

Аналитическая статья

УДК 342.417-351.862; DOI: 10.61260/2074-1626-2024-2-27-38

КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

✉ **Гордиенко Алексей Николаевич.**

Всероссийский научно-исследовательский институт по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций МЧС России, Москва, Россия

✉ an_gordienko@bk.ru

Аннотация. Рассмотрены некоторые нормы Конституции Российской Федерации, в совокупности образующие основу деятельности по предотвращению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, как правовой фундамент защиты жизни и здоровья людей, других охраняемых законом ценностей.

Проведено отображение конституционных норм на некоторые положения основных федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, их связь с функциональными и территориальными системами единой государственной системы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Полномочия высших институтов государственной власти – Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации – рассматриваются в ракурсе государственной дисциплины. Затронут конституционный принцип гармонизации взаимных отношений на федеральном уровне и на уровне российских регионов. Владение конституционным правовым аппаратом представляется как условие недопущения случаев расхождений и коллизий в актах законодательства или ведомственных нормативных правовых актах.

Представлены направления развития и совершенствования нормативных сегментов, требующих нового научно-юридического переосмысления и пересмотра в ходе дальнейшей правовой работы в сфере регулирования.

Ключевые слова: Конституция, государственная политика, чрезвычайные ситуации, предотвращение чрезвычайных ситуаций, РСЧС, защита, устойчивое развитие, территория, режим, законодательство, гражданская оборона

Для цитирования: Гордиенко А.Н. Конституционные основы предотвращения чрезвычайных ситуаций // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2024. № 2 (63). С. 27–38. DOI: 10.61260/2074-1626-2024-2-27-38.

Analytical article

CONSTITUTIONAL BASIS FOR THE PREVENTION EMERGENCIES

✉ **Gordienko Aleksey N.**

All-Russian research institute for civil defense and emergency situations of EMERCOM of Russia, Moscow, Russia

✉ bvv@paodkb.org

Abstract. Some norms of the Constitution of the Russian Federation are considered, which together form the basis for the prevention of natural and man-made emergencies, as a legal foundation for the protection of human life and health, and other legally protected values.

The mapping of constitutional norms to some provisions of the main federal laws, acts of the President of the Russian Federation and resolutions of the Government of the Russian Federation, their connection with the functional and territorial systems of the unified state system for the prevention and elimination of consequences of emergency situations is carried out. The powers of the highest institutions of state power – the President of the Russian Federation and the Government of the Russian Federation – are considered from the perspective of state discipline. The constitutional principle of harmonization of mutual relations at the federal level and at the level of Russian regions is touched upon. Possession of the constitutional legal apparatus is presented as a condition for preventing cases of discrepancies and conflicts in legislative acts or departmental regulatory legal acts.

The directions of development and improvement of regulatory segments that require a new scientific and legal rethinking and revision in the course of further legal work in the field of regulation are presented.

Keywords: Constitution, state policy, emergency situations, prevention of emergency situations, protection, sustainable development, territory, RSES, regime, legislation, civil defense

For citation: Gordienko A.N. Constitutional basis for the prevention emergencies // *Pravo. Bezopasnost'. Chrezvychajnye situacii = Right. Safety. Emergency situations.* 2024. № 2 (63). P. 27–38. DOI: 10.61260/2074-1626-2024-2-27-38.

Положения Конституции Российской Федерации крайне редко становятся инструментом научно-правовой и управленческой оценки применительно к деятельности МЧС России и других органов государственной власти, что приводит к риску некоторого отдаления от них в управленческой правоприменительной практике. Проанализировать место Конституции Российской Федерации в этих правоотношениях – задача данной статьи.

Оценка управленческих решений и действий по предотвращению чрезвычайных ситуаций (ЧС), при принятии и реализации которых надлежит опираться не только на локальные и методические документы, но и на фундаментальные нормы законодательства, все более находит место в нормативных правовых работах, утверждается в научной и методической литературе [1, 2].

Государственная политика по предотвращению ЧС природного и техногенного характера направлена на реализацию высших ценностей человеческой жизни, добра и милосердия, содействие планомерному социально-экономическому развитию и укреплению обороны страны, призвана быть гибкой и гармонично вписанной частью государственной социально-экономической политики в мирное время и оборонной политики в военное время, способствовать предотвращению как отдельных, так и комплексных негативных воздействий на всей территории жизнедеятельности, мобилизации или территории театра военных действий.

Основным механизмом реализации этой политики является деятельность каждого отдельного специалиста, общества и государства в целом по предотвращению ЧС. Результаты этой деятельности определяющим образом влияют на возникновение и масштабы ЧС, предполагают принятие мер по дезавуированию угроз природного и техногенного происхождения, защите людей и территории от катастрофического воздействия любого источника и его последствий, сохранению жизнеопределяющих экономических ресурсов.

