

5. Камышанский В.П. Право собственности: пределы и ограничения. М., 2000. С. 57.
6. Сергеев И.В., Сергеев Е.А. Хищения и недостатки. М.: Статус-Кво 97, 2007. С. 5.
7. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 1999 г. № 184-ФЗ // Рос. газ. 1999. 19 окт.
8. Павлов В.А. Конспект курса земельно-колхозного права. М.: Политиздат, 1938. С. 23.

## **ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ВЕДОМСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**Е.Ю. Одинокова;**

**А.Н. Тулаев, кандидат юридических наук.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены значение и роль ведомственных нормативных правовых актов, а также соотношение с нормативными актами высшей юридической силы. Дано понятие ведомственного нормативного правового акта. Подчеркнута необходимость систематизации нормативных правовых актов ведомственного характера. Предложены направления деятельности по упорядочению ведомственных нормативных правовых актов.

*Ключевые слова:* систематизация, ведомственный нормативный правовой акт, планирование и прогнозирование, учет

### **PROBLEMS OF IMPROVING DEPARTMENTAL LEGISLATION**

**E. Yu. Odnokova; A.N. Tulayev.**

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

Discusses the importance and role of departmental regulations, as well as the ratio of the normative acts of higher legal force. A concept of departmental normative legal act. Emphasizes the need to systematize normative legal acts departmental character. Proposed activities to streamline departmental regulations.

*Keywords:* systematization, departmental normative legal act, planning and forecasting, accounting

Эффективность реализации основных функций и задач министерств и ведомств, связана с их оформлением соответствующими нормативными правовыми актами. Вопросы подготовки и принятия управленческих решений, формы и виды последних, как главных элементов реализации полномочий связаны с анализом ведомственных нормативных правовых актов и практики их применения. Многоплановый характер указанных полномочий предопределяет, соответственно, и характер нормативных правовых актов. Одним из способов выполнения возложенных на указанные ведомства задач служит их нормотворческая деятельность: принятие ведомственных нормативных актов в форме инструкций, приказов, положений и других. Будучи структурным элементом законодательства, его неотъемлемой, органической частью, эти акты имеют важное управленческое значение. Тем самым дальнейшее улучшение нормотворческой деятельности в данной области – один из существенных аспектов совершенствования законодательства государства в целом, повышения правовой культуры работников министерств и ведомств. В последнее время в обыденном, да и научном сознании укоренилось представление о низкой эффективности принимаемых подзаконных нормативных правовых актов, правового регулирования в целом.

Термин «законодательство» в юридической литературе трактуется неоднозначно. В течение долгого времени этим термином обозначались как законы, так и основанные на них подзаконные нормативные акты. В статье рассматривается законодательство в части ведомственного нормотворчества. Подзаконные акты, издаваемые федеральными органами исполнительной власти Российской Федерации: министерствами и ведомствами, представляют собой самый объемный и разнообразный вид нормативных правовых актов, и приведение совокупности этих актов в иерархически организованную систему представляет важную проблему современного государственного законодательства в целом.

Правовой акт министерства, ведомства представляет собой, как отмечает Ю.А. Тихомиров, письменный документ, изданный обозначенным органом на основании и в пределах своих законных полномочий во исполнение требований закона и в целях реализации министерством, ведомством возложенных на него функций [1, с. 102]. Правовой акт имеет официальный характер и обязательную силу для всех субъектов в сфере, подведомственной министерству, ведомству.

К ведомственным нормативным правовым актам также относятся письменные документы, исходящие от компетентных субъектов правотворчества организации (учреждения, предприятия), отличающиеся оперативностью принятия, представляющие собой подзаконные акты, содержащие правовые нормы, предназначенные для регулирования внутриорганизационных отношений.

На качество ведомственного нормативного правового акта, его общую эффективность влияет как состояние правовой науки в целом, так и реализация, учет ее достижений при создании конкретного проекта. В процессе выработки любой нормы должны быть обоснованы следующие положения: правильный выбор круга общественных отношений, подлежащих правовому регулированию; определение цели правового воздействия; своевременность разработки правовых норм; установление адекватной формы нормативного акта; учет принципов системного подхода; оптимальность средств и методов правового регулирования [2, с. 60].

Планирование и прогнозирование имеют ключевое значение для обеспечения активной ведомственной нормотворческой политики, направленной на предварительное, целенаправленное выявление проблем и планомерное, рационально упорядоченное их решение. Такая политика является альтернативной противоположному подходу к законотворчеству, при котором проблема обнаруживается только на самых поздних стадиях своего развития, когда она уже приобрела серьезный характер или угрожает непосредственно интересам субъектов законотворчества, способных влиять на законодательный процесс.

В частности, применение прогнозирования и планирования развития законодательства обеспечивает эффективное и своевременное направление законотворческой деятельности на достижение сформулированных в вышестоящих нормативных правовых актах и программных документах (стратегиях и концепциях) долгосрочных целей, законодательных приоритетов.

