

3. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1-е. Т. V (1713–1719 гг., №№ 2620–3479), СПб., 1830. № 3006.
4. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1-е. Т. XX (1775–1780 гг., №№ 14233–15105), СПб., 1830. № 14392.
5. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1-е. Т. XXV (1798–1799 гг., №№ 18302–19240), СПб., 1830. № 18663.
6. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1-е. Т. XXVI (1802–1803 гг., №№ 20099–21111), СПб., 1830. № 20582.
7. Чистяков О.И. История отечественного государства и права. Ч. 1. М., 2007.
8. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 1-е. Т. XXXI (1810–1811 гг., №№ 24064–24941), СПб., 1830. № 24686.
9. Тимофеев В.В. Организационно-правовые основы пожарной охраны Российской Империи и ее особенности на Кубани. Конец XVIII – начало XX веков: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2011.
10. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 2-е. Т. II (1827 г., №№ 800–1676). СПб., 1830. № 1397.
11. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 2. Т. XXXIX (1864, №№ 41319–41641). СПб. 1864. № 41475.
12. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 2. .XI (1836 г., №№ 8739–9493), СПб., 1836. № 9038.
13. РГИА. Ф. 1282. Оп. 233. Д. 1.
14. Полное собрание законов Российской Империи. Собр. 2. Т. XLIII (1868, №№ 45356–46062). СПб. 1873. № 45359.
15. Государственность России: словарь-справочник. Кн. 5. М., 2005.
16. РГИА. Ф. 1284. Оп. 233. Д. 15.
17. Васильковский Е.В. Учебник гражданского процесса. М., 2003.
18. Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и крестьянского Правительства. 1920. 8 июня. № 51. Ст. 221.
19. Свод законов СССР. Т. 10. С. 123.
20. РГИА. Ф. 1282. Оп. 2. Д. 236.
21. СЗ РФ. 2001. 12 нояб. № 46. Ст. 4348.
22. Приказ МВД СССР от 19 июля 1946 г. № 00706.

СИСТЕМАТИЗИРОВАННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО КАК ОСНОВА ИНФОРМАЦИОННО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЧС РОССИИ

Е.Ю. Одинокова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Отмечены негативные стороны не подверженного систематизации законодательства и влияние такового на правоприменительную деятельность подразделений МЧС России. Раскрыт современный подход к решению проблемы с помощью информационно-правового обеспечения и создания условий применения и обмена правовой информации.

Ключевые слова: правовое обеспечение, систематизация законодательства, гармонизация законодательства, правоприменение

SYSTEMATIZED LAW AS THE BASIS OF INFORMATION AND LEGAL SUPPORT OF RUSSIAN EMERGENCIES MINISTRY

E.U. Odinkova.

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

The article notes the negative aspects are not subjected to the systematization of legislation and the impact thereof on the law enforcement departments Russian Emergencies Ministry. Reveals a modern approach to solving this problem by using information and legal support and enable the use and exchange of legal information.

Key words: legal, systematization of legislation, harmonization of legislation, enforcement

Российское законодательство сегодня представляет собой сложное образование, в котором существуют всевозможные разночтения, нестыковки, дублирования, несогласованности конфликтующих или конкурирующих норм и институтов. В законодательстве действуют акты разного уровня и значения, разной юридической силы и направленности, отражаются интересы и стремления различных по своим задачам финансовых, политических, идеологических институтов.

Отсюда на практике постоянно складываются ситуации, которые сразу подпадают под действие нескольких норм. Возникают нежелательные юридические дилеммы и альтернативы. Различные нормы как бы вступают друг с другом в противоборство, пересекаясь в одной точке правового пространства и «претендуя» на регулирование одного и того же отношения.

Все эти негативные стороны современного российского законодательства отрицательно сказываются на деятельности правоохранительных органов, несовершенство правовых основ правоохранительной деятельности не позволяют этим органам в полной мере выполнять стоящие перед ними задачи, ослабляют режим законности в стране.

Гармонизация способствует устранению противоречий в праве и обеспечивает требуемое соотношение правовых актов, которое соотносится и со статусом принявших их органов и с конституционными основами правовой системы [1]. Гармонизация может сопровождаться отменой актов, их оспариванием, признанием недействительными и т. п. Бесспорно, что гармонизация всей правовой системы невозможна без выполнения первоочередных мер – приведения в соответствие с законами актов менее высокой юридической силой. Для снятия противоречий между законами и подзаконными актами требуется закрепить в законодательстве приоритеты, обеспечить законность в деятельности всех ветвей власти государственных органов и должностных лиц, а также установить порядок отмены, приостановления и изменения подзаконных актов. Кроме того, необходимо уточнить полномочия и компетенцию всех государственных органов, исключив таким образом коллизии компетенции, определить место надведомственных и межведомственных актов.

