

застрахованным риском, а также законодательно установленная возможность для страховщика осуществлять мероприятия по снижению застрахованного риска. Наличие такой юридической конструкции страхования рисков чрезвычайных ситуаций позволит в полной мере использовать возможности рыночной экономики.

Необходимость обязательного страхования рисков чрезвычайных ситуаций обусловлена отсутствием действенных механизмов финансирования расходов по возмещению ущерба, наносимого чрезвычайными ситуациями, что приводит к неполной ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций [7].

Механизм обязательного страхования рисков чрезвычайных ситуаций позволит аккумулировать средства для целевого возмещения затрат на восстановление имущественной сферы, нарушенной чрезвычайными ситуациями, а также для проведения превентивных мероприятий, направленных на снижение вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций [8].

Литература

1. О стратегии Национальной безопасности до 2020 г.: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 20. Ст. 2444.

2. О порядке выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий (ред. 20 июля 2013 г.): Постановление Правительства Рос. Федерации от 13 окт. 2008 г. № 750 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. 20 окт. № 42. Ст. 4822.

3. О порядке создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства Рос. Федерации от 10 нояб. 1996 г. № 1340 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. 18 нояб. № 47. Ст. 5334.

4. О возмещении расходов на подготовку и проведение мероприятий по гражданской обороне: Постановление Правительства Рос. Федерации от 16 марта 2000 г. № 227 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. 27 марта. № 13. Ст. 1367.

5. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 2 июля 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. 26 дек. № 35. Ст. 3648.

6. Рыбкина М.В. Система правового регулирования возмещения вреда, причиненного гражданам при чрезвычайных ситуациях вследствие нарушения их конституционных прав: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2009.

7. Муталиева Л.С. Совершенствование нормативно-правового обеспечения страхования рисков чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.

8. Инсаров О.А. Правовое регулирование финансовой деятельности государства в сфере обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2009.

МОДЕРНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ПО ВОПРОСАМ КОМПЕТЕНЦИИ МЧС РОССИИ

Е.Ю. Одинокова;

С.Б. Немченко, кандидат юридических наук, доцент.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрено современное развитие системы нормативных правовых актов, касающихся сферы обеспечения безопасности населения и компетенции МЧС России. Обоснована необходимость упорядочения законодательства, его модернизации, то есть ведение такой работы с законодательным

массивом, который будет более приспособленным к реализации в современное время. Описаны признаки готовности системы нормативных правовых актов к систематизации в форме кодификации.

Ключевые слова: система нормативных правовых актов, модернизация, нормативный правовой акт, кодификация

UPGRADESYSTEMREGULATIONS ON VORPSY COMPETENCE RUSSIAN EMERGENCIES MINISTRY

E.Yu. Odinkova;

S.B. Nemchenko.

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

Reveals the modern development of regulations, relating to the scope of public safety and competence of the Russian Emergencies Ministry. The necessity of stream lining legislation, its modernization, i. e conducting such work with an array of legislate on, which will be more suitable for implementation in modern times. Signs that the system is described by normative legal acts of systematization in the form of codification.

*Keywords :*system regulations, modernization, regulation, codification

В современный период времени действует достаточно большое количество нормативных актов в системе законодательства Российской Федерации – это объективный процесс, который следует контролировать государству. Необходимо понимать, что обновление законодательства происходит в условиях разрастания подзаконного нормотворчества, а не в направлении кодификационной деятельности, так как многие нормативные правовые акты затрагивают лишь отдельных вопросы, а не целые области общественных отношений. Деятельность органов государственной власти по обеспечению безопасности, защите населения, объектов хозяйственного и иного назначения и окружающей среды от пожаров, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера закреплена в ряде нормативных правовых документов, среди которых особое место занимает Конституция Российской Федерации. С образованием Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) и последующим формированием Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) можно говорить, что в нашей стране сформировалась специфическая сфера государственного регулирования.

Важным аспектом теоретического анализа является выяснение состава, структуры и особенностей законодательства, вверенные в компетенцию МЧС России, а также его места в системе российского законодательства. Необходимость в ведомственной нормативной правовой базе по вопросам компетенции МЧС России видится с целью более эффективного информационно-правового обеспечения деятельности подразделений.

Рассматривая законодательство, регулирующее деятельность подразделений МЧС России, необходимо отметить, что оно включает в себя нормативные правовые акты (законы, указы, постановления правительства и др.), акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы МЧС России на различном ведомственном уровне и т.д.), технические акты – государственные стандарты и строительные нормы и правила, действующие в сфере МЧС России [1]. Из них можно выделить некоторые кодифицированные нормативные правовые акты, такие как Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» [2], Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [3] и др.