Большую роль планирование, программирование и прогнозирование играют для построения целостной, внутренне согласованной и непротиворечивой системы законодательства. Прогнозирование дает возможность составить научное представление об основных направлениях развития законодательства и своевременно выбирать из альтернативных направлений оптимальные, а также корректирует ход развития законодательства в средне и долгосрочном периоде [3, с. 231].

Необходимость принятия ведомственных нормативных правовых актов заложена в самой системе правового регулирования. В основе деятельности федеральных органов исполнительной власти лежит закон, который в то же время не может урегулировать каждую конкретную ситуацию и установить подробные процедуры для всех предусмотренных действий должностных лиц, граждан и организаций.

В связи с предоставлением достаточно широких полномочий в сфере правового регулирования федеральным органам исполнительной власти, необходимы установление порядка принятия соответствующих решений и осуществление контроля над указанной деятельностью.

Нормативно-правовые акты министерств и ведомств содержат нормы права, в случаях и в пределах, предусмотренных Законами Российской Федерации, Указами Президента Российской Федерации и Постановлениями Правительства Российской Федерации. Издание любого ведомственного акта должно быть основано на специальном указании вышестоящих органов.

В связи с предоставлением достаточно широких полномочий в сфере правового регулирования федеральным органам исполнительной власти необходимо установление порядка принятия соответствующих решений и осуществление контроля над указанной деятельностью.

В современных условиях проведения повсеместного правового регулирования, основанного на новой правовой системе, когда осуществляется упорядочение нормативного материала с помощью консолидирования, кодификации, с введением в действие современных компьютерных видов учета нормативных актов, актуальность исследования ведомственных нормативных актов и их систематизации, не вызывает сомнения. Это определяется, прежде всего, тем, что данные акты образуют особый блок юридических документов, правовая природа которых до конца не изучена, но которые играют сегодня существенную роль в регулировании отношений в обществе.

Систематизация может быть направлена, во-первых, на достижение внутреннего единства юридических норм, то есть на устранение коллизий и пробелов. В этом случае мы имеем дело с внутренней систематизацией законодательства. Во-вторых, она может иметь целью упорядочение правового материала, расположение его по определенным разделам и рубрикам, то есть классификацию, облегчающую поиск необходимых нормативных актов. В этом случае мы получаем внешнюю систематизацию.

Реализация мероприятий, связанных с процессом систематизации ведомственного нормативного материала, предполагает четыре основных этапа:

- составление перечня функций (подфункций), выполняемых органом (подразделением);
- проведение ревизии ведомственной правовой базы по перечню функций и составление перечня ведомственных правовых актов, регулирующих реализацию каждой из функций (подфункций) органа (подразделения);
- подготовка перечня комплексных (консолидированных и кодифицированных) ведомственных нормативных правовых актов, подлежащих разработке;
- разработка комплексных (консолидированных, кодифицированных) ведомственных нормативных правовых актов.

Следует различать работу по систематизации актов, поступающих в министерство (ведомство), и систематизацию ведомственных нормативных актов и актов, издаваемых в данном министерстве (ведомстве). Порядок учета и хранения ведомственных нормативных актов закрепляется в соответствующих инструкциях министерства. В инструкции определяется форма, в которой ведется учет ведомственных нормативных актов, и правила ведения контрольных экземпляров ведомственных нормативных актов и сборников.

Организация учета и хранения ведомственных нормативных актов возлагается, как правило, на юридические службы или на должностных лиц, которым вменяются обязанности по систематизации нормативных правовых актов и должна регламентироваться определенной инструкцией. В инструкции о порядке ведения учета и хранения ведомственных нормативных актов, издаваемых министерством (ведомством), прежде всего, определяется конкретное подразделение или должностное лицо, осуществляющее такой учет и хранение. При этом обязанность по ведению систематизированного учета может быть возложена непосредственно на юридический отдел (службу) министерства (ведомства). Если выполнение этой функции возложено на другое подразделение, в инструкции необходимо указать, что юридический отдел оказывает ему по вопросам учета ведомственных

нормативных актов методическую помощь. В инструкции необходимо определить форму, в которой ведется учет ведомственных нормативных актов, картотека, электронно-вычислительная техника и правила ведения контрольных экземпляров ведомственных нормативных актов и их сборников.

Учету должны подлежать все ведомственные нормативные акты. Нормативные акты могут систематизироваться как по общепринятому классификатору, так и по ведомственным классификаторам, отражающим потребности министерства (ведомства).

Ведомственному нормативному акту должен присваиваться индекс того раздела, подраздела, пункта классификатора, наименование которого соответствует основной теме индексируемого акта. На каждый ведомственный нормативный акт, а также на отдельную его часть, если она имеет свой индекс, должна заполняться учетная карточка. В этой карточке следует отражать наименование акта (основную тему акта, если акт не имеет наименования), дату и номер акта, кем принят акт, гриф. При записях могут быть использованы общепринятые, а также установленные в министерстве (ведомстве) сокращения.

