УДК 614.84:351.862
DOI: https://doi.org/10.37657/vniipo.avpb.2026.17.87.006
EDN: https://elibrary.ru/tclwem

ПРОБЛЕМЫ НОРМАТИВНОГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ФПС ГПС В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ

Алексей Александрович Новиков, Лилия Вячеславовна Щербатых, Наталья Александровна Ермакова

Всероссийский ордена “Знак Почета” научно-исследовательский институт противопожарной обороны Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ФГБУ ВНИИПО МЧС России), г. Балашиха, Московская область, Россия.

Аннотация. В статье рассматриваются нормативные конфликты, возникающие в регулировании функционирования федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы в области гражданской обороны. Установлено, что правовое положение и порядок привлечения подразделений ФПС ГПС определяются совокупностью норм законодательства о гражданской обороне, пожарной безопасности, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также ведомственных и локальных документов планирования. В статье конкретизированы типичные практические ситуации, в которых проявляются проблемы. Сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования, включая унификацию терминологии, уточнение компетенций, согласование ведомственных и локальных документов, а также разработку единого регламента взаимодействия ФПС ГПС с органами управления гражданской обороной.

Ключевые слова: ФПС ГПС, гражданская оборона, нормативное регулирование, правовые коллизии, пробелы правового регулирования, организационные несоответствия, пожарная безопасность, РСЧС, документы планирования

Для цитирования: *Новиков А.А., Щербатых Л.В., Ермакова Н.А.* Проблемы нормативного функционирования ФПС ГПС в области гражданской обороны // Актуальные вопросы пожарной безопасности. 2026. № 4 (30). С. 46–53. DOI 10.37657/vniipo.avpb.2026.17.87.006. EDN TCLWEM.

PROBLEMS OF NORMATIVE FUNCTIONING OF THE FEDERAL FIRE SERVICE OF THE STATE FIRE SERVICE IN THE FIELD OF CIVIL DEFENSE

Aleksey A. Novikov, Liliya V. Shcherbatykh, Natalya A. Ermakova

All-Russian Research Institute for Fire Protection (VNIIPO), the Ministry of the Russian Federation for Civil Defence, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters (EMERCOM of Russia), Balashikha, Moscow region, Russia.

Abstract. This article examines regulatory conflicts arising in the regulation of the functioning of the Federal Fire Service of the State Fire Service (FFS of the SFS) in the area of civil defense. It is established that the legal status and the procedure for deploying FFS of the SFS units are determined by a combination of legislative provisions on civil defense, fire safety, and the protection of the population and territories from emergencies, as well as departmental and local planning documents. The article details typical practical situations in which these problems arise. Proposals for improving legal regulation are formulated, including the harmonization of terminology, clarification of areas of competence, coordination of departmental and local documents, and the development of a unified regulation for interaction between the FFS of the SFS and civil defense authorities.

Keywords: Federal Fire Service of the State Fire Service (FFS of the SFS), civil defense, normative regulation, legal collisions, gaps in legal regulation, organizational inconsistencies, fire safety, Unified State System for Emergency Prevention and Response (RSChS), planning documents

For citation: Novikov A.A., Shcherbatykh L.V., Ermakova N.A. Problems of normative functioning of the federal fire service of the state fire service in the field of civil defense. Aktual'nye voprosy pozharnoi bezopasnosti – Current Fire Safety Issues, 2026, no. 4, pp. 46-53. (In Russ.). DOI 10.37657/vniipo.avpb.2026.17.87.006. EDN TCLWEM.

Введение

Современная система защиты населения и территорий предполагает комплексное использование сил и средств различных органов управления, служб и формирований. В этой системе федеральная противопожарная служба Государственной противопожарной службы выполняет задачи не только по тушению пожаров и проведению аварийно-спасательных работ, но и участвует в реализации мероприятий гражданской обороны. Соответственно, ее деятельность регулируется несколькими взаимосвязанными нормативными массивами: законодательством о гражданской обороне, пожарной безопасности, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также актами, регламентирующими деятельность аварийно-спасательных служб и порядок межведомственного взаимодействия.