Приоритетом работы всех субъектов (всех участников правоотношений, институтов, действующих в сфере защиты населения и территорий при ЧС) является сохранение жизни, здоровья человека, других охраняемых законом ценностей. Правовым фундаментом такого подхода является закреплённый в ст. 2 Конституции Российской Федерации (Конституция) [3] принцип, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. В совокупности с другими положениями основного закона и под угрозой ответственности перед мировым сообществом и народом своей страны первоочередной задачей государства является защита инстинктивных прав на жизнь (ч. 1 ст. 20 Конституции) и здоровья человека (ч. 2 ст. 7 Конституции).

Сочетание и единство политических целей и способов их достижения, функций и предназначения предотвращения ЧС (катастроф, стихийных бедствий, аварий, эпидемий), обеспечиваемое единством провозглашённых народом целей и защищаемых государством ценностей, базируется на конституционной обязанности всех органов публичной власти защищать жизнь и здоровье человека как высшую ценность, обеспечивать безопасность личности, общества и государства, а во взаимосвязи с этим – охрану окружающей среды и экологическую безопасность (ст. 2, п. «в» ст. 71, п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции), обуславливают единство государственной политики в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера и создание единой государственной системы органов, специально уполномоченных и располагающих всеми необходимыми силами и средствами для решения этих задач.

Исходя из положения ст. 18 Конституции, права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение государством направленных на защиту населения и территории при ЧС законов.

Необходимо заметить, что значительная часть ЧС имеет экологические последствия и с учётом положений ст. 42 Конституции, гарантирующей право на благоприятную окружающую среду, в совокупности с вышеуказанными конституционными нормами, органам государственной власти, уполномоченным на решение вопросов в сфере защиты населения и территорий, надлежит прогнозировать экологические последствия ЧС, предпринимать меры для их предотвращения в составе всего комплекса мер реагирования. Такой подход требует пересмотра и интегрирующей модернизации всего функционального и нормативно-правового аппарата, обеспечивающего унификацию задач по защите от ЧС с экологическими последствиями, включая разработку терминологии об экологических ЧС (ЧС экологического характера), критериев информации о них, методических документов по их прогнозированию и превентивному реагированию на такие прогнозы.

В данных правоотношениях Конституция даёт пример универсальной и объединяющей практики правоприменения, охватывает точные императивные дефиниции и обладающие высокой степенью оценочности социальные нормы, переплетённые с моральными и политическими теориями. Такой универсализм Конституции делает её действительно жизнеопределяющей, и этот аспект ее эффективности ещё нуждается в специальном пристальном научном изучении. Между тем для сферы деятельности по предотвращению ЧС эта правовая природа сопряжения юридических и социально-этических норм в российской Конституции является определяющим индикативным качеством.

Россия – страна регионов, каждый из которых самобытен по своим географическим и социально-экономическим особенностям. В целях предотвращения ЧС в Российской Федерации созданы механизмы деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по контролю за состоянием окружающей среды во всех проявлениях её состояния. В естественно-научном смысле контроль за состоянием окружающей среды распределяется на контроль за природной средой и контроль за событиями в техносфере. Соответственно, контрольные функции распределены между разными органами власти, но сведены к решению единой задачи: обеспечение жизни и безопасности человека.

Осуществление мер по борьбе с природными и техногенными катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий, наряду с гражданской обороной, п. «з» ст. 72 Конституции относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. На нижесходящем уровне все субъекты Российской Федерации имеют разграничение полномочий в этой сфере между региональными органами государственной власти и органами местного самоуправления, к вопросам местного значения также относят защиту населения и территорий поселения от ЧС природного и техногенного характера, включая поддержание в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, создание и содержание запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств. К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов относится предупреждение ЧС межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий (п/п 5 п. 2 ст. 26.3) Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [4].

При этом в соответствии с п. «д.» ст. 114 полномочия по осуществлению мер в сфере безопасности (включая безопасность населения и территории при ЧС) на федеральном уровне относятся к компетенции Правительства России, которое, в свою очередь, под руководством Президента Российской Федерации осуществляет свою деятельность вместе

с органами исполнительной власти [5], координируя ее посредством Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации ЧС и обеспечению пожарной безопасности.

Центральное место среди федеральных законов, направленных на развитие и реализацию приведённых конституционных норм, занимает Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ФЗ № 68-ФЗ), который определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты от ЧС находящихся на территории Российской Федерации людей, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также самой окружающей среды (то есть природной среды и техносферы вместе) [6].

Также одним из основных актов законодательства, в основу которого положены приведённые конституционные нормы, является Федеральный закон о 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» (ФЗ № 28-ФЗ), так закрепивший термин «гражданская оборона» (с учётом его уточнённой в 2004 г. редакции), что гражданская оборона позиционируется как система мероприятий, выполняемых как для защиты населения, материальных и культурных ценностей в период военного времени, так и для защиты населения и территорий от ЧС в мирное время [7].

