

НАУЧНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В ОБЛАСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В СФЕРЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ МЧС РОССИИ

**В.С. Артамонов, доктор военных наук, доктор технических наук,
профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации,
лауреат премии Правительства Российской Федерации в области науки
и техники.**

**Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны,
чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий**

Представлен обзор направлений научного взаимодействия МЧС России и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в области совершенствования правового регулирования в сфере ответственности МЧС России. Освещен разработанный проект Конвенции ООН по предупреждению и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф и её целей, дана характеристика последним изменениям законодательства в сфере чрезвычайных ситуаций, которые уточняют и закрепляют новые понятия и термины. Показаны последние тенденции и результаты внутренней гармонизации законодательства в сфере чрезвычайных ситуаций: модельные законодательные акты для субъектов Российской Федерации, рекомендации по их использованию. Высказаны конкретные предложения по совершенствованию правовой базы муниципальных образований в указанной сфере по обновлению уставов и иных правовых актов, точным формулировкам в правовых актах, закреплению четких показателей эффективности целевых программ, повышению информационной открытости органов местного самоуправления.

Ключевые слова: научное взаимодействие, чрезвычайная ситуация, международное гуманитарное право, международное сотрудничество, гражданская оборона, конвенции ООН, предупреждение и ликвидация последствий, природные и техногенные катастрофы, уровень реагирования, критически важный объект, потенциально опасный объект, система управления гражданской обороной, гармонизация законодательства, модельный закон, правовые акты муниципальных образований, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

SCIENTIFIC COOPERATION IN THE AREA OF IMPROVING OF THE LEGAL REGULATION IN THE LINE OF RESPONSIBILITY OF EMERCOM OF RUSSIA

V.S. Artamonov. EMERCOM of Russia

The article has the review of the directions of scientific interaction between EMERCOM of Russia and the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation in the area of improving of the legal regulation in the line of responsibility of EMERCOM of Russia. There is illustrated the project of the UN Convention on the prevention and elimination of consequences of natural and man-made disasters and its objectives. There are defined latest changes of emergency legislation, which specify and consolidate the new concepts and terms. There are displayed latest tendencies and the results of internal harmonization of emergency legislation: pattern legal acts for the subjects of the Russian Federation and recommendations for their use. Also there are offered detailed proposals

to improve the legal framework for municipalities in this area updating the statutes and other legal acts, the precise formulations in the legislation, the consolidation of clear performance indicators of targeted programs and increasing of the disclosure of local government.

Keywords: scientific cooperation, emergency situation, international humanitarian law, international cooperation, civil defense, UN convention, prevention and mitigation, natural and man-made disasters, level of response, critically important facility, potentially hazardous facility, civil defense control system, harmonization of legislation, model law, legal acts of municipalities, protection of the population and territories from emergency situations

В условиях быстроменяющегося современного мира, обостряющихся межнациональных и межрелигиозных противоречий перед страной стоят новые задачи по осуществлению комплекса мероприятий, связанных с гражданской обороной (ГО), а также защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ЧС) природного и техногенного характера. В этой связи сегодня особенно важно осуществлять тесное взаимодействие законодательных и исполнительных институтов государственной власти с целью выработки современных, научно обоснованных подходов, призванных обеспечить безопасность государства, одной из важнейших составляющих которой является обеспечение защиты населения и территорий от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при ЧС природного и техногенного характера.

Развитие и совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей отношения в рассматриваемой области, отнесены концептуальными документами Президента Российской Федерации, устанавливающими основные направления государственной политики России, к одной из главных ее целей [1, 2].

В МЧС России уделяется большое внимание вопросам совершенствования нормативной правовой базы в области ГО, защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера. Так, только в 2014 г. на федеральном уровне было принято 10 федеральных законов, 2 указа Президента Российской Федерации, более 20 постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации и более 40 подзаконных актов федеральных органов исполнительной власти.

Добиться значительных результатов в этой области позволила, в том числе, и многолетняя плодотворная совместная деятельность МЧС России и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП).

Характеризуя реализацию совместных проектов МЧС России и ИЗиСП в области развития нормативной правовой базы, регулирующей отношения в рассматриваемой области, следует остановиться на характеристике деятельности по развитию международного гуманитарного права, а также деятельности по совершенствованию российского законодательства, регулирующего отношения в области ГО, защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера.

