Правовые основы ПСР.

В этой главе отражено нынешнее состояние нормативно-правовой базы Российской Федерации, прямо или косвенно относящейся к поисково-спасательным работам. В основном рассмотрены документы, имеющие ранг Федеральных законов, Указов Президента, Постановлений Правительства.

Поисково-спасательные работы.

Поисково-спасательные работы входят в перечень аварийно-спасательных работ:

*Аварийно-спасательные работы - это действия по спасению людей, материальных и культурных ценностей, защите природной среды в зоне чрезвычайных ситуаций, локализации чрезвычайных ситуаций и подавлению или доведению до минимально возможного уровня воздействия характерных для них опасных факторов. Аварийно-спасательные работы характеризуются наличием факторов, угрожающих жизни и здоровью проводящих эти работы людей, и требуют специальной подготовки, экипировки и оснащения.*

*К аварийно-спасательным работам относятся поисково-спасательные, горноспасательные, газоспасательные, противофонтанные работы, а также аварийно-спасательные работы, связанные с тушением пожаров, работы по ликвидации медико-санитарных последствий чрезвычайных ситуаций и другие, перечень которых может быть дополнен решением Правительства Российской Федерации. (Федеральный Закон от 22 августа 1995 года N 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»)*

Таким образом, ПСР неразрывно связаны с понятием чрезвычайной ситуации.

Чрезвычайная ситуация - это *обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей (Федеральный закон "О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера", 11 ноября 1994 года)*

Структура определения «ЧС» предполагает выполнение хотя бы одного из условий из первой части определения (наличие аварии, опасного природного явления…) и хотя бы одного из условий из второй части – человеческие жертвы, ущерб здоровью людей...

В случае транспортной аварии или стихийного бедствия признаки ЧС всегда присутствуют.

Что касается заблудившихся: их пребывание в лесу чаще всего не связано с аварией, катастрофой, стихийным бедствием. Остается «опасное природное явление» и «иные бедствия».

*опасное природное явление - гидрометеорологическое или гелиогеофизическое явление, которое по интенсивности развития, продолжительности или моменту возникновения может представлять угрозу жизни или здоровью граждан, а также может наносить значительный материальный ущерб (Федеральный закон от 19 июля 1998 г. N 113-ФЗ "О гидрометеорологической службе").*

Из этого определения следует, что опасность природного явления проявляется не сама по себе, а во взаимоотношении с угрозой жизни или здоровью граждан, что отправляет нас ко второй части определения «ЧС».

Юридического определения понятия «бедствие» нет. Словарь Ожегова определяет этот термин как «большое несчастье». В другом источнике «Бедствие — катастрофическая ситуация, при которой уклад жизни резко нарушается». (Безопасность: теория, парадигма, концепция, культура. Словарь-справочник. Автор-составитель - профессор В. Ф. Пилипенко. М. 2005).

Незапланированное пребывание человека в лесу или других условиях природной среды можно считать большим несчастьем, нарушением условий жизнедеятельности и резким нарушением уклада жизни. Но можно и не считать. В условиях хорошей теплой погоды и при наличии минимального снаряжения и одежды взрослый человек может провести в лесу без вреда для здоровья не одни сутки. Непредвиденное же изменение краткосрочных жизненных планов, упущенная выгода и сомнительный моральный ущерб вряд ли могут считаться признаками ЧС.

С другой стороны, отсутствие достоверной информации о пропавшем заставляет предполагать версию о том, что он находится в состоянии бедствия – получил травму, заболел и т.п.

Из этих соображений следует, что соответствующий руководитель, обычно не имея достаточно информации, должен установить, опасна ли для пропавшего погода, окружающая среда, оценить вероятность версий о заболевании и травме, чтобы принять решение о начале ПСР. Законодательство предоставляет вилку, позволяющую в отсутствие необходимых сведений маневрировать возможностью приостанавливать поисковую операцию.

