
АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РАССЛЕДОВАНИЯ ДЕЛ, СВЯЗАННЫХ С ПОЖАРАМИ И ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ

ОБЩЕСТВЕННЫЕ ОТНОШЕНИЯ В СФЕРЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ: ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

**В.П. Григонис, кандидат юридических наук, доцент;
А.Н. Тулаев, кандидат юридических наук.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассматривается механизм правового регулирования в сфере пожарной безопасности и безопасности при чрезвычайных ситуациях различными органами государственной власти. Особое внимание обращено на позиции конституционных (уставных) судов в рассматриваемой области правоотношений.

Ключевые слова: сфера пожарной безопасности и безопасности при чрезвычайных ситуациях, механизм правового регулирования, органы государственной власти, Конституционные (уставные) суды

PUBLIC RELATIONS IN SPHERE OF FIRE SAFETY AND SAFETY AT EMERGENCY SITUATIONS: PROBLEMS OF LAW REGULATION

V.P. Grigonis; A.N. Tulaev.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Article covers mechanism of law regulation in the sphere of fire safety and safety at emergency situations by various bodies of state power. Special attention is paid to position of the constitutional (charter) courts in the considered area of legal relationship.

Keywords: sphere of fire safety and safety at emergency situations, mechanism of legal regulation, public authorities, Constitutional (charter) courts

Общественные отношения в сфере пожарной безопасности и безопасности при чрезвычайных ситуациях (ЧС) регулируются обширной разноуровневой нормативно правовой базой, состоящей из федеральных конституционных и федеральных законов, кодексов, указов Президента, постановлений Правительства, законов субъектов Российской Федерации, многочисленных нормативных актов министерств и ведомств, нормативных актов органов местного самоуправления. Кроме того, нормы, затрагивающие вопросы пожарной безопасности, гражданской обороны и ликвидации последствий ЧС разбросаны и вкраплены в многочисленных правовых актах, посвященных абсолютно иным аспектам (приватизации, налоговым и трудовым отношениям, железнодорожному транспорту и т.д.). Как справедливо отмечают Н.И. Уткин и С.Б. Немченко, большое количество нормативных актов обусловлено тем, что компетенция МЧС России затрагивает ряд относительно

самостоятельных сфер деятельности, каждое из вышеуказанных направлений регулируется соответствующей областью законодательства [1].

Такое регулирование реализуется через механизм правового регулирования – совокупность юридических средств, включающих в себя нормы права, правоотношения, правовую культуру, правовое сознание, при помощи которых осуществляется регулирующее воздействие права на общественные отношения [2].

Норма права – общеобязательное формально определенное правило поведения, содержащиеся в различных источниках права и обеспечиваемое в случае необходимости мерами государственного принуждения [3].

Органами государственной власти на федеральном уровне являются: Федеральное собрание Российской Федерации – Парламент, Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации, а также Президент Российской Федерации как глава государства. На уровне субъектов действует аналогичная федеральной система органов государственной власти, в которой есть свои законодательные (представительные), исполнительные органы, а также судебные органы в лице мировых судей и Конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Слово «парламент» происходит от франц. «parle» – говорить.

Но во Франции парламентами первоначально назывались провинциальные суды, в отличие от королевских судов, что ничего общего с современным понятием парламента не имеет.

Основная функция Парламента – законодательная деятельность, то есть деятельность по разработке, обсуждению, принятию законов, как нормативно-правовых актов, обладающих высшей юридической силой в стране [4].

Хотя первый консолидированный акт по вопросам обеспечения пожарной безопасности был принят еще в дореволюционной России в 1832 г., когда еще и не было Парламента в современном понятии этого слова [5].

Федеральные законы Государственной думой Российской Федерации принимаются по вопросам исключительной компетенции Российской Федерации, предусмотренным ст. 71 Конституции Российской Федерации, и по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусмотренных ст. 72 Конституции Российской Федерации. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией Российской Федерации [6].

В области пожарной безопасности и ЧС Федеральным собранием Российской Федерации приняты и действуют следующие нормативно-правовые акты: Федеральный закон Российской Федерации от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении», Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. «О пожарной безопасности», Федеральный закон Российской Федерации от 22 июля 2008 г. «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»; Федеральный закон Российской Федерации от 22 августа 1995 г. «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»; Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; ст. 57 Федерального закона Российской Федерации «Порядок установления зон экологического бедствия, зон чрезвычайных ситуаций»; Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»; ст. 16 Федерального закона Российской Федерации «Защита интересов российских туристов за пределами Российской Федерации в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций»; Федеральный закон Российской Федерации «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»; Федеральный закон Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. «О безопасности»; Федеральный закон Российской Федерации от 12 февраля 1998 г. «О гражданской обороне»; Федеральный закон Российской Федерации от 9 января 1996 г. «О радиационной безопасности населения»; Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 1997 г. «О промышленной безопасности опасных производственных объектов»; Федеральный закон

Российской Федерации от 21 июля 1997 г. «О безопасности гидротехнических сооружений»; Федеральный закон Российской Федерации «О добровольной пожарной охране» и др.