Важным направлением совершенствования рассматриваемой нормативной правовой базы является деятельность по развитию международного гуманитарного права, оказанию гуманитарной помощи, совершенствованию международных механизмов по борьбе с последствиями, вызванными природными и техногенными катастрофами, а также совершенствованию международно-правовых актов, включая адаптацию к реалиям современного мира Женевской конвенции от 12 августа 1949 г. о защите гражданского населения во время войны и Рамочной конвенции от 22 мая 2000 г. по оказанию помощи в области гражданской обороны. В этой связи представляется целесообразной разработка проекта Конвенции ООН по гражданской обороне, предупреждению и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф.

ООН в современных условиях глобальных вызовов и угроз является единственной универсальной международной межправительственной организацией, под эгидой которой (включая специализированные учреждения ООН) может объединяться самый широкий

спектр вопросов и направлений международного сотрудничества, включая предупреждение и ликвидацию последствий природных и техногенных катастроф.

В рамках совместной работы с МЧС России сотрудниками ИЗиСП разработан проект Конвенции ООН по предупреждению и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф (проект Конвенции) как основы для действий по осуществлению международной стратегии уменьшения опасности бедствий [3]. Проект, в частности, предусматривает ее применение к отношениям между государствами-участниками Конвенции в сфере предупреждения и ликвидации последствий техногенных и природных катастроф в случаях ЧС, с которыми государства не могут справиться собственными силами.

Несмотря на то, что вопросы сотрудничества в сфере предупреждения и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф регламентируются в основном посредством двусторонних международных договоров, а также ряда многосторонних международных договоров, в рамках ООН до настоящего времени не заключена универсальная конвенция, посвященная регулированию межгосударственных отношений в рассматриваемой сфере. Таким образом, проект Конвенции призван восполнить пробел на уровне универсального международно-правового регулирования под эгидой ООН.

В числе основных целей проекта Конвенции обозначены следующие:

- повышение эффективности реагирования на природные и техногенные катастрофы;
- создание правовых и организационных основ сотрудничества государств-участников ООН по предупреждению и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф;

- развитие международного сотрудничества в области ГО в сферах предотвращения, прогнозирования, подготовки, реагирования и посткризисного управления ситуацией в интересах пострадавших, защиты имущества и окружающей среды.

Также необходимо подчеркнуть, что согласно проекту государства-участники Конвенции осуществляют свои обязательства в соответствии с принципом суверенного равенства и территориальной целостности государств, принципом невмешательства во внутренние дела других государств, принципом уважения и защиты прав и свобод человека.

Кроме разработок в области совершенствования международного гуманитарного права, совместная деятельность МЧС России и ИЗиСП нацелена на совершенствование российского законодательства, регулирующего отношения в области ГО, защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера.

В результате проведенной совместной работы был принят ряд федеральных законов, внесших важные изменения в действующее законодательство.

Так, Федеральным законом от 1 апреля 2012 г. № 23-ФЗ законодательно закреплены такие понятия, как «режим функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» и «уровень реагирования на чрезвычайные ситуации». Рассматриваемым законодательным актом также установлены режимы функционирования названных органов и сил: повседневной деятельности, повышенной готовности и ЧС. Закреплены уровни реагирования на ЧС: объектовый, местный, региональный (межмуниципальный), федеральный и особый.

Внесенные изменения позволяют обеспечить согласованные и эффективные действия органов государственной власти, местного самоуправления, а также организаций при возникновении угрозы или ликвидации ЧС; повысить степень оперативности принимаемых решений; способствуют решению проблемы, связанной с определением лиц, ответственных за реализацию перечисленных мер по обеспечению безопасности.

В рамках выполнения поручения Президента Российской Федерации по вопросу совершенствования законодательства в области защищенности критически важных (КВО) и потенциально опасных объектов (ПОО) МЧС России совместно со специалистами ИЗиСП проведена соответствующая работа. Результатом такой работы стал Федеральный закон Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 38-ФЗ, законодательно закрепивший такие

понятия, как «критически важный объект», «потенциально опасный объект», «территория, подверженная риску возникновения быстроразвивающихся опасных природных явлений и техногенных процессов» и «быстроразвивающиеся опасные природные явления и техногенные процессы». Указанным законодательным актом также закреплены дополнительные полномочия Правительства Российской Федерации в части утверждения требований, предъявляемых к защищенности, порядку формирования и утверждения перечней, а также порядку разработки паспортов безопасности КВО и ПОО.