Если исходить из прописанного в 151 Федеральном законе принципа гуманизма и милосердия, поисковая операция должна начинаться сразу по факту поступления первых сведений независимо от их достоверности при минимальном подозрении на наличие состояния бедствия. К этому же склоняются многие зарубежные авторы, считающие, что «Search is an emergency» - «поиск – это чрезвычайная ситуация». На этом принципе основывается концепция немедленного реагирования, которая подразумевает непрерывный процесс сбора информации с момента поступления первых сведений и немедленное выдвижение подготовленных групп спасателей в район поисков, ведение «быстрого поиска» невзирая на погоду и темное время суток. Эта концепция требует серьезного ресурсного обеспечения; при этом процент безрезультатных выездов достигает 90% и более, поскольку большинство пропавших находятся самостоятельно в течение первых 24 часов. Зато эта концепция обеспечивает адекватное реагирование в течение первых часов после исчезновения объекта, когда район поисков еще не слишком велик и велика вероятность вовремя обнаружить пострадавшего в состоянии бедствия и спасти его, а не заниматься эвакуацией трупа. В полном объеме в Российской федерации концепция не поддерживается. Немедленные действия предпринимаются, только если речь идет о действительно опасной ситуации: при транспортных авариях, при исчезновении ребенка, больного человека, при экстремальных погодных условиях, в горах и т.п. В общем же случае начало поисковых работ обычно откладывается до следующего утра и поиски ведутся минимальными силами (группой 2-4 человека плюс добровольцы из числа родственников, друзей и коллег пропавшего).

Участники ПСР.

Выполнять ПСР должны аварийно-спасательные формирования, аттестованные на выполнение работ:

*Задачи аварийно-спасательных служб:*

*…*

*- ликвидация чрезвычайных ситуаций на обслуживаемых объектах или территориях. (Федеральный Закон от 22 августа 1995 года N 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»)*

Добровольно принимать участие в поисках могут любые граждане и организации – при условии подчинения решениям руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации:

*Решения руководителей ликвидации чрезвычайных ситуаций, направленные на ликвидацию чрезвычайных ситуаций, являются обязательными для всех граждан и организаций, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.*

*В случае крайней необходимости руководители ликвидации чрезвычайных ситуаций вправе самостоятельно принимать решения* … *о привлечении на добровольной основе населения к проведению неотложных работ, а также отдельных граждан, не являющихся спасателями, с их согласия к проведению аварийно-спасательных работ.*

Недостаток сил и средств, обычный при ведении поисковых работ, вполне можно квалифицировать как случай крайней необходимости, то есть необходимости устранения опасности, угрожающей государственным, общественным и личным интересам, если других возможностей для ее устранения нет.

Кроме аварийно-спасательных формирований розыск пропавших без вести входит круг задач полиции:

*Глава 3. Обязанности и права полиции*

*Статья 12. Обязанности полиции*

*1. На полицию возлагаются следующие обязанности:*

*12) осуществлять розыск… лиц, пропавших без вести;* (Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции").

*Основаниями для проведения оперативно-розыскных мероприятий являются:…*

*Ставшие известными органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, сведения о:…*

*4) лицах, без вести пропавших, и об обнаружении неопознанных трупов.(Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности»).* (Федеральный Закон РФ N 144-ФЗ от 12 августа 1995 г.)

Из этого текста видно, что полиция обязана заниматься розыском уже по факту наличия информации от заинтересованных лиц, независимо от других обстоятельств, в том числе – наличия признаков ЧС.

Указанный закон строго ограничивает круг ведомств, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность. МЧС в этом списке нет. Считаются ли поисковые работы как вид аварийно-спасательных работ оперативно-розыскной деятельностью?

*«Оперативно-розыскная деятельность - вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то настоящим Федеральным законом (далее - органы, осуществляющие оперативно-розыскную деятельность), в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств».*

Не считаются.

Таким образом, поисковые работы осуществляют аварийно-спасательные формирования, аттестованные на ведение поисково-спасательных работ и любые добровольцы под руководством руководителя ликвидации ЧС. Параллельно их проводит полиция, называя это оперативно-розыскной деятельностью. Спасательные работы в зоне ЧС проводят аттестованные аварийно-спасательные формирования.

Руководство поисково-спасательными работами.

