

МЧС РОССИИ В МЕХАНИЗМЕ НОРМОТВОРЧЕСТВА

В.А. Зокоев, кандидат юридических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России.

А.К. Дзугкоев.

Санкт-Петербургский военный институт внутренних войск МВД России

На основании изученной нормативно-правовой базы в сфере организации нормотворческого процесса в МЧС России определяется место МЧС России в механизме правотворчества государства.

Ключевые слова: МЧС России, нормативный правовой акт, нормотворчество, юридическая служба

EMERCOM OF RUSSIA IN THE RULEMAKING MECHANISM

V.A. Zokoev.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia.

A.K. Dzugkoev.

Saint-Petersburg institute of Internal Troops of the Ministry of Internal Affairs of Russia

In this article the place of EMERCOM of Russia in state lawmaking mechanism is determined through researching ministerial lawmaking process.

Key words: EMERCOM of Russia, legislative act, rulemaking, legal service

В научной литературе констатируется, что «право – мощный, высокоэффективный инструмент проведения в жизнь политики государства, специфическое средство (форма) организации и обеспечения его разносторонней деятельности, осуществления его задач и функций» [1]. В полной мере это относится и к сфере деятельности Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).

Действующие нормативные правовые акты, принимаемые в России по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, именуются по-разному. В Государственной думе и Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – это постановления, носящие нормативно-правовой характер.

Президент Российской Федерации в соответствии со ст. 90 Конституции Российской Федерации издает нормативные правовые акты в форме указов, а Правительство Российской Федерации в соответствии с ч. 1 ст. 15 Конституции Российской Федерации – постановления.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. В пределах своей компетенции издает приказы, распоряжения, правила, инструкции, положения и другие акты нормативно-правового характера.

МЧС России является одной из самых представительных и разветвленных частей государственного аппарата, которой для реализации своих функций предоставлен широкий

арсенал административных, регистрационных и надзорных полномочий.

МЧС России действует на основе закона, во исполнение его и в неукоснительном соответствии с ним, осуществляя конкретное правоприменение, руководствуясь определенным предназначением.

В этой связи определяющим является принятие индивидуально-правовых актов, то есть тех документов, которые служат основанием для возникновения прав, обязанностей и мер юридической ответственности конкретных лиц. Эти акты влекут юридические последствия и выступают в качестве юридических фактов.

Формами индивидуально-правовых предписаний подразделений МЧС России выступают акты-документы и акты-действия.

Актами-документами являются официальные письменные свидетельства, представленные в виде постановлений, протоколов, приказов, распоряжений, разрешений, письменной регистрации сообщения об административных правонарушениях, договоров, исковых заявлений и других подобного рода решений.

Акты-действия – это акты устной, конклюдентной формы. К ним относится удаление посторонних лиц с места ликвидации стихийного бедствия (катастрофы) и. т.п.

Наряду с правоприменительной деятельностью МЧС России, как федеральная структура исполнительной власти, принимает непосредственное участие в реализации нормотворческой функции государства.

Для министерства нормотворческая функция имеет особое значение. Обусловлено это прежде всего тем, что принцип законности в деятельности МЧС России носит приоритетное значение. Ее работа (особенно в осуществлении регистрационных, контрольно-надзорных функций) тесно соприкасается и зачастую затрагивает права граждан, законные интересы организаций. В этой связи все действия государственного служащего (военнослужащего) МЧС России должны осуществляться на прочной правовой основе и в жестких нормативных рамках, это позволит создать и развивать надежный правовой режим работы подразделений МЧС России, который будет соответствовать современным реалиям.

В содержании нормотворческой деятельности МЧС России, как и у любого федерального министерства, можно выделить три основных направления:

- первичное нормотворчество – издание ведомственных нормативных актов;
 - межведомственное нормотворчество – издание нормативных актов совместно с другими органами государственной власти (по вопросам пересекающейся компетенции или представляющим взаимный интерес);
 - участие в нормотворческой деятельности по линии других государственных органов
- на стадии разработки проектов нормативных актов, их рецензирования, согласования, подготовки проектов поправок.

В соответствии с Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий [2], данное ведомство вправе, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, приказами и директивами Верховного Главнокомандующего Вооруженных Сил Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также настоящим Положением, разрабатывать и утверждать (устанавливать) нормативные правовые акты по вопросам, касающимся установленной сферы деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

С помощью нормативных актов МЧС России государство обеспечивает конкретизацию, оперативность и дифференцированность руководства сферой гражданской обороны, защиты населения и территорий государства от чрезвычайных ситуаций.