Необходимо отметить, что указанные меры совершенствования российского законодательства позволяют более эффективно осуществлять мероприятия по предупреждению и ликвидации ЧС природного и техногенного характера в части обеспечения безопасности КВО и ПОО.

С целью разграничения полномочий постоянно действующих органов управления и органов повседневного управления на всех уровнях функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, определения предмета и цели деятельности этих органов, а также повышения эффективности их деятельности принят Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2015 г. № 119-ФЗ, которым было закреплено понятие «органы управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Также отметим принятие Федерального закона Российской Федерации от 29 июня 2015 г. № 171-ФЗ, законодательно закрепившего понятия «управление гражданской обороной» и «система управления гражданской обороной». Этим важным для Министерства законодательным актом были также уточнены названия 15 задач в области ГО, определены полномочия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в рассматриваемой области.

Другим важнейшим направлением совершенствования законодательства в рассматриваемой области, несомненно, является развитие общественных отношений, отнесенных Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в частности, по осуществлению мер, связанных с ликвидацией последствий катастроф, стихийных бедствий, эпидемий, а также обеспечением общественной безопасности.

В современных условиях формирования единого правового пространства на территории Российской Федерации особую актуальность приобретают вопросы внутренней гармонизации законодательства.

Федеративное устройство современного Российского государства и разделение государственной власти между центром и субъектами Российской Федерации, которые в рамках своих предметов ведения и полномочий осуществляют собственное нормотворчество, обусловило проблему согласованного развития федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

Проведенный специалистами ИЗиСП анализ законов субъектов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, показал наличие определенных типовых недостатков указанных законов. Наиболее частые из них – неоправданная лаконичность регулирования и дублирование положений федеральных законов. В то же время многие полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в данной сфере определены недостаточно полно. Кроме того, как показала практика, несмотря на значимость реализации полномочий по вопросам защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, в конституциях и уставах многих субъектов Российской Федерации практически не находят отражения их закрепление за высшими исполнительными органами государственной власти.

В этой связи в целях содействия совершенствованию законотворчества субъектов Российской Федерации в рассматриваемой области общественных отношений

специалистами ИЗИСП были разработаны три модельных законодательных акта, которые предлагают вариант системного устранения выявленных типичных недостатков их законодательства:

- «О защите населения и территорий субъекта Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;
- «Об аварийно-спасательных службах и социальной поддержке спасателей»;
- «О внесении изменений в конституцию / устав субъекта Российской Федерации в части определения полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечения пожарной безопасности».

Применение модельных законов призвано способствовать более эффективной деятельности органов и должностных лиц субъектов Российской Федерации по вопросам защиты населения и территорий субъекта Российской Федерации от ЧС природного и техногенного характера и организации деятельности аварийно-спасательных служб.

Также были подготовлены соответствующие рекомендации территориальным органам МЧС России по использованию модельных актов в рамках совершенствования нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения от ЧС, содержащие описание механизмов их использования.

Необходимо отметить несомненную важность гармонизации законодательства, регулирующего отношения в рассматриваемой области не только на уровне органов государственной власти Российской Федерации, но и на уровне органов местного самоуправления. Повышение эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления, в сфере обеспечения безопасности жизнедеятельности населения также является важной составляющей государственной политики в рассматриваемой области.

Очевидно, что динамика развития федерального и регионального законодательств, а также изменение объема полномочий органов местного самоуправления обуславливают необходимость постоянного обновления муниципальных правовых актов, корректировки их программ и планов.

Проведенный специалистами ИЗИСП анализ правовых актов муниципальных образований в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, организации и ведения ГО показывает, что органами местного самоуправления разработана обширная правовая база, в целом отвечающая современным требованиям законодательства.

