

5. О гражданской обороне: Федер. закон Рос. Федерации от 12 февр. 1998 г. № 28-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 799.

6. О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС-2030): Доклад Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий В.А. Пучкова // ГУ МЧС России по Псковской обл. URL: http://www.60.mchs.gov.ru/upload/20121123_doklad.pdf (дата обращения: 24.10.2013).

РОЛЬ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ В СФЕРЕ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ И ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

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

Рассмотрена роль Конституционного Суда Российской Федерации по сравнению с другими органами государственной власти в вопросах правового регулирования общественных отношений в сфере пожарной безопасности и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, правовое регулирование, юридическая устойчивость

ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN FIELD OF LEGAL REGULATION OF SOCIAL RELATIONS IN SPHERE OF FIRE SAFETY AND PROTECTION OF POPULATION AND TERRITORIES FROM NATURAL AND TECHNOGENIC EMERGENCY SITUATIONS

V.P. Grigonis.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article covers role of the Constitutional Court of the Russian Federation in matters of legal regulation of social relations in the field of fire safety and protection of population and territories from natural and technogenic emergency situations in comparison with other public authorities.

Keywords: the Constitutional Court of the Russian Federation, legal regulation, law stability

Механизм правового регулирования – это совокупность юридических средств, включающих в себя нормы права, правоотношения, правовую культуру, правовое сознание, при помощи которых осуществляется регулирующее воздействие права на общественные отношения [1].

Норма права – общеобязательное формально определенное правило поведения, содержащееся в различных источниках права и обеспечиваемое в случае необходимости мерами государственного принуждения [2].

Органами государственной власти, осуществляющими правовое регулирование в данной сфере, 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 французского «parle» – говорить. Первоначально во Франции парламентами назывались провинциальные суды и ничего общего с современным понятием не имели. Впервые парламент в значении близком к современному возник в Англии в XIII в. как сословно-представительный орган, призванный ограничить власть монарха в финансовой сфере и в вопросах формирования бюджета, а впоследствии в области законодательства.

Основная функция парламента – законодательная деятельность, то есть деятельность по разработке, обсуждению, принятию законов как нормативно-правовых актов, обладающих высшей юридической силой в стране [3, с. 83–84].

Государственной Думой принимаются Федеральные законы по вопросам исключительной компетенции Российской Федерации, предусмотренным ст. 71 Конституции Российской Федерации, и по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусмотренным ст. 72 Конституции Российской Федерации. Федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, прямо предусмотренным Конституцией Российской Федерации [4]. В области пожарной безопасности и безопасности при чрезвычайных ситуациях Федеральным Собранием приняты и действуют следующие нормативно-правовые акты: Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3 «О чрезвычайном положении», Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69 «О пожарной безопасности»; Федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100 «О добровольной пожарной охране» и др. [5].

Правительство Российской Федерации является общедоделальным исполнительным и распорядительным органом государственной власти. В его состав входят: глава Правительства, его заместители и федеральные министры. В отличие от Президента и Федерального Собрания, Правительство не выборный орган, а следовательно, и не представительный орган государственной власти. Правительство Российской Федерации на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации издает постановления, распоряжения и обеспечивает их исполнение [6, с. 191, 202]. В области пожарной безопасности и безопасности при чрезвычайных ситуациях Правительством Российской Федерации приняты и действуют следующие нормативные акты: Постановление Правительства Российской Федерации от 20 июня 2005 г. № 385 «О федеральной противопожарной службе», Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; Постановление Правительства Российской Федерации от 3 августа 2010 г. № 595 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного пожарного надзора в лесах»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 3 апреля 2013 г. № 513 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» [7] 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 [3, с. 77].

В ч. 1 ст. 80 Конституции Российской Федерации говорится о том, что Президент Российской Федерации является главой государства. Согласно мировой практике, глава государства – это лицо, фактически или формально занимающее высшее место в иерархии государственных институтов. По вопросам своей компетенции Президент издает указы и распоряжения [6, с. 146, 167].

В рассматриваемой нами 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 ликвидации последствий стихийных бедствий» [8] и др.

Нормативно-правовое регулирование в области пожарной безопасности и безопасности при чрезвычайных ситуациях осуществляет и само Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), которое входит в структуру органов государственной власти. 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 МЧС России 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» [9] и др.

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 [3, с. 93].

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 осуществляют правовое регулирование в рассматриваемой области, прежде всего, речь здесь идет о судах конституционного правосудия.