Наряду с законодательной деятельностью, важная роль в данной сфере принадлежит контрольной деятельности Парламента. Она позволяет не только оценивать эффективность работы органов исполнительной власти, но и проводить анализ правоприменительной практики принятых законодательных актов, выработать предложения по их совершенствованию.

Применительно к рассматриваемой тематике в качестве примера можно привести Постановление Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации от 5 марта 2014 г. № 64-СФ «О результатах функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и перспективах ее развития в субъектах Российской Федерации в современных условиях», принятое по итогам «правительственного часа».

В части совершенствования вопросов гражданской обороны и ЧС Советом Федерации Российской Федерации приняты рекомендации к субъектам нормотворческой деятельности.

Государственной думе Федерального собрания Российской Федерации ускорить рассмотрение проектов федеральных законов:

– № 305620-5 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам деятельности саморегулируемых организаций в области пожарной безопасности»;

– № 300326-6 «О добровольчестве (волонтерстве)»;

– № 353994-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части защиты населения от чрезвычайных ситуаций».

Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий:

– осуществить меры по совершенствованию нормативно-правовой базы защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера с целью обеспечения единого подхода к нормативному регулированию на территории Российской Федерации по вопросам оповещения и информирования населения и др.

Наряду с такой формой парламентского контроля, как «правительственный час», существенное содействие Совету Федерации в совершенствовании правового регулирования также оказывают ежегодные доклады Генерального прокурора Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и проделанной работе по их укреплению за 2014 г.», Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Нельзя не сказать об информации, предоставляемой Счетной палатой Российской Федерации по итогам проведения контрольных мероприятий в сфере использования бюджетных средств на предупреждение и ликвидацию последствий ЧС. Она позволяет оценить эффективность работы ведомства и учитывается при одобрении федерального бюджета на очередной год.

Совет Федерации Российской Федерации является органом формирования правовой стратегии в сфере пожарной безопасности и безопасности при ЧС.

Правительство – это высший коллегиальный орган исполнительной власти, в состав которого входят глава Правительства, его заместители, министры или иные руководители центральных ведомств, являющихся отраслевыми органами исполнительной власти [6].

В области пожарной безопасности и ЧС Правительством Российской Федерации приняты и действуют следующие нормативные акты: Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июня 2005 г. «О федеральной противопожарной службе», Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», Постановление

Правительства Российской Федерации от 31 августа 2000 г. «О порядке оказания помощи иностранным государствам в ликвидации чрезвычайных ситуаций», Постановление Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2000 г. «Об утверждении Положения о предоставлении информации о состоянии окружающей природной среды, ее загрязнении и чрезвычайных ситуациях техногенного характера, которые оказали, оказывают, могут оказать негативное воздействие на окружающую природную среду», Постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2003 г. «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Постановление Правительства Российской Федерации от 28 июня 2001 г. «О совершенствовании деятельности по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на подводных потенциально опасных объектах», Постановление Правительства Российской Федерации от 24 марта 1997 г. «О Порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 1996 г. «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», Постановление Правительства Российской Федерации от 27 октября 2007 г. «Об утверждении Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Правительством Калининградской области о передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы, организации осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, осуществления поиска и спасания людей на водных объектах», Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2003 г. «О Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности», Постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 2010 г. «Об утверждении Положения об осуществлении государственного пожарного надзора в лесах» и др.

Глава государства в современном мире – это монарх в монархии или президент в республике. Главное отличие между ними в порядке замещения поста главы государства [4].

Часть 1 ст. 80 Конституции Российской Федерации называет Президента Российской Федерации главой государства. Согласно мировой практике, глава государства – это лицо фактически или формально занимающее высшее место в иерархии государственных институтов. По вопросам своей компетенции Президент Российской Федерации издает указы и распоряжения [7].

В рассматриваемой области можно отметить следующие нормативные акты Президента Российской Федерации: Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», Указ Президента Российской Федерации от 28 декабря 2010 г. № 1633 «О некоторых вопросах Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», Указ Президента Российской Федерации от 24 мая 2009 г. № 584 «Вопросы оплаты труда работников центрального аппарата Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям» и др.