согласно ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», *Руководство всеми силами и средствами, привлеченными к ликвидации чрезвычайных ситуаций, и организацию их взаимодействия осуществляют руководители ликвидации чрезвычайных ситуаций.*

*Руководители аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, прибывшие в зоны чрезвычайных ситуаций первыми, принимают на себя полномочия руководителей ликвидации чрезвычайных ситуаций и исполняют их до прибытия руководителей ликвидации чрезвычайных ситуаций, определенных законодательством Российской Федерации, планами предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций или назначенных органами государственной власти, органами местного самоуправления, руководителями организаций, к полномочиям которых отнесена ликвидация данных чрезвычайных ситуаций.*

Данная норма фактически позволяет руководить ПСР, да и вообще любыми АСР любому должностному лицу, назначенному по указанным схемам, независимо от его опыта и квалификации. В отсутствие признаков ЧС розыском пропавших без вести руководит назначенный установленным образом сотрудник полиции.

Кроме непосредственного руководства поисково-спасательными работами, законом предусмотрена координация и организация этих работ. Здесь мы имеем дело с несколькими действующими нормативными документами:

*Постановление Правительства РФ 26 августа 1995 г. N 834. «План взаимодействия федеральных органов исполнительной власти   при проведении работ по поиску и спасанию людей на море и в водных бассейнах Российской Федерации.»*

*4. Координация деятельности федеральных органов исполнительной власти при проведении работ по поиску и спасанию людей на море и в водных бассейнах осуществляется Министерством Российской Федерации по делам   гражданской   обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в   соответствии   с   Международной конвенцией по поиску и спасанию на море 1979 года, международными договорами Российской Федерации и   Положением   о   взаимодействии аварийно-спасательных служб министерств, ведомств и организаций на море и водных бассейнах России.*

*5. Организация   работ   по поиску и спасанию людей на море осуществляется Министерством транспорта Российской Федерации.*

*Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2000 г. N 1038 Об утверждении положения о Министерстве транспорта Российской Федерации»*

*8. Министерство транспорта Российской Федерации в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие функции:*

*29) осуществляет координацию действий поисковых и аварийно-спасательных служб на морском, внутреннем водном и воздушном транспорте, находящихся в ведении Министерства, и аналогичных служб, находящихся в ведении других федеральных органов исполнительной власти, в установленных случаях взаимодействует с такими службами иностранных государств при проведении работ (операций) по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на транспортных средствах и транспортных коммуникациях, в том числе при поиске и спасании людей и транспортных средств, терпящих или потерпевших бедствие.*

*Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий  
(утв. Указом Президента РФ от 21 августа 2002 г. N 1011)*

*III. Основные функции МЧС России*

*7. МЧС России в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие основные функции:*

*15) координирует в установленном порядке деятельность аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований федеральных органов исполнительной власти, общероссийских и межрегиональных общественных объединений, имеющих уставные задачи по проведению аварийно-спасательных работ и действующих на всей или большей части территории Российской Федерации, а также организует и проводит в установленном порядке аттестацию аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;*

*Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794 (в ред. Постановления Правительства РФ от 27.05.2005 N 335)*

*Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.*

*15. Координацию деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, общественных объединений, участвующих в проведении аварийно-спасательных работ и действующих на всей или большей части территории Российской Федерации, а также всех видов пожарной охраны осуществляет в установленном порядке Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.*

*Координацию деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований на территориях субъектов Российской Федерации осуществляют в установленном порядке главные управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по субъектам Российской Федерации.*

*Координацию деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований на территориях муниципальных образований осуществляют органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны при органах местного самоуправления.*

*28. Основными мероприятиями, проводимыми органами управления и силами единой системы, являются:*

*в) в режиме чрезвычайной ситуации:*

*организация работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций и всестороннему обеспечению действий сил и средств единой системы, поддержанию общественного порядка в ходе их проведения, а также привлечению при необходимости в установленном порядке общественных организаций и населения к ликвидации возникших чрезвычайных ситуаций.*

*Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 396 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве воздушного транспорта":*

*II. Полномочия.*

*5.* [*Федеральное агентство воздушного транспорта*](http://base.garant.ru/186932/) *осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:*