Вместе с тем отметим, что представительные органы муниципальных образований, как правило, включают в свои уставы только положения, наличия которых в обязательном порядке требует Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и не стремятся к инициативной регламентации иных вопросов в уставах, что в отдельных случаях приводит к спорам о компетенции между органами и должностными лицами местного самоуправления и правовым коллизиям.

В настоящее время для решения существующих проблем правового регулирования в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения на местном уровне уместен подход, признающий основами отношений децентрализации не только принцип автономности местного самоуправления, но и принцип взаимодействия всех уровней власти. Такое взаимодействие, не нарушающее конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, должно обеспечиваться при конкретизации иными федеральными законами вопросов местного значения, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Следует отметить, что в области обеспечения мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС, организации и ведению ГО, проведению аварийно-спасательных работ эта задача представительными органами местного самоуправления в целом не решена.

На основании анализа состояния правовой базы муниципальных образований, регулирующей отношения в рассматриваемой области, можно выдвинуть ряд наиболее общих предложений по ее совершенствованию.

Во-первых, в соответствии с развитием федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, на местном уровне необходимо своевременно обновлять не только уставы, но и иные правовые акты, в том числе регулирующие реализацию задач и функций тех органов местного самоуправления, которые участвуют в мероприятиях по ГО, предупреждению и ликвидации ЧС.

Во-вторых, при подготовке муниципальных правовых актов, регламентирующих компетенцию их органов и должностных лиц по вопросам ГО, предупреждения и ликвидации ЧС, следует избегать формулировки «в пределах своей компетенции». Поскольку с большой долей вероятности это может создать в будущем сложности с разграничением полномочий между отдельными органами местного самоуправления и должностными лицами, что, в свою очередь, потребует их дополнительного регулирования.

В-третьих, при разработке муниципальных целевых программ, регламентирующих вопросы ГО, предупреждения и ликвидации ЧС, целесообразно применять четкие показатели, позволяющие сделать однозначные выводы об эффективности программных мероприятий; не использовать абстрактных формулировок при определении мероприятий; уделять внимание контрольным мероприятиям; сделать акцент на минимизации рисков, характерных именно для данной территории (в частности, обусловленных природно-климатическими особенностями).

В-четвертых, следует преодолеть негативную практику невыполнения требований законодательства по формированию органов местного самоуправления, реализующих задачи ГО, предупреждения и ликвидации ЧС, создания резервов финансовых и материальных ресурсов, систем связи, оповещения и информационного обеспечения, а также по разработке тех или иных муниципальных правовых актов.

В-пятых, следует повысить информационную открытость органов местного самоуправления – опубликовывать на сайтах сети «Интернет» основные муниципальные правовые акты, изданные соответствующими органами по вопросам предупреждения и ликвидации ЧС, отражать информацию о муниципальных целевых программах, административных регламентах.

Все вышеперечисленные примеры научного взаимодействия подтверждают, что совместная деятельность МЧС России и ИЖиСП, направленная на совершенствование правового регулирования в сфере ответственности МЧС России, представляется важной составляющей в осуществлении государственной политики Российской Федерации в рассматриваемой области общественных отношений.

Также необходимо отметить, что ИЖиСП оказывает содействие при проведении юридической экспертизы нормативных правовых актов, разрабатываемых МЧС России в рамках совершенствования своей нормативной правовой базы, что способствует успешному прохождению законопроектов в Правительстве Российской Федерации и палатах Федерального Собрания Российской Федерации.

Таким образом, осуществление дальнейшего взаимодействия между МЧС России и ИЖиСП с целью формирования и совершенствования единого правового пространства, регулирующего отношения в рассматриваемой области как на международном, так и на общероссийском уровне, представляется весьма перспективным. Выполнение совместных научно-исследовательских работ позволит определить и скорректировать основные направления развития законодательного регулирования отношений в области ГО, защиты от ЧС, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах.

Литература

1. Основы единой государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2020 года (утв. Президентом Рос. Федерации 3 сент. 2011 г. № Пр-2613). Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

2. Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения Российской Федерации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 года (утв. Президентом Рос. Федерации 15 нояб. 2011 г. № Пр-3400). Доступ из информ.-правовой системы «Гарант».

3. Организация Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/humanitarian/isdr/disaster_framework.pdf (дата обращения: 15.11.2015).