

УДК 342.951

НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ К УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ТЕХНОГЕННОГО И ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРА

Басова Ю. Ю.

Крымский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации

В статье осуществлен анализ научных работ, норм действующего законодательства в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера. Автором установлено, что динамичное развитие законодательства и правовых отношений в данной сфере, изменение правового статуса органов государственной власти, появление новых субъектов правоотношений, обуславливает актуальность исследования указанной научной проблематики. На основе проведенного исследования установлено, что усовершенствование нормативно-правовой базы в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций связана не только с разработкой и принятием новых нормативных актов, в том числе для восполнения существующих пробелов, но и с деятельностью по упорядочению системы законодательства, а именно, проведение кодификации. Обосновано, что результатом данной работы должен стать единый, юридически и логически цельный акт – Кодекс гражданской защиты населения Российской Федерации.

Ключевые слова: законодательство, нормативный правовой акт, кодекс, защита, население, усовершенствование, общественная безопасность, чрезвычайные ситуации.

Одним из приоритетных направлений государственной политики и значимым условием дальнейшего социально-экономического развития Российской Федерации является обеспечение соблюдения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина, защита материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) природного и техногенного характера [1].

Актуальность проблематики обусловлена тенденциями роста числа ЧС в Российской Федерации, количеством пострадавших и размером ущерба территориям, который причиняется опасными природными явлениями, авариями на промышленных предприятиях. Так, за последние 15 лет в Российской Федерации зарегистрировано свыше 12 тыс. ЧС, в которых пострадало свыше 150 тыс. человек, из которых погибло 14 тыс. человек; материальный ущерб составляют 6 % внутреннего валового продукта за указанный период. Так, в 2012 г. зарегистрировано 437 ЧС, в результате которых погибло 819 чел., пострадало 95 105 человек. В 2013 г. на территории Российской Федерации зарегистрировано 335 ЧС, в результате которых погибло 640 человека, пострадало 218177 человек. В 2014 г. зарегистрировано 262 ЧС, в результате которых погибло 260 человек, пострадало 129869 человек. Тем не менее, не смотря на снижение количества ЧС число пострадавших и материальных убытков остаются значительными [2].

Кроме того, в последние годы прослеживается тенденция к увеличению количества событий, которые могут обусловить возникновение чрезвычайных обстоятельств различного характера. Так, в 2014 году количественные показатели преступлений террористического характера составили 1128, в 2015 году данный показатель составил 1538 [3]. В 2016 году при общем снижении количества зарегистрированных преступлений на территории Российской Федерации количество преступлений террористического характера возросло на 44,8 %, что составило 2227 [4]. Несмотря на то, что в 2017-2018 годах отмечена динамика снижения количества данных преступлений, их количество остается значительным (2017 год – 1 871 [5], 2018 год – 1566 [6]). В то же время, ежегодно в Российской Федерации проводится более 130 тыс. массовых мероприятий различной направленности, имеют место блокирование транспортных коммуникаций, акции протеста и др.

Указанные статистические данные свидетельствуют о том, что вопросы предупреждения ЧС не случайно включены практически во все разделы как первой, так и последующих редакций Стратегии национальной безопасности Российской Федерации и Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Обозначенные в данных стратегических документах положения получили свое развитие в основополагающем документе стратегического планирования – Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, в которой ЧС отнесены к источникам угроз общественной безопасности.

С целью эффективной реализации указанных направлений, государство принимает необходимые меры, среди которых важное место занимают те, которые направлены на разработку и принятие соответствующей нормативно-правовой базы. В то же время, основным требованием современности является не только разработка и принятие необходимого законодательства, но его системность и эффективность.

В настоящее время в Российской Федерации вопросы, связанные с эффективным правовым обеспечением различных направлений деятельности государства, занимают одно из ключевых мест, о чем свидетельствует постоянное внимание Президента России В. В. Путина. В Послании Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года Президент России В. В. Путин подчеркнул о необходимости принятия более радикальных мер в сфере пересмотра правовой базы, нормы которой регулируют контрольно-надзорную деятельность [7].