Помимо законов, которые изданы специально для регулирования тех или иных областей отношений по вопросам компетенции МЧС России, в сфере политики безопасности действуют также другие законы, содержащие правовые нормы, учитывающие специфику их применения в различных отношениях (Федеральный закон Российской Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. 7 мая 2005 г.) «О чрезвычайном положении» [4]; Федеральный закон Российской Федерации от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (в ред. от 5 мая 2014 г.) «О противодействии терроризму» [5]; Федеральный закон Российской Федерации от 15 декабря г. 2001 № 166-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» [6] и др.

Во исполнение каждого из указанных выше законодательных актов изданы соответствующие подзаконные нормативные правовые акты (указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты).

Тихомиров Ю.А. выделяет пять юридических формул, определяющих характер подзаконности актов органов исполнительной власти:

- в соответствии с Конституцией Российской Федерации и законами означает принципиальную нормативную «связанность»;
- на основе и во исполнение закона означает самостоятельные действия органов по реализации закона;
- в пределах прав, предоставленных законом, означает действия органов в установленных законом рамках;
- «в случаях, предусмотренных законом», когда им точно определены основания принятия акта;
- ограничивающие и запрещающие совершать определенные действия [7].

Одним из базовых нормативных правовых актов в решении проблем обеспечения безопасности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является Федеральный Закон Российской Федерации от 28 декабря 2001 г. № 295 «О безопасности» [8], который закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, дает определение системы безопасности и ее функций, содержит такие понятия, как: «безопасность», «жизненно важные интересы личности, общества и государства», «угроза безопасности», «обеспечение безопасности» и др.

Закон предусматривает, что безопасность (состояние защищенности) достигается: проведением единой государственной политики по обеспечению безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства [9].

Общие принципы организации гражданской обороны и деятельности РСЧС закреплены в Федеральном законе Российской Федерации от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» (в редакции от 28 декабря 2013 г.) [10], а также в Федеральном законе Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в редакции от 28 декабря 2013 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [11].

Федеральный закон Российской Федерации от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» определяет основные задачи, организационные принципы построения и функционирования гражданской обороны Российской Федерации, полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, права и обязанности граждан.

Основные направления современной государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны формируются и реализуются с учетом геополитических, стратегических социально-экономических и иных факторов, которые за последние годы претерпели значительные изменения.

Проводимое совершенствование системы организации и ведения гражданской обороны предусматривает:

- восстановление на всех уровнях института начальников гражданской обороны и служб гражданской обороны;
- создание в федеральных органах исполнительной власти и организациях структурных подразделений специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны;
- совершенствование организационной структуры сил и средств гражданской обороны, их материально-технического оснащения;
- создание в субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях и на объектах экономики спасательных формирований, финансируемых за счет местного бюджета и средств объектов экономики;
- систематическое проведение специальных учений, командно-штабных тренировок и сборов;
- разработку новых принципов и методов обучения и новых программ по гражданской обороне для различных категорий населения и руководящего состава органов управления гражданской обороны, отвечающих современным условиям;
- подготовку и переподготовку руководящего состава в учебных заведениях, учебно-методических центрах и на курсах с использованием современных средств обучения;
- широкое использование средств массовой информации в подготовке населения по гражданской обороне [12].

Организация и ведение гражданской обороны является обязательной функцией всех органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, долгом и обязанностью каждого гражданина Российской Федерации [13].

Определение общих для Российской Федерации организационно-правовых норм по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера дано в Федеральном законе Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в редакции от 28 декабря 2013 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [14]. Этот закон является и юридической базой для функционирования РСЧС, поскольку в нем изложены основные задачи РСЧС.

Проблемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера приобретают все более острый и актуальный характер. Деятельность по предупреждению чрезвычайных ситуаций является более важной, чем их ликвидация. Связано это с тем, что социально-экономические результаты превентивных действий по предотвращению чрезвычайных ситуаций (снижение потерь и ущерба) могут быть более эффективными для граждан, общества и государства. С экономической точки зрения это обходится в десятки, а иногда и сотни раз дешевле, чем ликвидация последствий техногенных аварий и стихийных бедствий.

Предупреждение чрезвычайных ситуаций – это комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба природной среде и материальных потерь в случае их возникновения [15]. Это понятие характеризуется также как совокупность мероприятий, проводимых федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организационными структурами РСЧС, направленных на предотвращение чрезвычайных ситуаций и уменьшение их масштабов в случае возникновения.