Можно отметить, что в свете конституционных норм о разграничении предметов ведения ФЗ № 68-ФЗ является законом, изданным как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Говоря о конституционных основах предотвращения ЧС, необходимо отметить закреплённые Конституцией политическую роль, права и обязанности главы государства в этом процессе.

Институт Президента Российской Федерации сформировался в новейшей постсоветской истории Российской Федерации сравнительно недавно. Уникальным событием стало то, что в переломный исторический момент в марте 2000 г. вопросам мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования ЧС, в свою очередь составляющих весь информационно-аналитический ресурс предотвращения ЧС, было уделено особое внимание [8]. По сути, на высшем уровне было удостоверено, что выстраивать более совершенное общество и государство с обоснованной и правомерной претензией на ведущую политическую и социально-экономическую роль в мировом сообществе без основного ресурса предотвращения ЧС невозможно.

В качестве закрепления политической роли Президента Российской Федерации, а также в качестве основных задач, решение которых отнесено к компетенции главы государства в области предотвращения ЧС, необходимо отметить:

- функции гаранта выполнения Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 80 Конституции) на всех уровнях государственной власти и управления (федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом);
- определение основных направлений внутренней политики государства, содержащих направление на предотвращение ЧС, в том числе в диапазоне мероприятий гражданской обороны (ч. 2 ст. 80 Конституции, п. 1 ст. 8 ФЗ № 68-ФЗ, абз. 2 ст. 5 ФЗ № 28-ФЗ);
- обеспечение согласованного функционирования и взаимодействие ветвей власти (п. «а» ст. 80 Конституции), контроль и влияние на организацию деятельности исполнительной власти;
- принятие, с обязательным учётом консолидированной позиции Совета Безопасности Российской Федерации, предложений по вопросам предупреждения ЧС (п. «б» ст. 8 ФЗ № 68-ФЗ);
- введение при соответствующих чрезвычайных обстоятельствах на территории России или в отдельных её местностях чрезвычайного положения (ст.ст. 56, 88 Конституции,

п. «в» ст. 8 ФЗ № 68-ФЗ), определяющего формат и режим мониторинга и прогнозирования развития ЧС, меры предотвращения отягчения последствий ЧС;

– утверждение в системе и структуре федеральных органов исполнительной власти состава и структуры специального федерального органа, уполномоченного в сфере гражданской обороны, защиты от ЧС (абз. 5 ст. 5 ФЗ № 28-ФЗ) [9].

Так, именно Конституции принадлежит определение правовых режимов в период ЧС, для которых ею указаны режимы чрезвычайного положения (ч. 1 ст. 56 Конституции) и военного положения (ч.ч. 2, 3 ст. 87 Конституции). Соответственно с этим образуется три основных режима, в которых осуществляются функции по предотвращению ЧС: режим повседневной деятельности, режим повышенной готовности, режим ЧС. Регулирование деятельности органов власти в разных режимах влечёт за собой кардинальное изменение в зависимости от режима. В связи с этим в деятельности по предотвращению ЧС преобладают соответствующие цели и задачи, для которых привлекаемые силы и средства корректируются по своей организации и предназначению.

Формирование единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) как системы обеспечения безопасности населения и территории России, начиная с апреля 1992 г. [10], исторически осуществлялось в едином правовом ритме развития конституционной модели российского государства.

Нельзя сказать, что система мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования ЧС до акта Президента Российской Федерации в 2000 г. не существовали. Но именно с этим решением главы государства под основные составляющие предотвращения ЧС был подведён современный конституционно-управленческий фундамент. Правда, начиная с создания федеральными органами исполнительной власти и государственными корпорациями функциональных подсистем РСЧС [11], определённая распоряжением Президента Российской Федерации система мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования ЧС трансформировалась в функциональную подсистему подчинённого регулятивного уровня в составе РСЧС, что существенно расходится с изначально принятым подходом: функциональная подсистема утратила самостоятельность, хотя и сохранила набор функциональных направлений (мониторинг, лабораторный контроль и прогнозирование ЧС).

Очевидно, что правовая точность наименования и определение места функциональной подсистемы РСЧС нуждается в дополнительном юридическом осмыслении. Сопоставление данных норм (распоряжения Президента Российской Федерации от 23 марта 2000 г. № 86-РП и приведённой в составе постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» функциональной подсистемы мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования ЧС) свидетельствует, что позиционирование задач мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования ЧС (механизмов предотвращения ЧС) расходится с позицией в распоряжении Президента Российской Федерации: последнее выглядит имеющим более значительную для страны организационную силу. Это существенно осложняет правоприменение и, по сути, приводит к нарушению положений Конституции о неукоснительном и точном исполнении Правительством Российской Федерации указов и распоряжений Президента Российской Федерации (п. 2 ст. 90 Конституции).

