

ОБЗОР ПРАВОВЫХ СТИМУЛОВ И ОГРАНИЧЕНИЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ РОССИИ О ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЕ

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

Т.И. Степаненко.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Проанализировано законодательство о гражданской обороне, выявлены основные правовые стимулы и ограничения в законах, подзаконных нормативных актах, актах МЧС России в этой сфере. Предпринята попытка классификации основных правовых стимулов и ограничений в законодательстве о гражданской обороне.

Ключевые слова: правовые стимулы, правовые ограничения, законодательство о гражданской обороне, чрезвычайные ситуации, МЧС России

REVIEW OF LEGAL INCENTIVES AND RESTRICTIONS IN THE LEGISLATION ON CIVIL DEFENCE OF RUSSIA

S.B. Nemchenko; T.I. Stepanenko.

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

The legislation on civil defense is analysed, the main legal incentives and restrictions in laws, subordinate regulations, acts of EMERCOM of Russia in this sphere are revealed. An attempt of classification of the main legal incentives and restrictions in the legislation on civil defense is made.

Keywords: Legal incentives, legal restrictions, legislation on civil defense, emergency situations, EMERCOM of Russia

В современных условиях вопросы гражданской обороны не теряют своей актуальности. В России на сегодняшний день создана достаточно обширная разнородная правовая база в указанной сфере, которая регулирует многие аспекты и вопросы гражданской обороны: создания убежищ, эксплуатации технических систем управления гражданской обороной и объектов гражданской обороны, использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны, создания и хранения различных запасов, обучения населения и т.д.

Как подчеркивает сам законодатель, организация и ведение гражданской обороны являются одной из важнейших функций государства [6, п. 1 ст. 4], а на железнодорожном транспорте общего пользования – важнейшей государственной задачей по обеспечению безопасности Российской Федерации [8].

В этой связи авторам хотелось бы провести не просто анализ законодательства, который уже проводился учеными ранее [17–21], а взглянуть на законодательство о гражданской обороне под другим углом. Под таким углом, который позволит увидеть правовые рычаги этого законодательства, заложенные в него правовые средства стимулирующего и ограничивающего характера. Именно такой взгляд позволит исследовать законодательство о гражданской обороне в динамике и, в конечном счете, поставить вопрос о его эффективности. А также в дальнейшем попытаться предположить достигает ли законодатель тех правовых целей, которые он заложил в законодательство о гражданской обороне.

Предметом анализа явилось законодательство о гражданской обороне, а именно федеральные законы, подзаконные нормативные акты, акты МЧС России и иных министерств и ведомств.

В рамках проведенного анализа авторы придерживались взглядов и классификации правовых стимулов и ограничений, разработанных ведущим ученым в этой области профессором А.В. Малько и опубликованных в его трудах [15, 16].

Под правовым стимулом, согласно позиции А.В. Малько, понимается правовое побуждение к законопослушному деянию, создающее для удовлетворения собственных интересов субъекта режим благоприятствования. Анализ законодательства о гражданской обороне проводился авторами через призму всех имеющихся видов правовых стимулов:

- юридический факт-стимул (выполняющий функцию предварительного стимулятора);

- субъективное право (выражающее возможность действия и связанное с удовлетворением собственных интересов);

- законный интерес (как простая правовая дозволенность, имеющая характер стремления, в которой отсутствует указание действовать строго зафиксированным в законе образом и требовать соответствующего поведения от других лиц, и которая не обеспечена конкретной юридической обязанностью);

- льгота (предоставление каких-либо преимуществ или частичное освобождение от выполнения обязанностей, или облегчение условий их выполнения, стимулирующая тем самым конкретное поведение лиц);

- привилегия (специфическая разновидность правовых льгот, как исключительное, монопольное право, предоставляемое конкретным субъектам и прежде всего властным органам и должностным лицам);

- иммунитет (особые льготы и привилегии, преимущественно связанные с освобождением конкретно установленных лиц от определенных обязанностей и ответственности, призванные обеспечивать выполнение ими соответствующих функций);

- поощрение (выступает в роли стимула на уровне санкции, ибо является формой и мерой юридического одобрения добровольного, заслуженного поведения, в результате чего субъект вознаграждается, для него наступают благоприятные последствия) [16, с. 79–124].