Действующее законодательство в области компетенции МЧС России постоянно подвергается изменениям, отменам, сопровождается принятием в одно время нескольких нормативных правовых актов по определенному вопросу. Ориентироваться в правовом материале без должной его упорядоченности затруднительно, даже специально

подготовленным лицам, не говоря об обывателях, которые столкнулись с необходимостью применения права и ознакомления с действующим законодательством. Указанные обстоятельства способствуют изменению научного взгляда на действующую систему законодательства и приводят к выводу о необходимости ее модернизации, системы нормативных правовых актов и определении факторов на нее влияющих.

Модернизировать, значит ввести усовершенствования, сделать отвечающим современным требованиям [15]. Модернизация системы законодательства Российской Федерации – одно из условий успешного развития правовой составляющей страны. Сегодня законодательное регулирование охватывает все сферы общественной жизни.

Система законодательства как общность элементов в их взаимосвязях и взаимодействиях является внешней формой права и служит нормативной основой правовой системы современного государства. Система законодательства Российской Федерации отвечает состоянию общественных отношений и в общем виде представлена как иерархическое построение нормативных правовых актов Российской Федерации, с соблюдением условия действия во времени, в пространстве и по кругу лиц правовых норм. Система выражена в согласованности, единстве, соподчиненности нормативных правовых актов.

Как отмечает О.В. Мамонтова, расширение сферы правового регулирования – это закономерность развития законодательства, которая выражается в увеличении его объема и вовлечении новых, ранее не подвергавшихся урегулированию с помощью права общественных отношений, а также в качественном обновлении, совершенствовании и детализации законодательства в связи усложнением социальной жизни [16]. Сфера правового регулирования обеспечения безопасности людей имеет приоритетное значение в механизме государства и соответствующее, понятное законодательство будет залогом успешного его применения.

МЧС России как федеральный орган исполнительной власти, отвечает за формирование и реализацию государственной политики в четырех сферах деятельности. Это сфера гражданской обороны, сфера защиты населения территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, сфера обеспечения пожарной безопасности, сфера обеспечения безопасности людей на водных объектах. Это достаточно широкий перечень разноплановых проблемных задач, поэтому необходимо сказать, что при создании соответствующей нормативно-правовой базы учитываются все особенности Российской Федерации и ее регионов. Собранные акты могут быть систематизированы по направлениям деятельности МЧС России, что позволяет увидеть – противоречат ли какие-либо нормативные правовые акты друг другу или дублируют положения друг друга. Такой подход оказывает помощь в правоприменении, так как пользователь видит всю совокупность нормативных правовых актов, подлежащих использованию в той или иной ситуации, так и в правотворческой работе, поскольку легко увидеть акты, фактически утратившие силу, подлежащие отмене, изменению. А на основе нескольких актов, изданных по схожей тематике, проще разработать единый правовой акт (кодифицированный акт). То есть можно сказать о применении кодификации как способа модернизации, исследуемой системы нормативных правовых актов.

Вся совокупность перечисленных нормативных правовых актов, в сфере компетенции МЧС России, позволяет сделать вывод об объемности определенного законодательного комплекса, о возможности и необходимости проведения его кодификации. С учетом общего количества нормативных правовых актов, однако, следует отметить необязательность обширного спектра нормативных правовых актов, то есть это не главный фактор заставляющий сделать вывод о необходимости кодификации. За основу необходимо взять практику правового регулирования и реализации правовых норм в сфере деятельности МЧС России. На современном этапе развития законодательства можно сказать о сформированности и устойчивости указанного фрагмента законодательства.

Важной составляющей данного процесса является определение необходимости осуществления кодификационной работы. На этом этапе участники законотворчества делают

вывод о том, что определенный нормативный правовой объем готов для проведения законодательной систематизации.

Установить момент, в который законодательство в определенной своей отрасли (подотрасли, институте) готово для осуществления кодификации, весьма непросто, ошибка с определением такого момента может повлечь негативные последствия [17, с. 12].

Следует отметить, что содержание законодательного регулирования так же определяется некоторыми обстоятельствами. Во-первых, главная задача, которая стоит перед этим направлением законодательства – обеспечить нормативно-правовое регулирование деятельности по защите жизни и здоровья человека, сохранению окружающей природной среды, материальных и культурных ценностей. Во-вторых, предмет правового регулирования по вопросам компетенции МЧС России обусловлен характером применяемых правовых мер на негативное воздействие на человека, окружающую природную среду и материальные объекты.

Основанием для вывода о возможности и необходимости проведения кодификации является заключение об окончании формирования определенного комплекса норм права, о достижении этим комплексом логической стройности, смысловой законченности его основополагающих элементов, но при этом об отсутствии аналогичной системности в законодательстве, служащем для выражения норм этой системы [17, с. 19]. Весьма актуальной и перспективной представляется идея разработки теории отраслевой принадлежности законодательства по вопросам компетенции МЧС России. Современными теоретиками права обоснованно утверждается, что системообразующим фактором межотраслевой (с точки зрения системы права) интеграции выступают основные направления деятельности государства, то есть его функции, в соответствии с которыми группируется нормативный материал [18].