Вместе с тем было бы неверным считать, что такое позиционирование названной функциональной подсистемы, как может показаться, должно быть равнозначно по отношению к РСЧС. Придерживаясь утвердившейся позиции об их взаимном соотношении, будет достаточным оговорить, что созданная во исполнение распоряжения Президента России система мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования ЧС одновременно является функциональной подсистемой РСЧС. Учитывая уровень ранее принятых решений, это может быть урегулировано правовым актом главы государства.

Также необходимо отметить, что полномочия Президента Российской Федерации, ориентированные исключительно на предотвращение ЧС, весьма редки: это направление деятельности осуществляется в большей степени в объёме универсальных должностных

полномочий Президента России, к которым относятся такие как, например, полномочия субъекта законодательной инициативы, участие в стратегическом планировании, определение основных направлений внутренней и внешней политики, реализация полномочий Главнокомандующего Вооружёнными силами Российской Федерации и т.д. Реализация названных и других полномочий главы государства обеспечивается, в том числе, указами Президента Российской Федерации, исполнение которых обязательно на всей территории Российской Федерации (п. 2 ст. 90 Конституции), Основами государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на соответствующий период (в данном случае – на период до 2030 г.) [12], Стратегией в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года (Стратегия развития до 2030 г.), являющимися документами стратегического планирования [13].

Конституционные принципы государственного управления получили своё развитие в нисходящих актах законодательства, включая посвящённые полномочиям главы государства, Правительства Российской Федерации, федеральным и региональным органам государственной власти и органам местного самоуправления. Решения главы государства и Правительства Российской Федерации должны рассматриваться как определяющие стратегическую линию, корреспондироваться между собой с учётом нормативной иерархии. Пренебрежительное отношение к нормам Конституции приводит к несоответствию новых подзаконных актов изначальному управленческому замыслу, искажению управленческой идеи и, как следствие, к потере необходимой результативности принимаемых решений.

Исходя из правосубъектности, в соответствии с ч. 1 ст. 65 (нахождение субъектов в составе Российской Федерации) и ч. 2 ст. 77 Конституции, государственная политика по предотвращению ЧС охватывает отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти Российской Федерации, а с учётом ч. 2 преамбулы и положения ст. 2 ФЗ № 68-ФЗ – органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций, независимо от их организационно-правовой формы, населения в целом.

Таким образом, предотвращение ЧС как комплекс мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, конституционно относится к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов (п «з» ч. 1 ст. 77 Конституции). Раскрывающий содержание данного предмета ведения и разграничивающий полномочия Российской Федерации и её субъектов в этой сфере ФЗ № 68-ФЗ закрепляет общие для Российской Федерации организационные и правовые нормы в области защиты населения и территорий от ЧС и устанавливает соответствующие пределы полномочий субъектов Российской Федерации, а также формы их реализации. В частности, согласно ст. 11 ФЗ № 68-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации создают постоянно действующие органы регионального (в практике МЧС России – территориального) управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты от ЧС. Иными словами, Конституцией допускается создание на территориальном уровне (на уровне субъектов Российской Федерации) специальных органов, функции которых охватываются сферой совместного ведения Российской Федерации и её субъектов, и на которые возлагаются обязанности, вытекающие из предмета ведения Российской Федерации (к которым, в том числе, относится и прогнозирование ЧС).

В субъектах Российской Федерации принимаются региональные нормативные акты в сфере защиты от ЧС, которые базируются на основах конституционного строя, общих принципов организации представительных и исполнительных органов государственной власти (п. «н» ч. 1 ст. 72 и ч. 1 ст. 77 Конституции), других положениях Конституции, а также в согласованном, исключая коллизии и разночтение, сочетании с правовыми актами федеральных органов государственной власти [14].

В основу структурного территориального построения системы обеспечения предотвращения ЧС (мониторинга, прогнозирования ЧС, других методов предотвращения ЧС)

положено административно-территориальное деление в Российской Федерации, установленное гл. 3 Конституции. Обеспечение деятельности по предотвращению ЧС на всей территории России осуществляется органами государственной власти (ст. 11 Конституции) с учётом распределения вопросов между федеральными органами исполнительной власти, принципов их системной и структурной организации [15].

В соответствии с территориальным разграничением и установленными принципами пространственного управления, деятельность по предотвращению ЧС организуется по всем пяти уровням: федеральный, межрегиональный, региональный (территориальный), муниципальный и объектовый. Тем самым обеспечивается сочетание вертикальных и горизонтальных связей.