*5.4.36. организацию единой системы авиационно-космического поиска и спасания;*

*5.4.41. организацию поиска и спасания пассажиров и экипажей воздушных судов, терпящих или потерпевших бедствие, поиска и эвакуации с места посадки космонавтов и спускаемых космических объектов или их аппаратов (за исключением космических объектов военного назначения);*

*5.4.42. организацию в соответствии с международными договорами Российской Федерации поиска и эвакуации космонавтов и спускаемых космических объектов или их аппаратов, совершивших посадку на территории иностранного государства;*

*5.4.43. организацию взаимодействия авиационных поисково-спасательных служб с поисково-спасательными службами других федеральных органов исполнительной власти и иностранных государств;*

*5.4.44. оперативное руководство авиационными поисково-спасательными силами федеральных органов исполнительной власти во время проведения поисково-спасательных работ, а также контролирует поисково-спасательное обеспечение полетов воздушных судов и космических объектов;*

*5.4.45. доведение полученной информации о сигналах бедствия до координационных центров поиска и спасания, центров Единой системы организации воздушного движения и заинтересованных федеральных органов исполнительной власти;*

Это только основные федеральные документы.

При транспортных авариях налицо дублирование полномочий Минтрансом и МЧС.

Учитывая, что руководитель поисково-спасательных работ не обязательно присутствует в зоне ЧС (районе поисков), а также не разделяя «организацию» и «координацию», можно сделать вывод, что однозначный алгоритм назначения руководителя (координатора) ПСР законодательно не установлен. Этим руководителем может быть представитель МЧС, МВД, органов местного самоуправления, а если речь идет о транспортных авариях на море и в воздухе – также сотрудник Минтранса (Государственной морской спасательной службы или Единой системы авиационно-космического поиска и спасания Федерального агентства воздушного транспорта) Таким образом, вопрос назначения руководителя переводится на уровень планов взаимодействия между соответствующими ведомствами либо, что гораздо хуже, на договоренность между ними по мере необходимости – в процессе развития ЧС. Также существующее положение позволяет проводить ПСР раздельно различными ведомствами без взаимной координации либо сваливать их друг на друга. Например, странная ситуация складывается, если район поисков летательного аппарата перекрывает сушу, море и выходит за пределы территориальных вод Российской Федерации – координировать поиск одновременно должны два органа, принадлежащие разным министерствам. А руководителем ликвидации ЧС становится, к примеру, капитан торгового судна, первым прибывшего в район.

В случае поиска пропавшего на природе человека бразды правления должен брать в свои руки назначенный установленным образом сотрудник полиции, а поисково-спасательные подразделения могут привлекаться им, если имеется обоснованная уверенность в том, что пропавший находится в состоянии бедствия.

IAMSAR Manual

Вопрос о том, как проводить ПСР – процедуры назначения руководителя, правила принятия решений, фазы работ и тактические приемы – наиболее полно раскрыт в серьезном документе, имеющем юридическую силу в Российской Федерации в качестве приложения к международным конвенциям, участником которых является Россия:

- Конвенции о международной гражданской авиации,

- Международной конвенции по поиску и спасанию на море и

- Международной конвенции по охране человеческой жизни на море (SOLAS).

Это IAMSAR Manual – «International aeronautical and maritime search and rescue manual» - «Руководство по международному авиационному и морскому поиску и спасанию» - совместное издание IMO и ICAO. Впервые изданное в 1998 году и регулярно обновляемое, это издание рекомендует правила организации системы поиска и спасания на море и в авиации, а также правила проведения поисково-спасательных операций. К сожалению, документ почти не касается наземных поисков пропавших в природе людей, уделяя основное внимание поискам морских и воздушных судов. Положения IAMSAR носят рекомендательный характер, на их основании государства-члены конвенций берут на себя обязательства разработать внутреннюю нормативную базу.

Издание состоит их 3-х томов, каждый из которых может использоваться отдельно. Первый том посвящен организации системы поиска и спасания на море и в авиации. Второй – организации и координации поисково-спасательных операций. Третий том специально предназначен для хранения и применения на борту морских и воздушных судов.

Организационной основой проведения поисково-спасательных работ IAMSAR определяет систему морских и авиационных спасательных центров, профессионально и непрерывно осуществляющих мониторинг обстановки и координацию действий при проведении работ. Каждый центр имеет четко определенную зону ответственности. В России эта схема реализована в виде системы морских спасательных центров, курируемых Государственной морской спасательной службой и авиационных координационных центров поиска и спасания в составе Министерства транспорта.