Под правовым ограничением понимается правовое сдерживание противозаконного деяния, создающее условия для удовлетворения интересов контрсубъекта и общественных интересов в охране и защите; это установленные в праве границы, в пределах которых субъекты должны действовать, исключение определенных возможностей в деятельности лиц. Анализ законодательства о гражданской обороне проводился авторами через призму всех имеющихся видов правовых ограничений:

- факты-ограничения (юридические факты, препятствующие прекращению правоотношения),

- запреты (классический вид ограничений – обязанность воздерживаться от запрещенных действий),

- приостановления (временный и конкретный запрет на использование конкретными должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями своих функциональных обязанностей),

- наказания [16, с. 129–155].

Авторы не претендуют на окончательность своего исследования и классификацию выявленных стимулов и ограничений, это лишь первые шаги в этой области, позволяющие комплексно взглянуть на законодательство о гражданской обороне с теоретико-правовых позиций, а именно закрепленных в нем стимулов и ограничений.

Юридические факты-стимулы в законодательстве о гражданской обороне

Согласно п. 2 ст. 9 Федерального закона Российской Федерации от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» [6] (Закон о гражданской обороне) организации, отнесенные к категориям по гражданской обороне должны создавать и поддерживать в состоянии готовности нештатные формирования по обеспечению выполнения мероприятий

по гражданской обороне. Отдельные организации, предусмотренные п. 3 указанной статьи, должны создавать и поддерживать в состоянии готовности локальные системы оповещения.

Так, в частности к таким организациям относится государственная корпорация «Росатом». На основании ст. 11 Федерального закона Российской Федерации от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [9], указанная корпорация создает и поддерживает в состоянии постоянной готовности технические системы управления гражданской обороны и системы оповещения населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также создает и содержит в целях гражданской обороны запасы материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств.

Схожий стимул получил свое развитие в п. 8 Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях (Утвержден Приказом МЧС России от 14 ноября 2008 г. № 687) [14], закрепляющий, что по решению органов местного самоуправления (организаций) могут создаваться спасательные службы (медицинская, инженерная, коммунальная, противопожарная, охраны общественного порядка, защиты животных и растений, оповещения и связи, защиты культурных ценностей, автотранспортная, торговли и питания и другие).

Пункты 7, 9 указанного Положения также стимулирует органы местного самоуправления и организации создавать и содержать силы, средства, объекты гражданской обороны, запасы материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, планировать и осуществлять мероприятия по гражданской обороне, создавать эвакуационные комиссии.

Важным правовым средством является закрепленная в п. 10 указанного положения возможность привлекать в мирное время силы гражданской обороны для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Пунктом 13 Положения стимулируется сбор и обмен информации в области гражданской обороны между органами местного самоуправления, организациями, имеющими потенциально опасные производственные объекты и эксплуатирующими их, организациями, имеющими важное оборонное и экономическое значение или представляющими высокую степень опасности возникновения чрезвычайных ситуаций в военное и мирное время.

Согласно п. 3 Положения о Спасательных воинских формированиях МЧС России (Утвержден Указом Президента Российской Федерации от 30 сентября 2011 г. № 1265) [11] спасательные воинские формирования могут привлекаться к выполнению отдельных задач в области обороны.

Также интересным фактом-стимулом является п. 21 Положения о Спасательных воинских формированиях МЧС России, согласно которому комплектование спасательных воинских формирований специалистами в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляется только за счет выпускников образовательных учреждений высшего профессионального образования МЧС России.

Субъективные права в законодательстве о гражданской обороне

Статья 10 Закона о гражданской обороне предусматривает возможность гражданам пройти обучение и принимать участие в проведении других мероприятий по гражданской обороне, а также оказывать содействие органам государственной власти и организациям в решении задач в области гражданской обороны.

Законные интересы в законодательстве о гражданской обороне

Можно выделить законные интересы в законодательстве о гражданской обороне как вид правовых стимулов. Так ст. 2 Закона о гражданской обороне предусматривает

первоочередное обеспечение населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий, в том числе медицинское обслуживание, включая оказание первой медицинской помощи, срочное предоставление жилья и принятие других необходимых мер.

Пункты 2, 3 ст. 9 Федерального закона Российской Федерации от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне» [7] позволяют гражданам принимать участие в мероприятиях по гражданской обороне, а также создавать организации и общественные объединения, содействующие укреплению обороны.

Согласно п. 42 Положения о Спасательных воинских формированиях МЧС России на военнослужащих спасательных воинских формирований распространяются все права, льготы, гарантии и компенсации, установленные для военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации.

Пунктом 13 Постановления Правительства Российской Федерации от 29 ноября 1999 г. № 1309 «О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны» [13] закреплена дозволенность использовать объекты гражданской обороны в мирное время в интересах экономики и обслуживания населения, а также для защиты населения от чрезвычайных ситуаций.