Такой межотраслевой характер регулирования, с одной стороны, обеспечивает комплексный подход к организации безопасности, а с другой – создает предпосылки для возникновения нормативных конфликтов. На практике это выражается в пересечении полномочий, неоднозначности порядка привлечения сил, несогласованности планирующих документов и различии подходов к оценке готовности подразделений.

Актуальность исследования обусловлена тем, что эффективность участия ФПС ГПС в мероприятиях гражданской обороны во многом зависит не только от кадровых и технических возможностей, но и от внутренней согласованности правового регулирования. При недостаточной согласованности норм и документов планирования даже формально правильно выстроенная система может сталкиваться с трудностями практической реализации поставленных задач.

Цель статьи заключается в выявлении и систематизации нормативных конфликтов, возникающих в регулировании функционирования ФПС ГПС в области гражданской обороны, а также в выработке предложений по их устранению с учетом как правового, так и организационного аспектов.

Материалы и методы исследования

Материал исследования составили действующие нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие отношения в сфере гражданской обороны, пожарной безопасности, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также организации аварийно-спасательных работ [1–8]. Кроме того, в предмет анализа включены ведомственные и локальные документы, оказывающие существенное влияние на практику функционирования ФПС ГПС: планы гражданской обороны и защиты населения, планы действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, документы гарнизонного планирования, регламенты взаимодействия, локальные акты организаций и объектов, предусматривающие привлечение пожарно-спасательных подразделений.

В работе использованы несколько методов. Формально-юридический метод дал возможность установить, какие задачи и функции возложены на подраз-

деления ФПС ГПС и как регулируется порядок их применения. Сравнительно-правовой метод позволил сопоставить нормы законодательства с положениями ведомственных документов. Системный подход помог рассмотреть ФПС ГПС как часть единой системы государственного управления гражданской обороной и защитой населения.

Чтобы анализ был объективным, нужно отдельно рассмотреть три группы проблем.

Под нормативными противоречиями мы понимаем случаи, когда действующие правовые нормы или положения документов по-разному определяют порядок действий, объем полномочий или условия привлечения сил.

Пробел правового регулирования имеет место в тех случаях, когда определенные отношения фактически требуют нормативного урегулирования, однако необходимые правила либо отсутствуют, либо сформулированы настолько обобщенно, что не позволяют однозначно определить алгоритм действий.

Под ***организационными несоответствиями*** следует понимать расхождение между нормативно закрепленными задачами и их практическим обеспечением на уровне планирования, управления, кадрового состава, техники, связи, маршрутов выдвижения и иных ресурсов. В данном случае проблема может возникать даже при отсутствии прямой юридической коллизии.

Такое разграничение имеет принципиальное значение, поскольку для каждой из указанных групп проблем требуются различные способы устранения: для коллизий – согласование и уточнение норм, для пробелов – нормативное дополнение, для организационных несоответствий – корректировка планов, регламентов и практики управления.

Нормативные основы функционирования ФПС ГПС в области гражданской обороны

Функционирование ФПС ГПС в области гражданской обороны определяется совокупностью нормативных правовых актов различной юридической силы [1–4]. На подзаконном уровне особое значение имеют документы [5, 6]. Дополнительную регулирующую роль играют акты, закрепляющие систему и полномочия МЧС России [8], а также технические и организационные требования в области пожарной безопасности [7].

Однако практическая деятельность подразделений ФПС ГПС определяется не только федеральным законодательством и актами Правительства Российской Федерации, но и ведомственными, территориальными и локальными документами. Именно на этом уровне наиболее часто проявляются противоречия между формально установленными задачами и реальной возможностью их исполнения.

Основные группы нормативных конфликтов

1. Конфликты разграничения полномочий

Одна из наиболее значимых проблем связана с тем, что в различных правовых контекстах ФПС ГПС выступает в разном функциональном качестве. В рамках законодательства о пожарной безопасности она рассматривается как система пожарной охраны, в рамках законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – как часть сил реагирования, а в рамках законодательства о гражданской обороне – как сила, привлекаемая к выполнению соответствующих мероприятий.