Нормативно-правовое регулирование в области пожарной безопасности и ЧС осуществляет и само Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий, которое входит в структуру Правительства Российской Федерации. Такое регулирование осуществляется в виде приказов, среди которых можно выделить: Приказ МЧС России от 26 августа 2009 г. № 496 «Об утверждении Положения о системе и порядке информационного обмена в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», Приказ МЧС России от 27 мая 2008 г. № 288 «Об организации обеспечения питанием спасателей профессиональных аварийно-спасательных служб, профессиональных аварийно-спасательных формирований Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий при несении дежурства», Приказ МЧС России от 3 марта 2005 г. № 125 «Об утверждении Инструкции по проверке и оценке состояния функциональных и территориальных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», Приказ МЧС России от 28 февраля 2003 г. № 105 «Об утверждении Требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения» [8] и др.

Одним из основных направлений в области реализации правовой политики Российской Федерации в рассматриваемой сфере, как отмечает П.А. Чебоксаров, является также работа по гармонизации национального законодательства государств – участников СНГ и разработке модельных законов, регламентирующих деятельность аварийно-спасательных формирований и статус спасателя. В настоящее время рабочая группа Санкт-Петербургского университета ГПС МЧС России в рамках Постоянной комиссии Межпарламентской Ассамблеи СНГ разрабатывает Проект модельного закона СНГ «Об аварийно-спасательной службе и статусе спасателей». Модельный закон будет способствовать гармонизации законодательства государств – участников СНГ в области аварийно-спасательной деятельности, формированию единого подхода к пониманию назначения аварийно-спасательной службы и статуса спасателя государств – участников СНГ, содействию интеграции аварийно-спасательных служб государств – участников СНГ» [9].

Судебная власть – третья, после законодательной и исполнительной властей, независимая и самостоятельная власть в демократическом, правовом государстве. Первоначально суды были предназначены для разрешения юридических дел и споров, вытекающих из гражданско-правовых, административно-правовых, уголовно-правовых и иных отношений [4].

В отличие от законодательной власти суд не создает общих правил поведения (по распространенному мнению, в России нет прецедентного права), не занимается исполнительно-распорядительной деятельностью [10].

Основное назначение судебной власти выражается в осуществлении правосудия [11].

Тем не менее некоторые из судов, в Российской Федерации, в той или иной мере занимаются правовым регулированием в рассматриваемой области. Речь здесь, прежде всего, идет о системе судов конституционного правосудия.

Однако единой точки зрения у ученого сообщества, по поводу того, являются ли акты Конституционного Суда Российской Федерации источниками конституционного права нет.

Так, Е.И. Козлова не упоминает судебные решения в числе источников конституционного права, из чего можно заключить, что она не относит эти акты к их числу. Кутафин О.Е. категорически отрицает возможность отнесения судебных решений к числу источников конституционного права [12].

Баглай М.В. наоборот, не только указывает решения Конституционного Суда Российской Федерации в числе форм (источников) конституционного права, но даже ставит их по существу выше актов Парламента и Президента. В качестве аргумента он приводит довод обязательности решений для любых субъектов правовых отношений: «Существует

презумпция конституционности каждого закона, но любые акты или их отдельные положения утрачивают силу; не соответствующие Конституции международные договоры не подлежат введению в действие и применению» [13].

Действительно, следует согласиться с точкой зрения М.В. Баглая, так на основании Федерального конституционного закона Российской Федерации «О Конституционном Суде Российской Федерации» решения, принятые Конституционным Судом Российской Федерации, обязательны на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации являются окончательными и не могут быть обжалованы. Решение Конституционного Суда Российской Федерации, вступает в силу незамедлительно после его провозглашения.

Принятые решения Конституционного Суда Российской Федерации не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами и действуют непосредственно.

Акты Конституционного Суда Российской Федерации, признанные неконституционными, утрачивают свою юридическую силу.

Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает и принимает акты также и в области пожарной безопасности и ЧС.

Так, Администрация Псковской области обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности ч. 2 ст. 16 Закона Псковской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Предметом рассмотрения являлась норма Закона, согласно которой начальник Главного управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям Псковской области наделялся статусом заместителя главы Администрации области. Она оценивалась судом как по содержанию, так и с точки зрения установленного Конституцией Российской Федерации разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Ранее это положение Закона было признано недействующим решением Псковского областного суда.