Льготы в законодательстве о гражданской обороне

На основании п. 2 ч. 4 ст. 374 Налогового Кодекса Российской Федерации [3] не признается объектом налогообложения имущество, принадлежащее федеральным органам исполнительной власти, в которых законодательно предусмотрена военная и (или) приравненная к ней служба, используемое этими органами для нужд гражданской обороны.

Согласно ст. 21 Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [1] для военнослужащих спасательных воинских формирований, участвовавших в обеспечении режима чрезвычайного положения, закреплены дополнительные гарантии и компенсации.

Пункт 42 Указа Президента Российской Федерации от 30 сентября 2011 г. № 1265 «О спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [11] (далее – Указ Президента о спасательных воинских формированиях МЧС России) закрепил положение, что на военнослужащих спасательных воинских формирований распространяются все права, льготы, гарантии и компенсации, установленные для военнослужащих Вооруженных Сил Российской Федерации.

Привилегии в законодательстве о гражданской обороне

Далее обратим внимание на существующие привилегии в законодательстве о гражданской обороне как вид правовых стимулов.

Глава 2 Закона о гражданской обороне предоставляет органам государственной власти полномочия в области гражданской обороны: Президенту Российской Федерации (ст. 5), Правительству Российской Федерации (ст. 6), федеральным органам исполнительной власти (ст. 7), органам исполнительной власти субъектов РФ и муниципалитета (ст. 8). Статья 9 Закона предусматривает полномочия организаций в области гражданской обороны.

Раздел IV Положения о спасательных воинских формированиях МЧС России» распределяет полномочия между Президентом Российской Федерации, Министром МЧС России, Коллегией МЧС России и Военным советом спасательных воинских формирований по руководству и управлению спасательными воинскими формированиями.

Согласно ст. 13 Закона о гражданской обороне МЧС России как федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на решение задач в области гражданской обороны, в целях реализации государственной политики в области гражданской обороны

предоставлено право осуществлять нормативное регулирование, а также специальные, разрешительные, надзорные и контрольные функции в этой сфере.

На основании п. 1 ст. 16 Закона о гражданской обороне спасательным воинским формированиям федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, предоставлена привилегия иметь на вооружении специальную технику, а также боевое ручное стрелковое и холодное оружие.

Статья 32 Федерального закона Российской Федерации от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» [8] предоставляет право федеральному органу исполнительной власти в области железнодорожного транспорта руководить гражданской обороной на железнодорожном транспорте общего пользования.

Согласно положениям Указа Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [10] МЧС России предоставлено монопольное право МЧС России на организацию обязательного страхования жизни и здоровья военнослужащих спасательных воинских формирований (ч. 3 ст. 8), а также на осуществление комплекса профилактических, лечебных, санаторно-курортных, оздоровительных и реабилитационных мероприятий, направленных на охрану и укрепление их здоровья (ч. 4 ст. 8).

Согласно п.п. 10, 11, 12 Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях руководителям муниципальных образований и организациях предоставлено монопольное право руководства гражданской обороной на их территориях, а также привлекать в мирное время силы и средства гражданской обороны для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Кроме того п.п. 15.1–16.4 органам местного самоуправления и организациям в целях решения задач в области гражданской обороны предоставлено право проводить все необходимые для этого мероприятия: по обучению и оповещению населения, предоставлению убежищ и средств индивидуальной защиты, первоочередному обеспечению пострадавших при ведении военных действий или вследствие этих действий, в том числе медицинским обслуживанием, срочному предоставлению жилья и принятию других необходимых мер, срочному захоронению трупов в военное время, эвакуации, маскировке, проведению аварийно-спасательных работ, борьбе с пожарами, возникшими при ведении военных действий или вследствие этих действий. Перечень достаточно объемный и включает в себя также вопросы по обнаружению и обозначению районов, подвергшихся заражению (загрязнению), санитарной обработке населения, обеззараживанию зданий и сооружений, специальной обработке техники и территорий, восстановлению и поддержанию порядка, сохранению объектов, необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время, срочному восстановлению функционирования необходимых коммунальных служб и т.д. Причем указанным Положением разграничиваются и детализируются мероприятия, которые выполняют муниципальные образования и соответственно организации.

Министру МЧС России предоставлено монопольное право для особого вида наградений военнослужащих спасательных воинских формирований. Так согласно п. 18 ст. 9 Указа Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 Министр имеет в установленном порядке наградной и подарочный фонды, в том числе огнестрельного и холодного оружия. Также на основании п. 20 ст. 9 данного Указа Министр имеет право представить военнослужащих спасательных воинских формирований к награждению государственными наградами РФ, а также к поощрению Президента Российской Федерации.

