999 N 52-FZ (red. ot 26.07.2019) "O sanitarno-jepidemiologicheskom blagopoluchii naselenija" // SPS «Konsul'tantPljus». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_22481/

Поступила в редакцию 24.06.2020.

Принята к публикации 27.06.2020.

Для цитирования:

Упоров И.В. Организационно-правовые основы деятельности органов местного самоуправления по обеспечению безопасности на водных объектах // Гуманитарный научный вестник. 2020. №6. С. 76-82. URL: <http://naukavestnik.ru/doc/2020/06/UporovJU.pdf>