Координационные центры контролируют состояние сил и средств различных ведомств, привлекаемых к поисково-спасательным операциям.

Руководитель координационного центра, к компетенции которого относится чрезвычайная ситуация, назначает лицо, единолично руководящее координацией конкретной операции (координатор поисково-спасательной операции, SMC, search and rescue mission coordinator).

SMC назначает координатора на месте проведения операции (OSC, on-scene coordinator).

Согласно Российскому законодательству руководителем ликвидации ЧС может быть и SMC и OSC, а координационным центром – любой из вышеперечисленных в объеме своих полномочий.

Документ определяет пять этапов поисково-спасательной операции и выделяет три стадии аварийности, включающие стадию неопределенности, тревоги и бедствия. Каждая стадия имеет понятно определенные параметры.

Выделяются следующие этапы операции SAR:

-         поступление первых сведений,

-         первоначальные действия,

-         планирование,

-         оперативные мероприятия,

-         завершение операции.

IAMSAR подробно рассматривает теорию и методику планирования поисков, а также применяемые методы и технологии поисковых операций.

Весьма полезны прилагаемые к документу таблицы и графики.

Прекращение безрезультатных поисков.

Однозначным поводом к прекращению поисковых работ является обнаружение объекта поиска, пропавшего (пропавших) или их тел, опознание или идентификация. Отсутствие тела даже при наличии свидетелей, готовых подтвердить факт смерти, требует продолжения розыскных мероприятий. Пропавший в этом случае может быть признан умершим только по решению суда:

*Статья 45 (гражданского кодекса РФ)*

*Объявление гражданина умершим*

*1. Гражданин может быть объявлен судом умершим, если в месте его жительства нет сведений о месте его пребывания в течение пяти лет, а если он пропал без вести при обстоятельствах, угрожавших смертью или дающих основание предполагать его гибель от определенного несчастного случая, - в течение шести месяцев.*

Однако решение суда не является поводом для прекращения розыскного дела. Обязанность розыска возлагается на полицию. В федеральных законах нет указаний на сроки прекращения розыска пропавших без вести. Дело пропавшего без вести должно вестись вечно.

Другой вопрос - приостановка или прекращение полевой стадии поисков. В отсутствие результата рано или поздно это становится объективной необходимостью. IAMSAR определяет:

*«Операции* *SAR вступают в завершающую стадию, когда … на стадии бедствия соответствующий полномочный орган определяет, что дальнейший поиск не имеет каких-либо значительных шансов на успех».*

То есть право закрыть (приостановить) отдельную операцию отдается на усмотрение ответственного должностного лица или полномочного органа. При этом сохраняется уверенность, что объект поисков подвергается опасности. Согласно закону «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»:

*В случае технологической невозможности проведения всего объема аварийно-спасательных работ руководители ликвидации чрезвычайных ситуаций могут принимать решения о приостановке аварийно-спасательных работ в целом или их части, предприняв в первоочередном порядке все возможные меры по спасению находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций людей.*

«Технологическая невозможность проведения всего объема аварийно-спасательных работ» позволяет обосновать приостановку поисковых работ. К примеру - отсутствие достаточного количества сил и средств, необходимого для осмотра слишком большого района поисков; отвлечение ресурсов на проведение других, более перспективных работ.

ПСР и охрана труда.

Поисково-спасательные работы – работы комплексные, требуют привлечения специалистов различной квалификации и нормативная база в области охраны труда состоит благодаря этому из большого числа разнородных документов, включающих Федеральные законы, межотраслевые правила по охране труда для различных видов работ, приказы министерств, отраслевые правила и инструкции, а также богатый ассортимент внутренних документов организаций, в которых по возможности переписаны существующие правила, а имеющиеся пробелы в законодательстве заполнены из различных не имеющих юридической силы источников. Часть работ на ПСР являются работами повышенной опасности или с источниками повышенной опасности - управление автомобилем, работы на высоте, водолазные работы и т.п. и регулируются соответствующими правилами.