Конституционный Суд Российской Федерации «Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации» от 13 мая 2004 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 16 Закона Псковской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в связи с запросом Администрации Псковской области», подтвердил конституционность данной нормы, но с оговоркой, что она не может толковаться как допускающая возложение на указанное должностное лицо обязанностей, которые не соответствуют природе его должности или функциям возглавляемого им органа, регулированию основ государственной службы, установленному на основании Конституции Российской Федерации федеральными законами, а также статусу военнослужащего, и которые не обусловлены необходимостью координации деятельности органов публичной власти, организаций и их должностных лиц в решении задач гражданской обороны, задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций [14].

Аналогичные решения в области правового регулирования принимают и Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Например, Постановление Конституционного Суда Республики Марий Эл от 29 июня 2000 г. по делу о проверке конституционности Постановления Главы администрации Оршанского района Республики Марий Эл от 5 июля 1996 г. № 187 «Об установлении обязательных отчислений для обеспечения пожарной безопасности». Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба открытого акционерного общества «Мартелком» о признании неконституционным Постановления Главы администрации Оршанского района Республики Марий Эл

от 5 июля 1996 г. № 187 «Об установлении обязательных отчислений для обеспечения пожарной безопасности».

На основании изложенного и руководствуясь ст.ст. 68–71, 95, 96 Закона Республики Марий Эл «О Конституционном Суде Республики Марий Эл», Конституционный Суд Республики Марий Эл постановил: «Признать не соответствующим Конституции Республики Марий Эл, ее ст.ст. 7, 10, 34, 35, 57, 100, Постановление Главы администрации Оршанского района Республики Марий Эл от 5 июля 1996 г. № 187 «Об установлении обязательных отчислений для обеспечения пожарной безопасности» [15].

Таким образом, правовое регулирование в сфере пожарной безопасности и безопасности в ЧС регулируется нормативно-правовыми актами, как одной из разновидностей нормы права, с помощью законодательства (правотворчества) органами законодательной и исполнительной властей, главой государства, а также, судебной властью, в основном в лице решений Конституционного Суда Российской Федерации, Конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, которые вступают силу с момента принятия и обладают высшей юридической силой. Причем решения принятые Конституционным Судом Российской Федерации (Конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации) могут подтвердить конституционность нормативно-правового акта, или другого источника права или признать данные правовые акты противоречащими Конституции Российской Федерации, Конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации и обязать законодательные (представительные) органы власти и органы исполнительной власти привести в соответствие данные нормативно-правовые акты в соответствии с Конституцией Российской Федерации. Кроме этого, роль Совета Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации в целом, в осуществлении правового регулирования в сфере пожарной безопасности и безопасности при ЧС весьма значительна, и охватывает все направления деятельности и не ограничивается лишь законодательством.

Литература

1. Немченко С.Б., Уткин Н.И. Обзор законодательства в сфере пожарной безопасности, гражданской обороны и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций // Науч.-аналит. журн. «Вестник С.-Петерб. ун-та ГПС МЧС России». 2014. № 4. С. 105–117.
2. Григонис Э.П. Теория государства и права. СПб., 2002. С. 182.
3. Арутюнян М.В., Баглай М.В. Конституционное право. Энциклопедический словарь. М., 2006. С. 293.
4. Григонис Э.П., Григонис В.П. Конституционное право зарубежных стран. Краткий курс лекций. СПб., 2009. С. 77, 83–84.
5. Пожарный устав Российской Империи: хрестоматия / под общ. ред. В.С. Артамонова. СПб.: С.-Петерб. ун-т ГПС МЧС России, 2014. 220 с.
6. Комментарий к Конституции Рос. Федерации. Постатейный / под общ. ред. Э.П. Григониса. СПб., 2002. С. 89, 147, 149.
7. Григонис Э.П., Григонис В.П. Конституционное право России: курс лекций. СПб., 2002. С. 93, 146, 167,.
8. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 18 апр. 2005 г. № 16. Доступ из информ.-правового портала «КонсультантПлюс».
9. Правовая политика в сфере обеспечения пожарной безопасности, гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и ликвидаций последствий стихийных бедствий: обзор материалов Круглого стола от 4 июня 2014 г. // Государство и право. 2015. № 6. С. 117.
10. Чиркин В.Е. Конституционное право России. М., 2003. С. 397.
11. Григонис Э.П. Правоохранительные органы: курс лекций. СПб., 2001. С. 18.
12. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 220.
13. Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Основы теории конституционного права. М., 2005. С. 172–173.

14. Вестник Конституционного Суда Рос. Федерации. 2004. № 4.
15. Собр. законодательства Республики Марий Эл. 2000. 26 июля. № 7.