С сохранением в соответствии с п/п «и», «р» ч. 1 ст. 71 Конституции в ведении Российской Федерации вопросов, наиболее уязвимых перед воздействием природных и техногенных явлений и происшествий стратегических отраслей реальной экономики (энергетические системы, ядерная энергетика, федеральный транспорт, пути сообщений, информационная политика и информационные технологии, связь, космическая деятельность), обеспечен федеральный уровень мероприятий по предотвращению ЧС в этих отраслях.

Реализуя конституционные требования, межведомственная и межотраслевая кооперация в деле предотвращения ЧС присутствует практически во всех и территориальных подсистемах РСЧС, вписывается в целостное федеративное устройство, учитывает разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти, то есть отвечает принципам, закреплённым в п. 3 ст. 5, ст.ст. 71, 72 Конституции. Такая кооперация весьма заметна в решении задач по предотвращению ЧС природного происхождения и техногенных аварий в Арктической зоне Российской Федерации на межрегиональном и межзональном (если брать физико-географическое разграничение) уровнях.

Таким образом, реализуется изначально заложенный принцип: процесс управления в области защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, управление связанной с этим деятельностью федеральных органов государственной власти, государственных корпораций, осуществляется в рамках деятельности механизма РСЧС (включая функциональные подсистемы, обеспечивающие предотвращение ЧС) в соответствии с требованиями законодательства Российской Федерации, стержнем которого является Конституция страны [16].

Действующее правовое регулирование, основанное на представленном выше единстве государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС, не влечёт перераспределение предметов ведения и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения России и её субъектов, носит координирующий характер, а также закрепляет порядок формирования и компетенции органов управления, специально уполномоченных на решение задач по защите населения и территорий от ЧС, их взаимодействие с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти принципы взаимоотношений лежат в основе соответствующих соглашений, заключаемых между субъектом Российской Федерации и представляющим Российскую Федерацию МЧС России. Между тем имеет место практика передачи МЧС России осуществления части полномочий субъекта Российской Федерации по сбору информации в области защиты населения и территории от ЧС и обмену такой информацией, по организации и проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ при ЧС межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы (например, соглашение от 2 ноября 2019 г. между МЧС России и Администрацией Томской области [17]).

Профессиональная научно-аналитическая работа в целях правового обеспечения прогнозирования ЧС является основополагающей в деятельности заинтересованных органов государственной власти. Обобщение практики применения законодательства Российской

Федерации в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера составляет предмет деятельности МЧС России (п. 5 Положения об МЧС России). Более того, согласно положению ч. 2 п/п «а» п. 17 Стратегии развития до 2030 г., формирование эффективного механизма оценки правоприменительной практики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС акцентируется как цели и основные задачи в этой области отношений.

На современном этапе научно-правовая работа по обеспечению деятельности по предотвращению ЧС представляется организованной неадекватно требованиям времени. Результатом этого являются случаи рассогласований, расхождений и коллизий в разработанных и принимаемых актах законодательства или ведомственных нормативных правовых актах.

Также пока нельзя довольствоваться достаточным количеством изданных «настольных» сборников, представляющих анализ применения в системе МЧС России конституционных норм – сборников нормативных документов, которые специалисты МЧС России, обеспечивающие реализацию государственной политики, должны использовать в своей работе, постоянно обращаясь к основным нормативным актам. Такие сборники, конечно, издавались, но законодательство совершенствуется, законы и подзаконные акты меняются (в том числе документы ведомственного и территориального уровней), а, например, ежегодного вестника с методическими правовыми указаниями пока нет. Отдельные попытки провести инвентаризацию нормативных актов, регулирующих деятельность в сфере защиты населения и территорий от ЧС, конечно, предприняты (например, совместная монография МЧС России и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации) [18], но это лишь отдельные «всплески» правовой работы, не имеющие заметного эффективного координирующего воздействия на действующие органы управления РСЧС.

При этом приведённые выше Конституционные нормы обуславливают научно-правовую работу по подготовке государственных решений, обеспечивающих:

- формирование универсальной и единой в своей организации, установленной Президентом Российской Федерации, системы мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования ЧС как основного механизма предотвращения ЧС природного и техногенного характера;
- развитие новых научных направлений (включая научно-правовые исследования и разработки проектов нормативных актов высшего уровня) в целях РСЧС;
- гармонизацию действующего правового обеспечения взаимодействия всех субъектов правоотношений, совершенствование условий их функционирования во всех режимах и на всех уровнях организации РСЧС.

С приложением утверждающих ценности российского общества норм Конституции к каждому значительному управленческому решению в системе гражданской обороны, борьбы с природными стихиями и техногенными авариями представляется возможным наиболее эффективно реализовать управленческий замысел, сохранить жизнь и здоровье людей, сберечь материальные ценности, сэкономить затрачиваемые в глобальном (общенациональном) масштабе ресурсы [19].