Минимально необходимые требования, которым должен соответствовать человек, привлекаемый к ПСР в природной среде – иметь одежду по погоде, спички, компас и нож и пройти инструктаж перед началом работы.

Выполнение работ повышенной опасности производится обученными специалистами, имеющими действующее удостоверение на право ведения работ, прошедшими вводный инструктаж, инструктаж на рабочем месте, целевой инструктаж (при необходимости), имеющих экипировку и оснащение в соответствии с требованиями нормативных документов. Возможность привлечения специалиста определяется руководителем ликвидации ЧС (РПСР).

Работа в автономных условиях в одиночку допускается при наличии устойчивого канала связи работника со своим руководителем или другими членами группы.

Таковы основные требования к безопасному ведению работ. Однако деятельность поисково-спасательных групп, работающих в автономных и зачастую далеких от нормальных условий, отличается от офисной и другой плановой деятельности. Доскональное знание и выполнение всех существующих требований во многих случаях невозможно. Если бы РПСР останавливал работы каждый раз, когда нарушается тот или иной пункт той или иной инструкции, большая часть работ не проводились бы вообще. Поэтому, иногда вынужденные действовать в условиях крайней необходимости, спасатели опираются на принцип оправданного риска, обозначенный в законе «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей». «Принцип оправданного риска и обеспечения безопасности при проведении аварийно-спасательных и неотложных работ» - довольно странная норма, вроде бы декларирующая необходимость обеспечения безопасности, и в то же время как бы разрешающая нарушать установленные правила в тех областях, где они есть, поскольку любой риск это подразумевает. Что такое «оправданный риск» - законодателем не определено и каждый волен понимать это по своему. В законодательстве имеется, правда, определение обоснованного риска:

*Статья 41. Обоснованный риск*

*1. Не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам при обоснованном риске для достижения общественно полезной цели.*

*2. Риск признается обоснованным, если указанная цель не могла быть достигнута не связанными с риском действиями (бездействием) и лицо, допустившее риск, предприняло достаточные меры для предотвращения вреда охраняемым уголовным законом интересам.*

3. Риск не признается обоснованным, если он заведомо был сопряжен с угрозой для жизни многих людей, с угрозой экологической катастрофы или общественного бедствия (Уголовный кодекс РФ).

Разница между оправданным и обоснованным рисками не установлена. Видимо, оправданным риском могут стать действия в условиях крайней необходимости, когда никаким другим способом, не подвергая спасателя опасности, сделать ничего нельзя. Если речь идет о спасении людей, принцип оправданного риска перекликается с принципом гуманизма и милосердия и вполне логичен, а вот если спасать нужно материальные ценности или природную среду – риск уже будто бы и не оправдан, поскольку принцип вступает в противоречие со второй статьей Конституции Российской Федерации, по которой человек (в частности, спасатель) является высшей ценностью.

Принцип оправданного риска дублируется во многих правилах по охране труда, где он формулируется приблизительно следующим образом: «В исключительных случаях при угрозе жизни персонала или при спасении людей допускается вынужденное отступление от настоящих Правил. При этом должны быть приняты все меры по обеспечению безопасности исполнителя (персонала)» (Временные правила безопасности в промышленном альпинизме).

Риск может быть совсем небольшим, а спасаемые при этом материальные и природные ресурсы – огромными. Где граница оправданности – установить по всей видимости точно невозможно.

Например: существующие Межотраслевые правила по охране труда при проведении водолазных работ устанавливают требование наличия водолазной барокамеры у места спуска, а если глубина спуска не превышает 12 м – аварийный водолаз должен быть доставлен в действующую барокамеру в течение 60 минут либо в переносной барокамере. Эти два пункта правил (2.3.16 и 2.3.17) чрезвычайно усложняют и удорожают в десятки раз водолазные работы, проводимые в природной среде на удалении от цивилизации. Для их соблюдения там, где к месту спуска нельзя подъехать на машине или водолазном судне, должен использоваться вертолет с транспортировочной барокамерой на борту, ибо в противном случае требования невозможно выполнить. Подобными авиационными водолазными комплексами не располагает никто, или может быть сведения о них секретны, а водолазные работы в автономных условиях тем не менее регулярно проводятся. Тайна доставки в течение часа водолаза в барокамеру принадлежит руководителю водолазных спусков, и вряд ли он вам ее раскроет. Ситуация с барокамерами – это один из тех случаев, когда требования безопасности отступают перед необходимостью проведения работ, поскольку строительство водолазной поисково-спасательной службы, абсолютно удовлетворяющей всем требованиям, невозможно в условиях небольших бюджетов.