Можно выделить целый комплекс признаков готовности нормативно-правового материала к кодификации.

В первую очередь необходимо обозначить определенную цель правового регулирования, приоритеты правовой регламентации. В осуществлении компетенции МЧС России используются особые правовые способы и инструменты в виде комплекса нормативных правовых актов, которые в определенной мере позволяют решать проблемы обеспечения безопасности. Цели и задачи правового воздействия у каждой отрасли права строго индивидуальны, на них основана вся специфика предмета и метода правового регулирования каждой такой отрасли, все смысловые и методологические различия между структурными составляющими системы права.

Очень важным условием, как отмечает Д.В. Чухвичев, для вывода о готовности определенного сегмента системы права к кодификации является логическая полнота правовой регламентации, осуществляемой систематизируемыми юридическими нормами. Главное заключается в том, чтобы эти нормы существовали фактически, были объективно сформулированы, выражены в форме, доступной для всеобщего осмысления и исследования.

Если рассматривать вышеизложенные условия применительно к системе нормативных правовых актов по вопросам компетенции МЧС России, можно сделать вывод о сложившемся комплексе разноуровневой системы нормативных правовых актов, имеющих распространение на сферу компетенции МЧС России, которая свидетельствует, что этот нормативно-правовой комплекс в достаточной мере сформировался, существует фактически, и может быть подвергнут модернизации или усовершенствованию путем его кодификации.

Литература

1. Гольцов В.Б. Место законодательства, регулирующего деятельность подразделений МЧС России // Вест. Санкт-Петерб. ун-та МВД России. 2006. № 3. С. 309.
2. О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69-ФЗ // Рос. газ. 1995. 5 янв. № 3.

3. О промышленной безопасности опасных производственных объектов: Федер. закон Рос. Федерации от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Рос. газ. 1997. 30 июля. № 145.
4. О чрезвычайном положении: Федер. закон Рос. Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФЗ (в ред. 7 мая 2005 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.
5. О противодействии терроризму: Федер. закон Рос. Федерации от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ (в ред. от 5 мая 2014 г.) // Рос. газ. 2006. 10 марта. № 48.
6. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 15 дек. 2001 г. № 166-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г.) // Рос. газ. 2001. 20 дек. № 247.
7. Тихомиров Ю. А. Административное право и процесс. М., 1998. С. 360.
8. О безопасности: Федер. Закон Рос. Федерации от 28 дек. 2001 г. № 295 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 1. Ст. 2.
9. Тетерин И.М. Государственная политика обеспечения безопасности, защиты населения и территорий от пожаров и ЧС. Ростов н/Д: Изд-во Ростовского военного института ракетных войск, 2005. С. 19.
10. О гражданской обороне: Федер. закон Рос. Федерации от 12 фев. 1998 г. № 28-ФЗ (в ред. от 28 дек. 2013 г.) // Рос. газ. 1998. 19 февр. № 32–33.
11. 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 28 дек. 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.
12. Гражданские организации гражданской обороны: создание, комплектование, обучение, материально-техническое оснащение, финансирование. М.: Институт риска и безопасности, 2001. С. 12.
13. Атаманюк В.Г., Ширшев Л.Г., Акимов Н.И. Гражданская оборона: учеб. для вузов. М., 1986. С. 17.
14. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 28 дек. 2013 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.
15. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 1949–1992. URL:<http://alcala.ru/slovar-ozhegova/slovar-M/37606.shtml> (дата посещения: 12.05.2014).
16. Мамонтова О.В. Модернизация системы нормативных правовых актов в Российской Федерации: автореф. дис. канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.
17. Чухвичев Д.В. Основные этапы кодификации // Гражданин и право. М.: Новая правовая культура, 2009. № 8. С. 12, 19.
18. Разуваев Н.В. Правовая система и критерии отраслевой дифференциации права // Правоведение. 2002. № 3 (242). С. 36.

ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ УЧРЕЖДЕНИЙ МЧС РОССИИ ПО ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМ

М.В. Рыбкина, доктор юридических наук, профессор.

А.С. Лебедева.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрены основания, условия и порядок наступления ответственности бюджетных и казенных учреждений МЧС России. Сделан вывод, что учреждения МЧС России могут нести как договорную, так и внедоговорную ответственность, по количеству участников на стороне должника учреждение несет единоличную ответственность, а учредитель казенного учреждения может быть привлечен