Заполненные надлежащим образом учетные карточки помещаются в картотеку. Место карточки в картотеке определяется индексом акта. Учетные карточки располагаются в хронологическом порядке. На карточках-разделителях указывают индекс и наименование соответствующего отдела, подраздела, пункта. Ведение учета ведомственных нормативных актов с помощью учетных карточек не исключает возможности использования автоматизированных систем учета.

Структурное подразделение, осуществляющее учет, должно следить за всеми изменениями, которые вносятся в ведомственные нормативные акты, учитывая их, и делать необходимые в этом случае отметки: распространен, дополнен, утратил силу. При этом воспроизводится точный текст указания об изменении акта и делается ссылка на вид, дату и номер акта, которым изменения вносятся.

В акте, содержащем указание об изменении другого акта, целесообразно подчеркивать номер и дату акта, в отношении которого это указание делается. Отметки следует производить на том экземпляре акта, на котором поставлен индекс, присвоенный этому акту при систематизированном учете. Этот экземпляр является контрольным.

Учетную карточку на акт, утративший силу, как правило, из картотеки не изымают. Такую карточку целесообразно помещать в конец соответствующего раздела картотеки или в специальную картотеку (на акты, утратившие силу).

Министерства (ведомства) могут издавать сборники ведомственных нормативных актов, которые поддерживаются в контрольном состоянии [4, с. 63]. В сборник переносятся все отметки об изменениях, внесенных в акты с даты, по состоянию на которую акты помещены в сборнике.

Для обеспечения верховенства закона и защиты прав и свобод граждан, большое значение имеет осуществление систематизированного учета ведомственных нормативных правовых актов в органах государственной власти, контроль соответствия их Конституции и Федеральным законам Российской Федерации.

Очень важным является решение задачи «открытости» каждого ведомства, четкого определения, какие документы являются открытыми для доступа граждан, для публикации, какие могут быть представлены лишь частично, а какие являются внутренними и не подлежат опубликованию. Практически полное и качественное ее решение имеется в отношении ведомственных актов, подлежащих регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации. Существенно хуже обстоит дело с ведомственными правовыми документами, которые не подлежат регистрации в Министерстве юстиции Российской Федерации [5, с. 112]. Здесь для каждого ведомства необходимо четко определить объективные критерии открытости документов и сформировать четкий механизм реализации этих критериев. Систематизация – это упорядочение нормативных актов, приведение их в определенную систему. Она необходима для обеспечения доступности правового

материала, удобства пользования им, устранения устаревших и неэффективных норм права, разрешения юридических конфликтов, ликвидации пробелов.

Вышеизложенное дает основание полагать, что в настоящее время сложились объективные предпосылки для успешного проведения систематизации ведомственных нормативных правовых актов в министерствах и ведомствах Российской Федерации. Необходимо выработать научную основу этой деятельности, одним из основных положений которой является признание систематики нормативного правового материала рациональной формой, содержанием которой является действующее ведомственное законодательство. Соотношение ведомственных актов с другими нормативными актами выражается в том, что в ведомственных нормативных актах должны содержаться основные условия обеспечения и реализации норм высших органов государственной власти.

### **Литература**

1. Конституция, закон, подзаконный акт / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 1994.
2. Старовойтов А. Обеспечение планомерности законопроектной деятельности: факторы, тенденции, проблемы // Сравнительное конституционное обозрение. М.: Институт права и публичной политики, 2004. № 4 (49).
3. Атаманчук Г.В. Управление – фактор развития (размышления об управленческой деятельности). М., 2002.
4. Шмакова Н.С. Ведомственное правотворчество: понятие и формы: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.
5. Жевакин С.Н. Ведомственные нормативные акты Российской Федерации: краткий аналитический обзор // Государство и право. М.: Наука, 1996. № 11.

## **СТРАХОВАЯ ЗАЩИТА ОТ РИСКОВ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ И ПОЖАРАХ: ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

**Л.С. Муталиева, кандидат юридических наук, доцент;**

**В.М. Дашко.**

**Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены механизмы страховой защиты от причинения вреда жизни, здоровью и имуществу физических и юридических лиц в результате чрезвычайных ситуаций и пожаров.

*Ключевые слова:* риски чрезвычайных ситуаций, пожары, возмещение ущерба, механизмы страхования, гражданская защита, последствия стихийных бедствий

## **INSURANCE PROTECTION AGAINST RISK IN EMERGENCIES AND FIRES: CIVIL LEGAL ASPECTS**

L.S. Mutaliev; V.M. Dashko.

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

The mechanisms of insurance protection against damage to life, health and property of individuals and legal entities as a result of emergencies and fires.

*Keywords:* risk of emergencies, fires, damages, insurance mechanisms, civil protection, the impact of natural disasters