
ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛОВЕКА И ОБЩЕСТВА В ЭКСТРЕМАЛЬНЫХ СИТУАЦИЯХ

ОСНОВНЫЕ ИСТОЧНИКИ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВОПРОСОВ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ЛИКВИДАЦИИ ИХ ПОСЛЕДСТВИЙ В РОССИИ

А.Н. Тулаев, кандидат юридических наук;

А.Ю. Карпачёва.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены основополагающие источники правового регулирования вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации. Акцентировано внимание на весьма обширном количестве источников рассматриваемой области, постоянном обновлении и изменении нормативно-правовой базы, что, в свою очередь, вызывает проблемы в правоприменении.

Ключевые слова: источник права, законодательство в сфере чрезвычайных ситуаций, защита населения и территорий, нормативно-правовой акт

MAIN SOURCES OF LEGAL REGULATION OF ISSUES OF PREVENTION AND LIQUIDATION OF EMERGENCIES IN RUSSIA

A.N. Tylaev; A.Yu. Karpacheva.

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

Discussed a fundamental source of legal regulation of protection of population and territories from emergency situations in the Russian Federation. With the attention on the rather large number of sources this area, the constant updating and changing normative-legal base, which, in turn, causes problems in law enforcement.

Keywords: source of law, legislation in the sphere of emergencies, protection of population and territories, legislation

Одной из основных задач государства и общества является создание гарантий безопасного проживания и деятельности населения на всей его территории, как в мирное, так и в военное время.

Актуальность исследования не вызывает сомнений, поскольку для достижения поставленной перед государством задачи используются различные средства, в том числе и юридические (посредством создания юридических норм), а, вследствие постоянного изменения и дополнения задач в области обеспечения безопасности, юридические нормы требуют модернизации. Юридическим нормам необходима внешняя форма выражения и в качестве таковой выступают правовые акты государственных органов. Под ними

понимаются письменные решения уполномоченного субъекта правотворчества, устанавливающие, изменяющие или отменяющие правовые нормы [1]. Не смотря на то, что уже более 20 лет существует современное российское правовое государство, законодательная база в области обеспечения безопасности находится в состоянии кардинального и постоянного изменения как в целом, так и в части безопасности в чрезвычайных ситуациях в силу новых потребностей демократического общества в безопасности, а также появления новых угроз.

Изучение источников нормативно-правового регулирования (как внешней формы выражения юридических норм) в данной сфере требует особого внимания для выявления общих и характерных черт обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера как совокупности внутренне связанных норм, регулирующих отдельную группу однородных, взаимосвязанных общественных отношений [2]. Спецификой данных норм является предмет регулирования – правоотношения в сфере безопасности в чрезвычайных ситуациях.

В первую очередь представляется необходимым провести анализ терминологии, в том числе понятия источника права. В юридической литературе выражение «источник права» используется в двух различных значениях – в значении «материального источника права» (источника права в материальном смысле) и в значении «формального источника права» (источника права в формальном смысле) [3]. Однако, имеет место быть другая классификация: «Если исходить из общепринятого значения слова «источник» как «всякого начала или основания, корня и причины, исходной точки», то применительно к юридическим явлениям под источником права следует понимать:

- источник в материальном смысле (материальные условия жизни общества, формы собственности, интересы и потребности людей и т.п.);

- источник в идеологическом смысле (различные правовые учения и доктрины, правосознание и т.д.);

- источник в формально-юридическом смысле – это и есть форма права [3].

Согласно определению С.С. Алексеева, источниками права являются «исходящие от государства или признаваемые им официально документальные способы выражения и закрепления норм права, придания им юридического, общеобязательного значения» [4].

В 60-е гг. ряд отечественных авторов предлагал заменить понятие «источник права» понятием «форма права», которое, по их мнению, более соответствовало изучаемому правовому явлению. Такая позиция не получила широкой поддержки, ибо термин «форма права» еще более многозначен и может быть использован при изучении права в самых разных значениях [5]. Так, например, советский теоретик права Б.В. Шейндлин выделил пять значений термина «форма», применяемых к праву. К тому же в отраслевых юридических науках, в том числе и в доктрине уголовного права, термин «источник права» всегда сохранял свое значение, поэтому в данной работе он и используется [6]. По мнению авторов, наиболее полным и точным является следующее определение, в силу того, что в нем отражаются все признаки источника права. Источник права – действующие в государстве официальные документы, устанавливающие или санкционирующие нормы права, внешние формы выражения правотворческой деятельности государства, с помощью которой воля законодателя становится обязательной для исполнения [5].