Однако единой точки зрения у ученого сообщества по поводу того, являются ли решения Конституционного Суда источниками конституционного права, осуществляющими правовое регулирование, 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 их решений для любых субъектов правовых отношений: «Существует презумпция конституционности каждого закона, любые акты или их отдельные положения

утрачивают силу, если они признаны неконституционными; 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 от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» [14] решения, принятые Конституционным Судом, 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 являются окончательными, не могут быть обжалованы и вступают в силу незамедлительно после их провозглашения. Принятые решения не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами и действуют непосредственно. Акты Конституционного Суда, признанные неконституционными, утрачивают свою юридическую силу.

Конституционный Суд Российской Федерации среди множества других дел рассматривает и принимает решения в области правового регулирования общественных отношений в различных областях, связанных с деятельностью МЧС России, как частного-правового, так и публично-правового порядка.

Так, в 2009 г. Конституционный Суд рассматривал вопрос о трудовом стаже при досрочном выходе на пенсию спасателей Пензенской поисково-спасательной службы МЧС России. В суд поступило сразу две жалобы, одна жалоба от спасателей Пензенской поисково-спасательной службы МЧС России, вторая от районного суда г. Пензы. Спасатели жаловались на то, что после того, как их пожарно-спасательная служба, в которой они проходили службу в 2003 г., была реорганизована и передана с федерального уровня на уровень субъекта (Государственное учреждение Пензенской области «Пензенская поисково-спасательная служба»), им в 2008 г. отказали в праве досрочного ухода на пенсию, так как у них не было 15-летнего рабочего стажа спасателем МЧС России, а стаж работы в Пензенской поисково-спасательной службе не считается за специальный стаж, дающий право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости.

Конституционный Суд Российской Федерации отказал заявителям, в определении было указано, что «предусмотренная действующим законодательством дифференциация не может, вопреки утверждению заявителей, расцениваться как нарушающая конституционные права граждан, поскольку основана на объективных различиях в характере и содержании профессиональной деятельности, обусловленных закрепленным в законодательстве функций». При этом органы государственной власти субъектов Российской Федерации, как считают судьи конституционного суда, вправе из средств собственного бюджета такие дополнительные гарантии своим спасателям предоставить [15].

Еще одно решение Конституционного суда, которое касается в данном случае проверки соответствия нормативно-правового акта субъекта федерации в области регулирования общественных отношений в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера нормам Конституции Российской Федерации.

Так, Администрации 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.

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», суд 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 [16].

Судебные решения в области регулирования общественных отношений МЧС России принимаются также Конституционными (уставными) судами 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, руководствуясь ст.ст. 68–71, 95, 96 Закона республики Марий Эл «О Конституционном Суде Республики Марий Эл», Конституционный Суд данной республики 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» [17].

Таким образом, в области правового регулирования общественных отношений в сфере пожарной безопасности и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера участвуют все ветви власти: органы законодательной власти с помощью нормативно-правовых актов, органы исполнительной власти с помощью подзаконных актов, а органы судебной власти в лице Конституционного Суда Российской Федерации с помощью решений, принимаемых этим судом.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации в области правового регулирования общественных отношений в области пожарной безопасности и обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера обладают даже большей юридической устойчивостью по сравнению с нормативно-правовыми актами иных органов государственной власти и обязывают органы власти внести соответствующие изменения в законодательство Российской Федерации. Решения Конституционного Суда Российской Федерации окончательны и обжалованию не подлежат.

Литература

1. Григонис Э.П. Теория государства и права. СПб., 2002. С. 182.
2. Арутюнян Г.Г., Баглай М.В. Конституционное право: энцикл. слов. М., 2006. С. 293.
3. Григонис Э.П., Григонис В.П. Конституционное право зарубежных стран: краткий курс лекций. СПб., 2009. 208 с.
4. Комментарий к Конституции Российской Федерации: постатейный / под общ. ред. Э.П. Григониса. СПб., 2002. С. 147, 149.
5. О чрезвычайном положении: Федер. конституционный закон Рос. Федерации от 30 мая 2001 г. № 3 // Рос. газ. 2001. 2 июня. № 2717; О пожарной безопасности: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 69 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994.