Явно отрицательно влияет на качество многих действующих законов их нестабильность. Иногда закон успевает просуществовать в первоначальном виде совсем короткий отрезок времени, и возникает жизненная необходимость в его существенной доработке или изменении. Несовершенен и сам процесс корректировки законов. Часто он осуществляется «на ходу» без соблюдения установленного порядка, включающего в себя четкое указание того, какие именно нормы отменяются или заменяются, какие конкретно вносятся дополнения и т. п. Это порой влечет за собой законодательную неразбериху, когда параллельно существуют правовые акты, противоречащие друг другу, наряду с принятыми поправками продолжают действовать старые правила.

Так, например, на уровне практического правоприменения МЧС России должностные лица при обнаружении юридических коллизий обычно руководствуются следующими правилами [2]:

– если противоречат друг другу акты одного и того же органа, изданные в разное время по одному и тому же вопросу, то применяется последний. Этот принцип известен со времен римского права – позже изданный Закон отменяет предыдущий во всем том, в чем он с ним расходится;

– если коллизионные акты изданы одновременно, но разными органами, то применяется акт, обладающий более высокой юридической силой;

– если расходятся общий и специальный акты одного уровня, то применяется последний; если разного уровня, то – общий.

Выполнение указанных коллизионных правил возможно не иначе как в рамках законных методов и средств, в строгом соответствии с их компетенцией в определенных формах, поэтому роль систематизированного законодательства, доступность и удобство применения нормативной правовой базы – не вызывает сомнений.

Систематизация, конкретизация и детализация действующих правовых норм и практики их реализации имеет достаточную значимость в деятельности подразделений МЧС России.

При этом практическим результатом систематизированного законодательства, а как следствие результативного применения норм по вопросам компетенции МЧС России является слаженная эффективная работа по обеспечения правовой информацией указанных органов. Как отмечает Е.А. Кусова, информационно-правовое обеспечение органов государственной власти еще не отвечает в полном объеме требованиям переходного периода от административно-командных методов управления к условиям рыночной экономики [3]. А это ведет к неисполнению положений Конституции Российской Федерации, в том числе открытости и доступности информации о деятельности органов государственной власти, и, как следствие, к необоснованному завышению материальных затрат на создание несовместимых автоматизированных систем информационных ресурсов этих органов.

Целью совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы МЧС России является создание качественно новых, более оптимальных правовых механизмов, обеспечивающих эффективное решение органами внутренних дел и внутренними войсками оперативно-служебных и служебно-боевых задач по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, укреплению законности и правопорядка в государстве и обществе.

Следует отметить, что содержание широко используемого в юридической практике понятия «правовое обеспечение» в научной литературе до настоящего времени в значительной степени не определено. Термин «правовое обеспечение» специально не раскрывается в юридических словарях и учебных изданиях, зачастую представляется синонимом «правового регулирования» [4]. Правильное понимание данной категории имеет существенное значение для организации правовой работы в министерствах и ведомствах.

Юридическую категорию «правовое обеспечение» можно рассмотреть, исходя из смыслового значения слова «обеспечение». В Толковом словаре русского языка С.И. Ожегова и Н.Ю. Шведовой слово «обеспечение» в одном значении объясняется как процесс, через глагол «обеспечить», в другом – «то, чем обеспечивают кого-нибудь, что-нибудь» (средства). Понятие «обеспечить» имеет смысловые значения: «снабдить чем-нибудь в нужном количестве»; «предоставить достаточные материальные средства к жизни»; «сделать вполне возможным, действительным, реально выполнимым»; «оградить, охранить (устар.)»; «создать все необходимые условия для осуществления чего-либо, гарантировать что-либо» [5].

К правовым средствам как элементам правового обеспечения относятся нормативные правовые акты и закрепленные ими юридические нормы, а также индивидуальные правовые акты и содержащиеся в них предписания, регулирующие организацию и деятельность

федеральных органов государственной власти. Помимо правовых актов должностные лица руководствуются в своей деятельности методическими рекомендациями по применению правовых предписаний на практике и иными служебными документами, способствующими правильному пониманию нормативных требований.

Повсеместно внедряются в практическую деятельность автоматизированные информационно-поисковые и справочно-правовые системы. В свою очередь, показателями эффективности использования информационных ресурсов в деятельности органов государственной власти являются: модернизация системы информационного обеспечения, включая обеспечение информационной открытости деятельности органов государственной власти; развитие систем электронного документооборота; расширение набора услуг, предоставляемых в электронной форме; привлечение профессионально подготовленных управленческих кадров, способных применять и активно использовать в своей практической деятельности новые информационные технологии.