Формирование чёткой, основанной на Конституции нормативной правовой базы, организация работы в порядке, определённом нормами Конституции, – залог успешного выполнения поставленной Президентом Российской Федерации задачи по повышению эффективности всей системы гражданской обороны, защиты населения и территорий при ЧС природного и техногенного характера [20].

Список источников

1. Винокуров В.А. Новый вид чрезвычайных ситуаций и проблемы правового регулирования, возникающие при его ликвидации // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 1. С. 12–16.

2. Винокуров В.А., Новохатка И.С. Чрезвычайные ситуации антропогенного характера: понятие и содержание // Проблемы управления рисками в техносфере. 2021. № 3 (59). С. 116–121.

3. Конституция Российской Федерации (прин. всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. с изм., одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О Правительстве Российской Федерации: Федер. конституц. закон от 6 нояб. 2020 г. № 4-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648; 2002. № 44. Ст. 4294; 2004. № 35. Ст. 3607; 2006. № 50. Ст. 5284; 2009. № 48. Ст. 5717; 2010. № 21. Ст. 2529; № 31. Ст. 4192; 2011. № 1. Ст.ст. 24, 54; 2012. № 14. Ст. 1549; 2013. № 7. Ст. 610; № 27. Ст. 3450; № 52. Ст. 6969; 2014. № 42. Ст. 5615; 2015. № 10. Ст. 1408; № 18. Ст. 2622; № 48. Ст. 6723; 2016. № 1. Ст. 68; № 7. Ст. 919; № 26. Ст. 3887; 2018. № 32. Ст. 5113; 2019. № 27. Ст. 3524; 2020. № 14. Ст. 2028; № 26. Ст. 3999; 2021. № 22. Ст. 3690; № 24. Ст. 4188; 3 янв. 2022 г. № 1 (ч. I). Ст. 28.

7. О гражданской обороне: Федер. закон о 12 февр. 1998 г. № 28-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 799; 2004. № 35. Ст. 3607; 2010. № 31. Ст. 4192; 2013. № 52. Ст. 6969; 2019. № 18. Ст. 2208.

8. Распоряжение Президента Российской Федерации от 23 марта 2000 г. № 86–РП // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 134. Ст. 1364.

9. 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 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 28. Ст. 2882; 2008. № 43. Ст. 4921; № 47. Ст. 5431; 2009. № 51. Ст. 6285; 2010. № 19. Ст. 2301; № 20. Ст. 2435; № 51. Ст. 6903; 2011. № 1. Ст. 193; № 40. Ст. 5532; 2012. № 6. Ст. 643; № 19. Ст. 2329; № 47. Ст. 6455; 2013. № 26. Ст. 3314; № 52. Ст. 7137; 2014. № 11. Ст. 1131; № 27. Ст. 3754; 2015. № 4. Ст. 641; № 11. Ст. 1588; 2016. № 1. Ст. 211; 2017. № 13. Ст. 1913; № 44. Ст. 6492; 2018. № 44. Ст. 6713; № 52. Ст. 8242; 2019. № 42. Ст. 5891; 2020. № 1. Ст. 7; № 23. Ст. 3621; № 27. Ст. 4185; 2021. № 24. Ст. 4473; № 27. Ст. 5346; № 40. Ст. 6803; 3 янв. 2022 г. № 1 (ч. I). Ст. 71.

10. О создании Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: постановление Правительства Рос. Федерации от 18 апр. 1992 г. № 261 (в ред. постановления Совета Министров – Правительства Рос. Федерации от 23 окт. 1993 г. № 1082). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: постановление Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2003 г. № 794 (с изм. и доп.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 12 янв. 2004 г. № 2. Ст. 121; 6 июня 2005 г. № 23. Ст. 2269; 24 февр. 2014 г. № 8. Ст. 808.

12. Основы государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года, утверждённые Указом Президента Российской Федерации от 20 дек. 2016 г. № 696. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. О Стратегии в области развития гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на период до 2030 года: Указ Президента Рос. Федерации от 16 окт. 2019 г. № 501 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019 г. № 42. Ст. 5892 (ч. III).

14. По делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона Псковской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в связи с запросом Администрации Псковской области:

постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 13 мая 2004 г. № 10-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 24 мая 2004 г. № 4. Ст. 2094.

15. О структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента Рос. Федерации от 21 янв. 2020 г. № 21 (с изм. и доп.), абз. 2 разд. I // Собр. законодательства Рос. Федерации. 27 янв. 2020 г. № 4. Ст. 346.

16. Гордиенко А., Сериков В. Правовая основа РСЧС // Гражданская защита. 2023. № 12 (580). С. 57.