Следует выделить четыре основных вида форм права (в том числе данная типология применима и в области предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий): нормативный акт, правовой, юридический прецедент, нормативный договор [4].

В настоящее время прецедент не является источником права в Российской Федерации, однако целый ряд ведущих российских ученых выступает за признание и законодательное закрепление судебного прецедента как источника (С.С. Алексеев, М.В. Баглай, В.В. Лазарев, М.Н. Марченко, А.В. Наумов, В.Н. Синюков, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов и др.) [5].

В основе правовой системы Российской Федерации лежат не только принципы, закрепленные местным законодательством, но и общепризнанные стандарты, принятые в международном праве, что подтверждается в ст. 29 Федерального закона Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»: «...если международными договорами Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые содержатся в законодательстве Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, то применяются правила международных договоров Российской Федерации» [7]. Наиболее значимым источником из норм международного права представляется возможным выделить Всеобщую декларацию прав человека 1948 г. [8]. В статьях декларации провозглашены естественные и гражданские права человека и гражданина (право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность). Декларация не является международным договором (ее положения являются лишь рекомендациями), однако в конституциях многих государств (в том числе и в Конституции Российской Федерации в гл. 2) положения ее статей закреплены. Также к международным источникам следует отнести общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры Российской Федерации.

Международное сотрудничество в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является одним из главных и приоритетных направлений с момента его образования по настоящее время, что подтверждается как в Положении о МЧС России, а также в докладе министра МЧС России В.А. Пучкова «О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС–2030)» на заседании Экспертного совета МЧС России [9, 10]. Предотвращение и ликвидация катастроф на морском шельфе, вопросы правового регулирования ядерной безопасности, оценка рисков катастрофических наводнений и предотвращение биотеррористических атак, вопросы поиска и спасения в Арктике, защита от природных катаклизмов, космический мониторинг стихийных бедствий, столь широкий перечень вопросов в данной области показывает, что в современном мире существует огромное количество природных и техногенных опасностей для всего человечества и требуется постоянное совершенствование нормативно-правовой базы, укрепление международного взаимодействия и кооперации сил гражданской защиты и специальных министерств и ведомств для способности оперативного реагирования и сохранения человеческих жизней, их имущества, а также уменьшения материальных потерь от чрезвычайных ситуаций различного происхождения.

Анализ нормативно-правовых актов международного характера в области защиты от чрезвычайных ситуаций показал, что Российская Федерация заключила более 15 двусторонних договоров о сотрудничестве со странами Европы, 7 – со странами Азии, с США, Латинской Америкой, Африкой, среди них:

– Соглашение между Правительством СССР и Федеральным Советом Швейцарии о сотрудничестве в случае стихийных бедствий и крупных аварий, утвержденное Распоряжением Совета Министров СССР от 18 мая 1989 г. № 866-рс;

– Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Федеративной Республики Германия о взаимной помощи при стихийных бедствиях или крупных авариях, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 1992 г. № 975;

– Соглашение между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Министерством иностранных дел Королевства Норвегии о сотрудничестве в области обеспечения готовности к гуманитарным чрезвычайным ситуациям и проведения операций по оказанию помощи, утвержденное Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 ноября 1996 г. № 1727-р;

– Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Соединенных Штатов Америки о сотрудничестве в области изучения радиационных воздействий с целью минимизации влияния последствий радиоактивного загрязнения на здоровье человека и окружающую среду, утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 января 1994 г.

Россия является участником многочисленных меморандумов, коммюнике и соглашений, не являющихся международными договорами, что позволяет сделать вывод о пристальном внимании Российской Федерации к оказанию помощи в чрезвычайных ситуациях на международном уровне, кооперации и взаимопомощи в этом вопросе.