Такое положение само по себе не является недостатком, однако при отсутствии достаточно детализированного механизма перехода между различны-

ми режимами функционирования возникают вопросы о порядке подчиненности, объеме полномочий и приоритете задач. Например, в реальной обстановке может возникнуть ситуация, когда подразделение ФПС ГПС одновременно включено в план гражданской обороны муниципального образования, задействовано в системе реагирования на чрезвычайную ситуацию и сохраняет обязанность обеспечивать пожарное прикрытие района выезда. При недостаточной детализации управленческого механизма это создает риск конкуренции задач.

2. Конфликты управления силами и средствами

Нормативные акты, регулирующие гражданскую оборону и функционирование РСЧС, формируют смежные, но не полностью совпадающие управленческие модели. В повседневной деятельности подразделения ФПС ГПС функционируют в рамках установившейся системы оперативного управления, тогда как мероприятия гражданской обороны предполагают иные алгоритмы планирования, оповещения, приведения в готовность и координации действий.

Практически это может выражаться в следующем. В документах гражданской обороны предусматривается приведение определенных сил в готовность по одному алгоритму, тогда как в документах реагирования на чрезвычайные ситуации по-другому. Если такая ситуация возникает одновременно, руководителю на месте приходится принимать решение в условиях нормативной и организационной многослойности, что снижает скорость и определенность управления.

3. Конфликты, связанные с порядком привлечения подразделений

Существенные затруднения возникают в вопросах привлечения подразделений ФПС ГПС к выполнению мероприятий гражданской обороны. Формально планы различных уровней могут предусматривать участие конкретных сил и средств, однако фактическая возможность такого участия зависит от оперативной обстановки, численности дежурных караулов, состояния техники, удаленности объектов и необходимости одновременного выполнения основных задач.

Типичным примером является включение в локальные планы организаций или муниципальные планы гражданской обороны подразделений ФПС ГПС без надлежащего согласования с гарнизонными документами. В результате в планирующих документах может быть зафиксировано привлечение сил, которые в действительности в этот период несут службу по обеспечению пожарной безопасности других участков территории и не могут быть оперативно перераспределены без снижения уровня прикрытия.

4. Конфликты согласования ведомственных и локальных документов

Именно эта группа проблем наиболее часто проявляется в практической деятельности. На федеральном уровне может существовать достаточно общая и непротиворечивая правовая конструкция, однако на уровне ведомственных и локальных документов возникают расхождения, влияющие на управление силами.

К таким документам относятся:

- планы гражданской обороны и защиты населения;
- планы действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- документы гарнизонного планирования;
- схемы оповещения и взаимодействия;
- локальные акты организаций, предусматривающие участие пожарно-спасательных подразделений.

Например, план гражданской обороны может предусматривать выдвижение подразделения по одному маршруту и в один временной интервал, тогда

как документы гарнизонного планирования исходят из иного порядка реагирования, связанного с оперативной обстановкой, состоянием дорог, фактической дислокацией техники и необходимостью резервирования сил на случай пожаров. Подобная ситуация представляет собой не только организационную проблему, но и проявление нормативного конфликта на уровне документов прикладного характера.

5. Конфликты в определении готовности подразделений

Требования к готовности подразделений в разных нормативных и планирующих документах могут формулироваться с разной степенью конкретности. В одних случаях акцент делается на постоянную готовность к немедленному реагированию, в других – на последовательное наращивание группировки сил или на выполнение мероприятий после получения специального распоряжения.

Из-за этого возникает неопределенность в оценке того, что именно следует понимать под готовностью подразделения ФПС ГПС к выполнению задач гражданской обороны. Если критерии готовности не унифицированы, то формальное наличие подразделения в плане еще не означает его реальной способности приступить к выполнению задач в требуемые сроки и в необходимом объеме.