17. Соглашение между МЧС России и Администрацией Томской области о передаче МЧС России осуществления части полномочий по сбору информации в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций и обмену такой информацией, организации и проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы, утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 14 нояб. 2019 г. № 2693-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2019. № 44. Ст. 6693.

18. Правовые и институциональные основы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: монография / отв. ред. Т.Я. Хабриева, В.А. Пучков. М.: Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Рос. Федерации, 2017. 618 с.

19. Сулима Т.Г. Роль и место системы мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций в системе национальной безопасности Российской Федерации // Проблемы прогнозирования чрезвычайных ситуаций. Оценка рисков возникновения чрезвычайных ситуаций: X науч.-практ. конф. М.: Центр «Антистихия» МЧС России, 2010. С. 51.

20. Путин В.В. Выступление на коллегии МЧС России 16 февр. 2022 г. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/67790> (дата обращения: 15.07.2022).

References

1. Vinokurov V.A. Novyj vid chrezvychajnyh situacij i problemy pravovogo regulirovaniya, vznikayushchie pri ego likvidacii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2021. № 1. S. 12–16.

2. Vinokurov V.A., Novohatka I.S. Chrezvychajnye situacii antropogennogo haraktera: ponyatie i sodержanie // Problemy upravleniya riskami v tekhnosfere. 2021. № 3 (59). S. 116–121.

3. Konstituciya Rossijskoj Federacii (prin. vsenar. golosovaniem 12 dek. 1993 g. s izm., odobrennymi v hode obshcheros. golosovaniya 1 iyulya 2020 g.). Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

4. Ob obshchih principah organizacii mestnogo samoupravleniya v Rossijskoj Federacii: Feder. zakon ot 6 okt. 2003 g. № 131-FZ. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

5. O Pravitel'stve Rossijskoj Federacii: Feder. konstituc. zakon ot 6 noyab. 2020 g. № 4-FKZ. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

6. O zashchite naseleniya i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodnoho i tekhnogennogo haraktera: Feder. zakon ot 21 dek. 1994 g. № 68-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1994. № 35. St. 3648; 2002. № 44. St. 4294; 2004. № 35. St. 3607; 2006. № 50. St. 5284; 2009. № 48. St. 5717; 2010. № 21. St. 2529; № 31. St. 4192; 2011. № 1. St.st. 24, 54; 2012. № 14. St. 1549; 2013. № 7. St. 610; № 27. St. 3450; № 52. St. 6969; 2014. № 42. St. 5615; 2015. № 10. St. 1408; № 18. St. 2622; № 48. St. 6723; 2016. № 1. St. 68; № 7. St. 919; № 26. St. 3887; 2018. № 32. St. 5113; 2019. № 27. St. 3524; 2020. № 14. St. 2028; № 26. St. 3999; 2021. № 22. St. 3690; № 24. St. 4188; 3 yanv. 2022 g. № 1 (ch. I). St. 28.

7. O grazhdanskoj oborone: Feder. zakon o 12 fevr. 1998 g. № 28-FZ // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 1998. № 7. St. 799; 2004. № 35. St. 3607; 2010. № 31. St. 4192; 2013. № 52. St. 6969; 2019. № 18. St. 2208.

8. Rasporyazhenie Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 23 marta 2000 g. № 86–RP // Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2000. № 134. St. 1364.

9. Voprosy Ministerstva Rossijskoj Federacii po delam grazhdanskoj oborony, chrezvychajnym situacijam i likvidacii posledstvij stihijnyh bedstvij: Ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 11 iyulya 2004 g. № 868 // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. 2004. № 28. St. 2882; 2008. № 43. St. 4921; № 47. St. 5431; 2009. № 51. St. 6285; 2010. № 19. St. 2301; № 20. St. 2435; № 51. St. 6903; 2011. № 1. St. 193; № 40. St. 5532; 2012. № 6. St. 643; № 19. St. 2329; № 47. St. 6455; 2013. № 26. St. 3314; № 52. St. 7137; 2014. № 11. St. 1131; № 27. St. 3754; 2015. № 4. St. 641; № 11. St. 1588; 2016. № 1. St. 211; 2017. № 13. St. 1913; № 44. St. 6492; 2018. № 44. St. 6713; № 52. St. 8242; 2019. № 42. St. 5891; 2020. № 1. St. 7; № 23. St. 3621; № 27. St. 4185; 2021. № 24. St. 4473; № 27. St. 5346; № 40. St. 6803; 3 yanv. 2022 g. № 1 (ch. I). St. 71.