Важнейшим российским источником права в вопросах регулирования отношений в условиях чрезвычайных ситуаций является Конституция Российской Федерации (КРФ), она имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации (ст. 15) [11]. В ней закреплены основополагающие права граждан, в том числе и право на обеспечение безопасности. В ст. 72 КРФ закреплено, что осуществление мер по борьбе со стихийными бедствиями и катастрофами, а также ликвидация их последствий отнесено к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. Конституционная категория «совместное ведение» идентифицирует федеративное устройство России как систему отношений и демократический способ децентрализации и реализации государственной власти посредством конституционного установления предметов ведения и полномочий, являющихся сферами совместной заботы Федерации и ее субъектов, определения механизмов и форм согласования законотворческой и иной деятельности, сотрудничества и несения солидарной ответственности за состояние их правового регулирования, управление ими [12].

В дополнение к положениям КРФ, одним из источников конституционного законодательства в области чрезвычайных ситуаций является Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [13]. Статья 3 этого закона устанавливает обстоятельства введения режима чрезвычайного положения, к этим обстоятельствам относятся и чрезвычайные ситуации, требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Среди федерального законодательства базовым в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций является Федеральный закон Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (Закон). Он определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, окружающей природной среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также регламентирует организацию деятельности специальных государственных органов и структур по предотвращению и минимизации последствий чрезвычайных ситуаций, не требующей введения чрезвычайного положения. В статьях Закона предусматривается создание Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), основным направлением деятельности которой является защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В настоящее время ведется работа по совершенствованию закона и интеграции его потребностям современного общества в области безопасности в чрезвычайных ситуациях для повышения степени оперативности реагирования на чрезвычайные ситуации.

На сегодняшний момент, основное количество нормативно-правовых актов имеют узкий круг действия, определяя функции и компетенцию определенных органов, уполномоченных в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, в отличие от Закона о чрезвычайных ситуациях, который является базовым и общим по отношению ко всем остальным нормативно-правовым актам.

Вышесказанное применимо и к ответственности за нарушение законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Статья 28 Закона устанавливает правовые основы привлечения к ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Данная норма является отсылочной, конкретные виды и мера ответственности устанавливаются иными нормативными актами (Уголовным кодексом Российской Федерации, Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданским кодексом РФ и др.)

Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности» определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности [14]. Следует отметить, что в новой редакции данного Закона (в отличие от редакции 1992 г., где в ст. 1 раскрывается понятие безопасности и ее объектов) отсутствует дефинитивная норма, раскрывающая понятие «безопасность» как основополагающей категории, что вызывает немало трудностей при толковании. Понятие «безопасность» отсутствует и в Стратегии национальной безопасности до 2020 г. (утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537-р), однако в ст. 6 указан термин «национальная безопасность», а достижение национальной безопасности достигается, в том числе, и путем совершенствования и развития РСЧС.

Федеральный закон Российской Федерации от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» определяет общие организационно-правовые и экономические основы создания и деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований на территории Российской Федерации, регулирует отношения в этой области [15].

Одним из важнейших нормативных актов, регулирующих отношения в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, является Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», который возложил обязанности по выработке государственной политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на МЧС России, а также утвердил Положение о МЧС России.

Не менее значимым подзаконным актом, регулирующим правоотношения в данной сфере является Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». Система объединяет органы управления, силы и средства органов, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и осуществляет свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [16].

Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает единый подход к оценке чрезвычайных ситуаций по территориальному признаку и определения границ их зон, что в свою очередь помогает обеспечить применение адекватных сил и средств для реагирования на них [17].

Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2005 г. № 712 «Об утверждении Положения о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществляемом МЧС России» устанавливает, что надзор в данной области осуществляется в соответствии с задачами, возложенными

на РСЧС, в целях проверки полноты выполнения мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и готовности должностных лиц, сил и средств к действиям в случае их возникновения [18].

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. № 924 «О силах и средствах РСЧС» устанавливает перечень сил постоянной готовности федерального уровня РСЧС [19].

Приказ МЧС России от 26 июня 2012 г. № 359 «Об утверждении Административного регламента МЧС России исполнения государственной функции по осуществлению государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» устанавливает процедуру проведения государственного надзора, выявляет предмет и субъекты надзорной деятельности [20].

Приказ МЧС России от 24 апреля 2013 г. № 284 «Об утверждении инструкции по подготовке и проведению учений и тренировок по гражданской обороне, защите населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечению пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» определяет порядок и организацию командно-штабных, тактико-специальных и специальных учений, штабных и объектовых тренировок по гражданской обороне, защите населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечению пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах [21].