По действующим правилам международных любительских ассоциаций дайверов (PADI и др.) барокамера не обязательна, но эти правила к профессиональной деятельности на территории РФ не применяются.

Правила охраны труда с большим подозрением относятся к свободному лазанию по природным и искусственным объектам, которое практически всегда происходит на высоте. Если расстояние между подошвами человека и землей (полом) более 1,3 метра – это уже работа на высоте. Страховку организовать можно не всегда. Точнее – всегда, но трудности при ее организации могут свести на нет результаты выполняемой работы, особенно если время дорого, а это бывает на пожарах и при работе с пострадавшим. Спасатель может подниматься без дополнительной страховки по пожарной трехколенной лестнице, а также по лестнице-штурмовке, что, кстати, противоречит Межотраслевым правилам по охране труда при работе на высоте (ПОТ РМ-012-2000), но разрешается правилами охраны труда пожарных (ПОТ РО-01-2002), так что же ему мешает при наличии навыка подняться по строительной конструкции?

Полноценный нормативный документ, описывающий меры безопасности при ведении спасательных работ с использованием альпинистского снаряжения, отсутствует. Спасатели обычно опираются на книжки, написанные опытными альпинистами и спасателями, инструкции предприятий-изготовителей снаряжения, правила проведения соревнований, а также на известные «Временные правила безопасности в промышленном альпинизме», которые спасательных работ в общем-то не касаются.

Это только некоторые примеры. Поэтому частенько спасателю при обеспечении собственной безопасности приходится опираться только на имеющийся опыт и здравый смысл.

Можно ли принудить спасателя действовать с нарушением правил охраны труда?

Здесь следует различать, является ли спасатель гражданским лицом либо военнослужащим. С военнослужащими все более-менее понятно – приказ командира не обсуждается и подлежит исполнению:

*Ст. 11 ТК РФ:*

*…*

*Трудовое законодательство и иные акты, содержащие нормы трудового права, не распространяются на следующих лиц (если в установленном настоящим Кодексом порядке они одновременно не выступают в качестве работодателей или их представителей):*

*военнослужащие при исполнении ими обязанностей военной службы;…*

*Дисциплинарный устав Вооруженных Сил Российской Федерации:*

*…*

*3. Воинская дисциплина обязывает каждого военнослужащего:*

*…  
беспрекословно выполнять поставленные задачи в любых условиях, в том числе с риском для жизни, стойко переносить трудности военной службы.*

Для гражданских лиц:

*Федеральный Закон от 22 августа 1995 года N 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»:*

*Статья 14. Руководство работами по ликвидации чрезвычайных ситуаций*

*…*

*3. Решения руководителей ликвидации чрезвычайных ситуаций, направленные на ликвидацию чрезвычайных ситуаций, являются обязательными для всех граждан и организаций, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.*

*5. Полномочия руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации определяются Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, руководством организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации.*

*Статья 27. Обязанности спасателей*

*Спасатели обязаны:*

*…*

*неукоснительно выполнять приказы, отдаваемые в ходе проведения работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций руководителями аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, в составе которых спасатели принимают участие в проведении указанных работ;*

*Трудовой кодекс РФ:*

*Статья 219. Право работника на труд в условиях, отвечающих требованиям охраны труда*

*Каждый работник имеет право на:*

*…*

*отказ от выполнения работ в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья вследствие нарушения требований охраны труда, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами, до устранения такой опасности.*

Таким образом, законодательством, причем как федеральным, так и местным и даже распоряжениями руководителей организаций теоретически может быть предусмотрена возможность заставить работника работать в опасных условиях при ликвидации ЧС. Однако решение руководителя ликвидации ЧС должно опираться на полномочия, изложенные в соответствующих нормативных документах