Нормативные акты МЧС России направлены на согласование интересов участников

общественных отношений через установление или изменение общих правил поведения, посредством возложения на безличный круг субъектов права определенных обязанностей. В конечном итоге эти документы обобщают полученный практикой социальный опыт и конкретизируют предписания более сильных юридических актов. Выполняя свою роль в правоприменении, они порождают точку соприкосновения государственной политики в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий государства и практики ее реализации, предварительно согласовав интересы участников правоотношений.

Это важнейший инструмент управленческой деятельности министерства, средство воздействия на поведение тех или иных субъектов права в тех случаях, когда властное влияние востребовано в интересах защиты прав и свобод человека, организаций, гражданской обороны, защиты населения и территорий государства от чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий.

МЧС России разрабатывает и издает свои первичные нормативные акты, во исполнении предписания высшей юридической силы, детализируя положения основного правового акта либо определяя технологический процесс их реализации.

При этом в одном случае полномочие на принятие подобного акта может быть прямо указано в самом основном нормативном акте, в другом случае оно проистекает из цели правовой установки, реализующей положения основного предписания.

Также МЧС России принимает нормативные акты в соответствии с требованиями документов высшей юридической силы.

МЧС России может принимать нормативные акты в рамках собственной компетенции. Они имеют не вспомогательное, а относительно автономное значение, хотя и осуществляются в системе заданных правовых параметров. Главным образом, такие нормативные акты носят внутренний характер и посвящены регулированию служебных отношений. В их числе значатся разного рода положения о подразделениях, уставы, наставления и инструкции по реализации функций, возложенных на систему МЧС России.

В соответствии с действующим законодательством министерство наделено компетенцией на издание двух видов норм права:

- адресованные органам, подразделениям, должностным лицам, сотрудникам, военнослужащим, федеральным гражданским служащим и работниками подразделений МЧС России (внутренние, внутрисистемные нормы права);
- содержащие предписания в адрес других органов, организаций и граждан (внешние правовые нормы).

Ведомственные документы призваны регулировать внутрисистемные отношения, упорядочить деятельность подразделений. В них определяются права, обязанности и ответственность органов, структурных подразделений и сотрудников, основы их взаимоотношений, закрепляются наиболее оптимальные формы, методы и процедуры деятельности МЧС России, направленной на выполнение возложенных на них задач. С их помощью обеспечивается и регулируется внедрение в практику работы достижений научно-технического прогресса, результатов академических исследований и разработок, регламентируются процессы управления в системе МЧС России и т.д.

Однако по целому ряду вопросов ведомственное правовое регулирование распространяется и на отношения, возникающие вне системы МЧС России. Это случается, когда действующее законодательство предоставляет МЧС России право посредством принятия нормативных предписаний регулировать общественные отношения, например в сферах:

- организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях [3];
- лицензирования деятельности в области пожарной безопасности;
- надзора за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами и гражданами обязательных требований пожарной безопасности;

– исполнения законодательства об административных правонарушениях.

При исполнении названных функций действие правовых норм МЧС России часто распространяется и на других участников общественных отношений. И здесь основным предметом правового регулирования выступает системность реализации гражданами и организациями своих прав и исполнения обязанностей в границах перечисленных сфер общественной жизни. В том числе установка механизма взаимоотношений подразделений МЧС России с иными субъектами правоотношений, действующими в сфере исполнения функциональных задач министерства.

Реализуя стратегические установки государства в сфере гражданской обороны, защиты населения и территории государства от чрезвычайных ситуаций, органы управления МЧС России на разных уровнях осуществляют управленческую деятельность посредством правового регулирования, то есть путем издания актов управления, одним из наиболее действенных форм управляющего воздействия.

Сущность актов управления МЧС России состоит в том, что они представляют собой основанные на законе предписания государственно-властного характера, выраженные в установленных законом формах. Путем издания актов управления воля (решение) органа управления (должностного лица) получает юридическое оформление, становится общеобязательной. Акты управления служат правовым средством управления структурными подразделениями МЧС России, воинскими формированиями, организации их специальной подготовки, регулирования многообразных отношений, возникающих в процессе строительства МЧС России, их повседневной жизнедеятельности. Предписания, содержащиеся в актах управления, юридически обязывают лиц, на которых эти акты распространяются, совершать определенные действия либо воздерживаться от их совершения.