Стоит отметить, что большинство подзаконных актов приняты в соответствии и во исполнение положений Федерального закона Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Созданная комплексная отрасль законодательства в области предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий не лишена недостатков, это объясняется как сжатыми сроками ее формирования, так и разными субъектами правотворчества, вследствие чего, различной юридической силой [22]. Отрасль опирается на достаточно широкое поле источников нормативно-правового регулирования, каждый из которых преследует свою цель, выполняет свои специфические функции, ставит конкретные задачи, однако, все они направлены на выполнение единой основной цели – защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Литература

1. Раянов Ф.М. Проблемы теории государства и права (Юриспруденция): учеб. курс. М.: Право и государство, 2003. С. 255–258.
2. Проблемы и перспективы развития системы российского законодательства // Судебная власть и законодательство. URL: http://www.mgvs.ru/problemy_i_perspektivy_gazvitij_sistemy.html (дата обращения: 20.02.2014).
3. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства. М.: ИНФРА М, 1999. С. 399–406.
4. Алексеев С.С. Теория государства и права. М.: Норма, 2005. С. 200–250.
5. Пиголкин А.С. Теория государства и права. М., 2006. С. 104–109.
6. Шейндлин Б.В. Советская социалистическая законность // Ученые записки Ленинградского гос. ун-та им. А.А. Жданова. Л.: Ленингр. ун-т, 1949. Вып. 2. С. 80–85.
7. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации от 26 дек. 1994 г. № 35. Ст. 3648.
8. Всеобщая декларация прав человека (принята на III Сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 дек. 1948 г.) // Библиотечка Рос. газ. 1999. Вып. 22–23.
9. Конституция Российской Федерации, принята на всенародном голосовании 12 дек. 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 дек. 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30. дек. 2008 г. № 7-ФКЗ) // Рос. газ. 2009. 21 янв. № 7.

10. О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС–2030): Доклад министра МЧС России В.А. Пучкова на заседании Экспертного совета МЧС России // ГУ МЧС России по Псковской области. URL: <http://www.60.mchs.gov.ru/press/detail.php?ID=13485> (дата обращения: 15.03.2014).
11. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Рос. Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 (в ред. от 29 июня 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации от 12 июля 2004 г. № 28. Ст. 2882.
12. Лазарев Л.В. Комментарий к Конституции Российской Федерации. Сайт Конституции Российской Федерации. URL: <http://constitution.garant.ru/science-work/comment/5366634/> (дата обращения: 30.03.2014).
13. О чрезвычайном положении: Федер. конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации от 4 июня 2001 г. № 23. Ст. 2277.
14. О безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 28 дек. 2010 г. № 390-ФЗ // Рос. газ. 2010. 29 дек. № 295.
15. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон Рос. Федерации от 22 авг. 1995 г. № 151-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Рос. газ. 1995. 31 авг. № 169.
16. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2003 г. № 794 (в ред. от 18 июля 2013 г.) // Рос. газ. 2004. 20 янв. № 7.
17. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства Рос. Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 (в ред. от 17 мая 2011 г.) // Рос. газ. 2007. 26 мая. № 111.
18. Об утверждении Положения о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Постановление Правительства Рос. Федерации от 1 дек. 2005 г. № 712 (в ред. от 5 июня 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации от 12 дек. 2005 г. № 50. Ст. 5299.
19. О силах и средствах Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства Рос. Федерации от 3 авг. 1996 г. № 924 (в ред. от 8 нояб. 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации от 12 авг. 1996 г. № 33. Ст. 3998.
20. Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по осуществлению государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Приказ МЧС России от 26 июня 2012 г. № 359 // Рос. газ. 2012. 8 авг. № 180.
21. Об утверждении инструкции по подготовке и проведению учений и тренировок по гражданской обороне, защите населения от чрезвычайных ситуаций, обеспечению пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах: Приказ МЧС России от 24 апр. 2013 г. № 284 // Рос. газ. 2013. 2 авг. № 169.
22. Воробьев Ю.Л. Основы формирования и реализации государственной политики в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций. М.: Деловой Экспресс, 2000. С. 44–49.