Качество законодательства Российской Федерации, регулирующего сферу компетенции МЧС России, не в полной мере соответствует современным требованиям. Оно содержит значительное количество бланкетных, а также дублирующих и противоречащих друг другу норм. Имеют место пробелы в нормативно-правовом регулировании деятельности. Не завершен процесс систематизации, консолидации и кодификации правовых предписаний [6].

Не отлажен и практически не используется механизм правового мониторинга. Не выработаны четкие критерии оценки эффективности применения нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел и внутренних войск. В свою очередь, это является препятствием для своевременного реагирования на возникающие потребности в правовом регулировании сферы деятельности с учетом меняющихся условий жизни государства и общества.

Особого внимания требуют вопросы взаимодействия с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в правовом обеспечении сферы компетенции МЧС России. При рассмотрении законопроектов и проектов других нормативных правовых актов не всегда должным образом отстаиваются интересы системы МЧС России. МЧС России несет значительные материальные потери по причине низкого качества заключаемых договоров и принимаемых актов управления.

Все еще нельзя признать удовлетворительным уровень правовой культуры и правовых знаний сотрудников органов МЧС России из-за нехватки информации или не своевременного ее доведения. Высокий уровень правосознания должностных лиц органов государственной власти – необходимый элемент успешного функционирования этих органов. Процесс формирования правосознания включает юридическое образование, приобретение правового опыта, правовое мышление.

Несмотря на принятые меры, на низком уровне остается обеспеченность правовых подразделений органов внутренних дел в районах, городах и иных муниципальных образованиях, в том числе в нескольких муниципальных образованиях кадровыми, материально-техническими и информационными ресурсами.

Действующее законодательство, регулирующее деятельность органов внутренних дел, как и законодательство в целом, не отличается совершенством. Причинами такого состояния дел является несоблюдение требований, предъявляемых к содержанию нормативно-правовых актов, недостаточный профессиональный уровень законодателей, а также быстрое изменение и развитие общественных отношений. Органы внутренних дел, учитывая это обстоятельство, должны стать гибкой системой, своевременно и адекватно реагировать на изменения. Деятельность органов внутренних дел по обеспечению и защите прав и свобод граждан должна иметь четкие правовые основы, которые, в свою очередь, – своей отправной точкой существующее право.

Степень совершенства доступа к правовой информации, с точки зрения пригодности, надежности и удобства для практического использования определяется внешним и внутренним качеством нормативных правовых актов [7]. Причем качественное предоставление правовой информации предполагает соблюдение трех основных принципов:

- создание систем нормативных правовых актов, необходимых для успешной деятельности подразделений МЧС России;
- создание механизма обмена правовой информацией и базами нормативных правовых актов между государственными ведомствами;
- фиксирование информации об однотипных ситуациях в определенных видах документов.

Практически реализация этих принципов во многом осуществляется в ходе унификации документов, используемых сотрудниками в своей деятельности.

Унификация является ведущим направлением совершенствования и обобщения правовой информации [8]. Ее смысл заключается в установлении единообразного состава и форм правовой информации, осуществляющейся с целью улучшения качества и сокращения количества используемых документов, типизации их форм, снижения трудоемкости их обработки, более эффективного использования современной информационной техники и своевременного и грамотного применения.

Таким образом, одним из направлений преодоления ошибок правоприменительной практики и несовершенства законодательства в сфере деятельности МЧС России может служить систематизация нормативных правовых актов, выраженная в собранной правовой информации или в нормативной правовой базе, своевременное доведение обобщенной правовой информации до заинтересованных лиц, что позволит совершенствовать правовую основу организации и деятельности подразделений МЧС России, добиваться повышения качества интерпретационных актов, обеспечения их реализации, и, в конечном итоге, избежание вынужденных и случайных правоприменительных ошибок.

Литература

1. Никитинский В.И. Преодоление противоречий в законодательстве в процессе правоприменительной деятельности // Советское государство и право. 1983. № 2. С. 14.
2. Мирошников Е.Г. Официальное толкование права и его значение в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 178.
3. Кусова Е.А. Информационные ресурсы органов государственной власти // Власть и право в меняющейся России: сб. науч. трудов по материалам Международной науч.-практ. конференции 15–16 ноября 2010 г. Тамбов: Издат. дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2010. С. 138–143.
4. Дралов В.В. Правовое обеспечение федеральных органов государственной власти: понятие и сущностная характеристика // Чиновник. 2004. № 2 (30). С. 19.
5. Мурсалимов К.Р. Правоприменительные ошибки. Проблемы теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород: НЮИ, 2000. С. 13.
6. Рудковский В.А. Правоприменительная политика: сущность и содержание: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород: НЮИ, 1998. С. 47.
7. Ильина О.П., Смирнов И.А., Юровский А.Б. Служба информационного обеспечения. М., 1989.
8. Мирошников Е.Г. Официальное толкование права и его значение в деятельности органов внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000., С. 175.