Функция издания нормативных правовых актов органами управления МЧС России реализуется в двух основных формах:

- путем конкретизации актов, обладающих большей юридической силой, чем акты нижестоящих органов управления и должностных лиц;
- путем детализации, которая осуществляется в тех случаях, когда вышестоящий орган государственного управления при подготовке правовых актов предполагает их дальнейшее развитие, когда нижестоящие органы управления и должностные лица, исходя из своей нормотворческой компетенции, устанавливают порядок осуществления первичных норм.

Нормативные акты МЧС России и его территориальных подразделений издаются в форме директив и приказов.

Все иные разновидности правовых документов утверждаются приказами. Наиболее распространенными видами являются: инструкции, правила, положения, уставы, наставления, руководства, регламенты.

Директива Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – это акт, носящий ориентирующий характер, которым определяются задачи служебной деятельности подразделений МЧС России на предстоящий год.

Приказы издаются по наиболее важным вопросам деятельности подведомственных органов. Ими предоставляются субъективные права и возлагаются обязанности, устанавливаются юридические факты, связанные с возникновением, изменением и прекращением каких-либо правоотношений.

Инструкции и правила содержат юридические нормы, закрепляющие порядок и способы осуществления определенных направлений служебной деятельности, процедуры реализации субъективных прав и обязанностей должностных лиц подразделений МЧС России. А в пределах своих полномочий также и граждан, организаций, предприятий и учреждений.

Положения и уставы в большинстве своем – это статусные акты. Своими правилами

они систематизируют и определяют порядок образования органов, учреждений и организаций, их структурных подразделений, а также определяют полномочия и конкретизируют ход их работы. Положения устанавливают также порядок реализации отдельных функций, возложенных на государственные органы, статус различных документов, ведомственных наград. Уставы же могут содержать кодифицированный свод правил деятельности.

В наставлениях и руководствах излагаются нормы о порядке и способе действия конкретных служб, входящих в систему МЧС России. Определяется мера должного поведения в рамках реализации и исполнения соответствующих субъективных прав и обязанностей.

Регламенты разрабатываются по исполнению федеральных функций и по предоставлению государственных услуг либо по вопросам взаимодействия структурных подразделений и должностных лиц, порядка сотрудничества с другими федеральными органами исполнительной власти, с иными организациями.

Участие МЧС России в нормотворческой деятельности других государственных структур объясняется в первую очередь наличием потребности создания нормативной базы, позволяющей успешно и эффективно решать задачи по гражданской обороне, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий.

К основным направлениям участия МЧС России в нормотворческой работе по линии других субъектов правотворческих инициатив относятся:

- участие в законопроектной деятельности палат Федерального Собрания Российской Федерации;
- участие в нормотворческой деятельности Президента Российской Федерации;
- участие в нормотворческой деятельности Правительства Российской Федерации;
- участие в нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- участие в нормотворческой деятельности других государственных органов (по линии Прокуратуры Российской Федерации, МВД России, ФСБ России и т.д.)

Названными направлениями участие МЧС России в реализации нормотворческой функции государства не ограничивается. Оно равнозначно присутствует в других правотворческих процессах – в подготовке поправок к проектам федеральных законов; в согласовании и рецензировании проектов нормативных актов, подготовленных иными субъектами нормотворческой деятельности; в мониторинге законодательства; в подготовке проектов планов правоподготовительных работ.

В отпращивании нормотворческой функции принимают участие различные подразделения МЧС России. Специализированной же структурой здесь, как и в других федеральных органах исполнительной власти, является юридическая служба.

Деятельность МЧС России в механизме нормотворчества обусловлена:

- социально значимой целью в виде обеспечения защиты прав и свобод сотрудников, военнослужащих и работников;
- необходимостью участия в первичном и межведомственном нормотворчестве;
- участием в разработке проектов нормативных правовых актов их рецензированием.

Таким образом, в настоящее время нормотворческая деятельность МЧС России направлена на совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей как внутриведомственные отношения, так и отношения, возникающие при взаимодействии с иными органами исполнительной власти.

Литература

1. Байтын М.И. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). 2-е изд., доп. М., 2005. С. 75.
2. О Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Положение утв.

Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 // СЗ РФ. 2004.

3. О едином порядке организации приема, регистрации и проверки сообщений о преступлениях: Типовое положение, введено в действие приказом МВД России от 29 дек. 2005 г. № 1070 совместно с др. ведомствами (Генеральной прокуратурой Российской Федерации, МЧС России, Минюстом России, ФСБ России, Минэкономразвития России, ФСКН России).