6. Проблемы подготовки личного состава

Участие ФПС ГПС в мероприятиях гражданской обороны предполагает наличие у личного состава не только профессиональных навыков тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ, но и компетенций, связанных с функционированием в условиях особых режимов, организацией взаимодействия с органами управления гражданской обороной, действиями в составе межведомственных группировок, использованием специальных средств защиты и выполнением иных задач.

Проблема заключается в том, что требования к такой подготовке нередко распределены между разными документами и не всегда образуют единый, логически завершенный комплекс. В результате возможно формальное выполнение отдельных требований при отсутствии целостной готовности подразделения к действиям именно в системе гражданской обороны.

7. Проблема материально-технического обеспечения

Если на подразделения ФПС ГПС дополнительно возлагаются задачи гражданской обороны, а их фактическое оснащение рассчитано главным образом на повседневное тушение пожаров и аварийно-спасательные работы, возникает проблема материально-технического характера.

На практике это проявляется тогда, когда планирующий документ возлагает на подразделение дополнительные функции, но не говорит, за счет каких ресурсов они будут выполняться. Тогда несоответствие возникает не только в организации, но и в правовом регулировании: механизм ресурсного обеспечения остаётся недостаточно определенным.

Рассмотрим проявления выявленных проблем на типичных практических примерах.

Первый пример определяет несоответствие в согласовании документов планирования. Так, план гражданской обороны муниципального образования предусматривает привлечение двух отделений ФПС ГПС для обеспечения эвакуационных мероприятий и проведения первоочередных аварийно-спасательных работ, но документы гарнизонного планирования определяют, что эти же силы должны оставаться для обеспечения нормативного уровня пожарного прикрытия

территории. Формально эти два документа имеют организационное значение, однако их одновременное применение затруднительно.

Второй пример касается подчиненности и порядка управления. При крупной чрезвычайной ситуации может потребоваться одновременно решать задачи гражданской обороны и ликвидировать происшествие. Разные документы при этом могут по-разному определять приоритет органа управления и порядок передачи информации. В результате возникает нормативное противоречие: руководителю приходится выбирать одно из конкурирующих организационных решений.

Третья ситуация связана с ресурсным обеспечением. Локальный план объекта возлагает на подразделения ФПС ГПС функции, для которых нужно дополнительное оснащение и способность долго работать автономно. Но в самом документе нет конкретного механизма обеспечения необходимыми материальными средствами, и он не согласован с реальными возможностями подразделения. Здесь виден пробел в регулировании, который дополняется организационным несоответствием.

Таким образом, практика показывает, что большинство проблем появляется не из-за одного только недостатка в нормативном регулировании, а из-за сочетания противоречий, пробелов и организационных просчетов.

Предложения по совершенствованию правового регулирования

Проведенный анализ позволяет выделить следующие направления совершенствования правового и организационного регулирования:

- нормативно и методически разграничить случаи, которые относятся к противоречиям, пробелам и организационным несоответствиям;

- обеспечить согласование планов гражданской обороны и защиты населения с документами гарнизонного и территориального планирования. При этом важно согласовать не только перечень привлекаемых сил, но и сроки готовности, маршруты выдвижения, порядок резервирования, каналы связи и алгоритмы замены подразделений;

- разработать единый регламент взаимодействия ФПС ГПС с органами управления гражданской обороной. В нем нужно детально прописать порядок оповещения и приведения сил в готовность, правила подчиненности и передачи управления, основания и пределы привлечения подразделений, порядок информационного обмена, механизмы материально-технического обеспечения и порядок корректировки решений при изменении обстановки;

- необходимо унифицировать терминологию, используемую в нормативных и ведомственных документах. Прежде всего, это касается понятий, характеризующих статус и функциональную принадлежность подразделений в системе гражданской обороны, РСЧС и пожарной охраны;

- требуется уточнение критериев готовности подразделений ФПС ГПС к действиям в области гражданской обороны. Такие критерии должны включать не только формальное наличие подразделения в составе сил, но и показатели кадровой укомплектованности, уровня подготовки, технической исправности техники, обеспеченности средствами связи, защиты и автономного функционирования;

- необходимо усилить роль ведомственных методических документов, направленных на проверку практической реализуемости планирующих решений. Фактически любое включение подразделений ФПС ГПС в планы гражданской обороны должно предваряться оценкой реального ресурса сил, оперативной нагрузки и возможных последствий для обеспечения пожарной безопасности территории.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что нормативное регулирование функционирования ФПС ГПС в области гражданской обороны носит комплексный и многоуровневый характер. Именно эта особенность обусловливает возникновение проблем различной природы: собственно нормативных противоречий, пробелов правового регулирования и организационных несоответствий.