10. O sozdanii Edinoj gosudarstvennoj sistemy preduprezhdeniya i likvidacii chrezvychajnyh situacij: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federacii ot 18 apr. 1992 g. № 261 (v red. postanovleniya Soveta Ministrov – Pravitel'stva Ros. Federacii ot 23 okt. 1993 g. № 1082). Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

11. O edinoj gosudarstvennoj sisteme preduprezhdeniya i likvidacii chrezvychajnyh situacij: postanovlenie Pravitel'stva Ros. Federacii ot 30 dek. 2003 g. № 794 (s izm. i dop.) // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. 12 yanv. 2004 g. № 2. St. 121; 6 iyunya 2005 g. № 23. St. 2269; 24 fevr. 2014 g. № 8. St. 808.

12. Osnovy gosudarstvennoj politiki Rossijskoj Federacii v oblasti grazhdanskoj borony na period do 2030 goda, utverzhdyonnye Ukazom Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 20 dek. 2016 g. № 696. Dostup iz sprav.-pravovoj sistemy «Konsul'tantPlyus».

13. O Strategii v oblasti razvitiya grazhdanskoj oborony, zashchity naseleniya i territorij ot chrezvychajnyh situacij, obespecheniya pozharnoj bezopasnosti i bezopasnosti lyudej na vodnyh ob"ektah na period do 2030 goda: Ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 16 okt. 2019 g. № 501 // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. 2019 g. № 42. St. 5892 (ch. III).

14. Po delu o proverke konstitucionnosti chasti vtoroj stat'i 16 Zakona Pskovskoj oblasti «O zashchite naseleniya i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodnoho i tekhnogennogo haraktera» v svyazi s zaprosom Administracii Pskovskoj oblasti: postanovlenie Konstitucionnogo Suda Ros. Federacii ot 13 maya 2004 g. № 10-P // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. 24 maya 2004 g. № 4. St. 2094.

15. O strukture federal'nyh organov ispolnitel'noj vlasti: Ukaz Prezidenta Ros. Federacii ot 21 yanv. 2020 g. № 21 (s izm. i dop.), abz. 2 razd. I // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. 27 yanv. 2020 g. № 4. St. 346.

16. Gordienko A., Serikov V. Pravovaya osnova RSCHS // *Grazhdanskaya zashchita*. 2023. № 12 (580). S. 57.

17. Soglasenie mezhdru MCHS Rossii i Administraciej Tomskoj oblasti o peredache MCHS Rossii osushchestvleniya chasti polnomochij po sboru informacii v oblasti zashchity naseleniya i territorii ot chrezvychajnyh situacij i obmenu takoj informaciej, organizacii i provedeniyu avarijno-spasatel'nyh i drugih neotlozhnyh rabot pri chrezvychajnyh situacijah mezhmunicipal'nogo i regional'nogo haraktera, organizacii tusheniya pozharov silami Gosudarstvennoj protivopozharnoj sluzhby, utv. rasporyazheniem Pravitel'stva Ros. Federacii ot 14 noyab. 2019 g. № 2693-r // *Sobr. zakonodatel'stva Ros. Federacii*. 2019. № 44. St. 6693.

18. Pravovye i institucional'nye osnovy preduprezhdeniya i likvidacii chrezvychajnyh situacij: monografiya / otv. red. Habrieva T.Ya., Puchkov V.A. M.: In-t zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya pri Pravitel'stve Ros. Federacii, 2017. 618 s.

19. Sulima T.G. Rol' i mesto sistemy monitoringa, laboratornogo kontrolya i prognozirovaniya chrezvychajnyh situacij v sisteme nacional'noj bezopasnosti Rossijskoj Federacii // *Problemy prognozirovaniya chrezvychajnyh situacij. Ocenka riskov vozniknoveniya chrezvychajnyh situacij: X nauch.-prakt. konf. M.: Centr «Antistihiya» MCHS Rossii, 2010. S. 51.*

20. Putin V.V. Vystuplenie na kollegii MCHS Rossii 16 fevr. 2022 g. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/67790> (data obrashcheniya: 15.07.2022).

Информация о статье:

Поступила в редакцию: 22.04.2024

Принята к публикации: 02.05.2024

The information about article:

Article was received by the editorial office: 22.04.2024

Accepted for publication: 02.05.2024

Информация об авторах:

Гордиенко Алексей Николаевич, заместитель начальника 5 Научно-исследовательского центра Всероссийского научно-исследовательского института по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций (федеральный центр науки и высоких технологий) (121352, Москва, Давыдовская ул., д. 7), государственный советник Российской Федерации, e-mail: an_gordienko@bk.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5179-1082>, SPIN-код: 6978-2430

Information about the authors:

Gordienko Aleksey N., deputy head of the 5th Research center of the All-Russian research institute for civil defense and emergency situations (federal center for science and high technologies) (121352, Moscow, Davydkovskaya str., 7), state councilor of the Russian Federation, e-mail: an_gordienko@bk.ru, <https://orcid.org/0000-0001-5179-1082>, SPIN: 6978-2430