Поощрения в законодательстве о гражданской обороне

Для военнослужащих спасательных воинских формирований на основании п.п. 18, 20 ст. 9 Указа Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 предусмотрены

соответствующие поощрения Министра МЧС России и Президента Российской Федерации, в том числе огнестрельным и холодным оружием, государственными наградами РФ, Почетной грамотой и объявления им благодарности Президента Российской Федерации.

Далее затронем правовые ограничения в законодательстве о гражданской обороне.

Запреты в законодательстве о гражданской обороне

Пунктом 2.1.37 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 г. № 2284 «О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации» [12] установлен запрет на приватизацию защитных объектов органов государственного управления и защитных сооружений гражданской обороны.

Согласно ст. 142 Трудового кодекса Российской Федерации [5] для военнослужащих спасательных воинских формирований предусмотрен запрет на возможность, действующую для всех иных работников, приостановить работу в случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней.

Также на основании ст. 413 Трудового кодекса Российской Федерации для военнослужащих спасательных воинских формирований предусмотрен запрет на проведение забастовок.

Наказания в законодательстве о гражданской обороне

Статья 19 Закона о гражданской обороне предусматривает ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в области гражданской обороны. Статья носит бланкетный характер, обозначенные положения об ответственности раскрываются в других нормативных актах.

Статья 32 Федерального закона Российской Федерации от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» также является бланкетной и декларирует ответственность руководителей организаций железнодорожного транспорта общего пользования независимо от форм собственности за надлежащее осуществление мероприятий по гражданской обороне.

Административная ответственность за невыполнение требований и мероприятий в области гражданской обороны предусмотрена специальной ст. 20.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [4]. Пункт 1 указанной статьи закрепил административные наказания за невыполнение специальных условий (правил) эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны, использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны. Пунктом 2 указанной статьи закреплены административные наказания за невыполнение мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Уголовная ответственность за нарушение законодательства в области гражданской обороны предусмотрена общими положениями ст. 293 УК РФ «Халатность» [2].

Литература

1. О гражданской обороне: Федеральный закон Рос. Федерации от 12 фев. 1998 г. № 28-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 779

2. О железнодорожном транспорте в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 10 янв. 2003 г. № 17-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2. Ст. 169).

3. Живов А.А. Правовое регулирование вопросов гражданской обороны (гражданской защиты) и межгосударственного взаимодействия государств-участников СНГ в сфере обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях // Евразийский юридический журнал. 2013. № 7 (62). С. 147–153.
4. Зокоев В.А. Законодательное обеспечение гражданской обороны // Право. Безопасность. Чрезвычайные ситуации. 2014. № 4. С. 36–41.
5. Кузьмин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 12 февр. 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне». Саратов, 2011.
6. Проблемы развития и совершенствования гражданской обороны Российской Федерации в современных условиях: матер. Всерос. конф.: 8–9 апреля 2004 г. Сборник материалов. М.: ВНИИ ГОЧС. 312 с.
7. Юрин А.В. Концепция переработки правовых норм федерального законодательства в области гражданской обороны в современных условиях // Амурский научный вестник. 2012. № 1. С. 290–296.
8. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве (теоретико-информационный аспект): дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007.
9. Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве: теоретико-информационный аспект. 3-е изд.: перераб. и доп. 2011.
10. О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»: Федер. закон Рос. Федерации от 1 дек. 2007 г. № 317-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 49. Ст. 6078.
11. Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях: Приказ МЧС России от 14 нояб. 2008 г. № 687 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2008. № 49.
12. О спасательных воинских формированиях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Рос. Федерации от 30 сент. 2011 г. № 1265 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 40. Ст. 5532.
13. Об обороне: Федеральный закон Рос. Федерации от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996 г. 31 мая. № 23. Ст. 2750.
14. О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны: Постановление Правительства Рос. Федерации от 29 нояб. 1999 г. № 1309 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 49. Ст. 6000.
15. Налоговый кодекс Рос. Федерации // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2000. № 32. Ст. 3340.
16. О чрезвычайном положении: Федер. конституц. закон Рос. Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.
17. 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.
18. Трудовой кодекс Рос. Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 3
19. О государственной программе приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации: Указ Президента Рос. Федерации от 24 дек. 1993 г. № 2284 // Собр. актов Президента и Правительства Рос. Федерации. 1994. № 1. Ст. 2.
20. Кодекс РФ об административных правонарушениях // Собр. Законодательства Рос. Федерации. 2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1.
21. Уголовный кодекс Рос. Федерации // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 25. Ст. 2954.