- 26 дек. № 35. Ст. 3649; О добровольной пожарной охране: Федер. закон Рос. Федерации от 6 мая 2011 г. № 100 // Рос. газ. 2011. 11 мая. № 5474.
6. Григонис Э.П., Григонис В.П. Конституционное право России: курс лекций. СПб., 2002. 368 с.
7. О федеральной противопожарной службе: Постановление Правительства Рос. Федерации от 20 июня 2005 г. № 385 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. 27 июня. № 26. Ст. 2649; О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства Рос. Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. 28 мая. № 22. Ст. 2640; Об утверждении Положения об осуществлении государственного пожарного надзора в лесах: Постановление Правительства Рос. Федерации от 3 авг. 2010 г. № 595 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2010. 9 авг. № 32. Ст. 4336; Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 3 апр. 2013 г. № 513 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. 8 апр. № 14. Ст. 1738.
8. Положение о Министерстве 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. 12 июля. № 28. Ст. 2882; О некоторых вопросах Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Российской Федерации от 28 дек. 2010 г. № 1633 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. 3 янв. № 1. Ст. 194; Вопросы оплаты труда работников центрального аппарата Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Рос. Федерации от 24 мая 2009 г. № 584 (в ред. Указа Президента Рос. Федерации от 30 янв. 2012 г. № 128). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Об утверждении Положения о системе и порядке информационного обмена в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Приказ МЧС России от 26 авг. 2009 г. № 496 // Рос. газ. 2009. 23 окт. № 202; 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 27 мая 2008 г. № 288 // Рос. газ. 2008. 1 окт. № 205; Об утверждении Инструкции по проверке и оценке состояния функциональных и территориальных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Приказ МЧС России от 3 марта 2005 г. № 125 // Бюл. нормативных актов федер. органов исполнительной власти. 2005. 18 апр. № 16; Об утверждении Требований по предупреждению чрезвычайных ситуаций на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения: Приказ МЧС России от 28 февр. 2003 г. № 105 // Бюл. нормативных актов федер. органов исполнительной власти. 2003. 19 мая. № 20.
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. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федер. конституционный закон Рос. Федерации от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Рос. газ. 1994. 23 июля. № 138–139.
15. Роковой стаж. Конституционный суд разобрался в катастрофах // Рос. газ. 2009. 3 сент. № 4988 (164).

16. По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 16 Закона Псковской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации от 13 мая 2004 г. № 10-П // Вестн. Конституционного Суда Рос. Федерации. 2004. № 4.

17. Об установлении обязательных отчислений для обеспечения пожарной безопасности: Постановление Главы администрации Оршанского района республики Марий Эл от 5 июля 1996 г. № 187 // Собр. законодательства республики Марий Эл. 2000. 26 июля. № 7.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ ЛИЧНОСТИ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ В ВЕДУЩИХ ИНОСТРАННЫХ ГОСУДАРСТВАХ (НА ПРИМЕРЕ КОРОЛЕВСТВА НОРВЕГИЯ)

О.Л. Узун, кандидат юридических наук, доцент;

О.Б. Бойкова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Определено общее и специальное законодательство в сфере обеспечения безопасности личности в чрезвычайной ситуации в Норвегии.

Ключевые слова: безопасность, обеспечение безопасности личности, законодательство Норвегии о безопасности личности в чрезвычайной ситуации

LEGAL FRAMEWORK HUMAN SECURITY IN EMERGENCIES IN LEADING FOREIGN COUNTRIES (ON THE EXAMPLE NORWAY)

O.L. Uzun; O.B. Boikova.

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

General and specific legislation in the field of human security in emergency situations is defined in Norway.

Keywords: security, providing personal safety, the legislation of the Norway concerning Human Safety in emergency situations

Современные тенденции развития общества увеличивают риски природных и техногенных катастроф. Характерная особенность современного развития общества – увеличение масштабов различного рода опасностей, угрожающих человеку. Ускорение ритма жизни, рост нестабильности в результате урбанизации, резкое социальное расслоение общества способствуют росту уязвимости человека в повседневной жизни [1].

В данном ключе показательным и важным для исследования представляется опыт Норвегии в деле обеспечения безопасности личности в чрезвычайной ситуации, учитывая высокий уровень развития законодательства этой страны и высокий уровень человеческого развития. В соответствии с Докладом о человеческом развитии 2011 г. «Устойчивое развитие и равенство возможностей: лучшее будущее для всех», подготовленным в соответствии с программой развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), основным автором которого является Джени Кругман, в рейтинге ИЧР (индекс человеческого развития) 2011 г. Норвегия занимает первое место и признается страной с очень высоким уровнем человеческого развития [2].

Фундаментальные основы безопасности Норвегии заключаются в содействии многостороннему мировому порядку под эгидой Организации Объединенных Наций с акцентом на международное право и права человека. Для Норвегии имеет большое