К числу наиболее значимых проблем относятся неопределенность разграничения полномочий, пересечение управленческих контуров, несогласованность порядка привлечения подразделений, расхождения между планами гражданской обороны и документами гарнизонного планирования, отсутствие единых критериев готовности, а также недостаточная определенность вопросов материально-технического обеспечения.

Принципиально важно, что многие из выявленных трудностей связаны не с отсутствием правового регулирования как такового, а с его фрагментарностью и недостаточной согласованностью между разными уровнями управления. Поэтому для повышения эффективности участия ФПС ГПС в мероприятиях гражданской обороны недостаточно принять новые нормы – нужно системно пересмотреть и уже действующие документы.

В практическом плане это предполагает необходимость:

- актуализировать планы гражданской обороны и защиты населения, обязательно проверяя, насколько они выполнимы;
- разработать единый регламент взаимодействия ФПС ГПС с органами управления гражданской обороной;
- унифицировать терминологию и уточнить компетенции подразделений;
- сформировать единые критерии готовности;
- согласовывать возлагаемые задачи с реальными кадровыми и материально-техническими возможностями подразделений.

Реализация указанных мер позволит снизить риск нормативных и организационных конфликтов, повысить управляемость сил и обеспечить более реалистичное планирование участия ФПС ГПС в мероприятиях гражданской обороны.

Список литературы

1. О гражданской обороне: Федер. закон Рос. Федерации от 12 фев. 1998 г. № 28-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 26 дек. 1997 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 28 янв. 1998 г. // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102354386 (дата обращения: 22.10.2026).

2. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек.1994 г. № 69-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 18 нояб. 1994 г. // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033559 (дата обращения: 22.10.2026).

3. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек.1994 г. № 68-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 11 нояб. 1994 г. // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102033560 (дата обращения: 22.10.2026).

4. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон Рос. Федерации от 22 авг.1995 г. № 151-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 21 дек. 2001 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 26 дек. 2001 г. // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102074279 (дата обращения: 22.10.2026).

5. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 г. № 794 // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=152015187 (дата обращения: 22.10.2026).

6. Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации: постановление Правительства Российской Федерации от 26.11.2007 г. № 804 // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102147413 (дата обращения: 22.10.2026).

7. Технический регламент о требованиях пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Рос. Федерации 4 июля 2008 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Рос. Федерации 11 июля 2008 г. // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102123614 (дата обращения: 22.10.2026).

8. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Российской Федерации от 11.07.2004 г. № 868 // Официальный интернет-портал правовой информации: сайт. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=603637722 (дата обращения: 22.10.2026).

Статья поступила в редакцию 02.09.2026;

одобрена после рецензирования 02.10.2026;

принята к публикации 02.11.2026.

Новиков Алексей Александрович – старший научный сотрудник; ***Щербатых Лилия Вячеславовна*** – старший научный сотрудник; ***Ермакова Наталия Александровна*** – старший научный сотрудник.

Всероссийский ордена “Знак Почета” научно-исследовательский институт противопожарной обороны Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ФГБУ ВНИИПО МЧС России), г. Балашиха, Московская область, Россия.

Alexey A. Novikov – Senior Researcher; ***Liliya V. Shcherbatykh*** – Senior Researcher; ***Natalia A. Ermakova*** – Senior Researcher.

All-Russian Research Institute for Fire Protection (VNIIPO), the Ministry of the Russian Federation for Civil Defence, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters (EMERCOM of Russia), Balashikha, Moscow region, Russia.