Профессор А. В. Мелехин, ссылаясь на мнение председателя Конституционного Суда Российской Федерации В. Зорькина, отмечает, что для повышения качества системы законодательства России необходимо решить ряд проблем. К некоторым из них можно отнести такие: преодоление бессистемности при разработке законодательства, устранение несогласованности между различными законодательными актами, снизить частоту изменений действующих законов, устранить нечеткость формулировок норм законодательных актов [8, с. 45].

Следует отметить, что вопросы предупреждения ЧС в нашем государстве были актуальными с первых лет независимости, что обусловило существованием ряда угроз для ее обеспечения. Именно такая ситуация привела к появлению значительного количества вопросов теоретической направленности, в свою очередь обусловило потребность в проведении научных исследований в этой сфере. Кроме того, данная проблематика требует не только теоретического, но и практического «осмысления»,

так как стабильная общественная безопасность напрямую зависит от эффективности деятельности уполномоченных субъектов.

В научных исследованиях последних лет отдельные вопросы деятельности государственных органов в ЧС рассматривали такие представители отечественной юридической науки, в частности: С. С. Алексеев, Г. В. Атаманчук, Д. Н. Бахрах, А.В. Виноградов, Д. Власов, И. Т. Голяков, И. В. Гончаров, В. Григорьев, А.В. Грязнов, В.В. Гушин, Г. И. Демин, А. Л. Дубовик, Г. Г. Зуйков, Ю.В. Иванов, Н. М. Касаткин, М. П. Киреев, А. П. Коренев, А. М. Ларин, С. Лебедь, В. В. Лозбинов, С.С. Маилян, А. Ф. Майдыков, А. В. Мелехин, И. Л. Петрухин, М. М. Полянский, Б. Порфирьев, С. В. Пчелинцев, В. Б. Рушайло, Ю. А. Тихомиров, В. Ю. Ухов, С. Д. Хазанов, В. С. Четвериков, С. К. Шойгу и др.

Переходя к непосредственному предмету исследования, следует отметить, что в настоящее время в исследуемой сфере действует более 40 федеральных законов, десятки указов Президента РФ, более 100 постановлений Правительства РФ, значительное количество нормативных актов субъектов РФ, приказов МВД России и органов межотраслевого управления. Такая высокая активность в сфере нормотворчества свидетельствует о повышенном внимании со стороны уполномоченных субъектов к вопросам предупреждения ЧС. Одновременно, такой массив нормативного материала, во-первых, достаточно сложно применять на практике, во-вторых, обуславливает возможность появления правовых коллизий и противоречий в их содержании. Указанное и обуславливает возникающие сложности в правоприменительной деятельности. Ведь одним из необходимых условий постоянного развития правовых норм является непрерывный анализ их состояния, выявления недостатков и формирование приоритетных направлений дальнейшего их развития.

Анализ научных исследований в данной сфере показывает, что одним из эффективных способов усовершенствования правовой базы является ее кодификация. Отметим, что законодательство в сфере обеспечения общественной безопасности целесообразно классифицировать по определенным направлениям деятельности субъектов предупреждения в ЧС. В частности: в области закрепления правового статуса субъектов предупреждения и ликвидации в ЧС; в области международно-правового регулирования ликвидации ЧС; в области применения ограничений прав и свобод граждан в ЧС; в области обеспечения проведения мероприятий по гражданской обороне населения; в области обеспечения защиты населения от ЧС природного и техногенного характера; в области определению порядка осуществления различных видов обеспечения в ЧС (информационного, материально-технического); в области обеспечению социальной защиты населения, принимающий участие в ликвидации ЧС.

Говоря о проблеме кодификации законодательства, исследователи отмечают сложность этого процесса, обусловленного его комплексным характером. Во-первых, специфика полиаспектных отношений в сфере предупреждения и ликвидации ЧС отражается на содержании регулирующих эти отношения законодательных актов и составляющих их норм права. Во-вторых, законодательство в указанной сфере характеризуется значительным числом актов, издаваемых различными органами. Традиционно ведомственное нормотворчество в нашей стране развивалось очень интенсивно, поскольку была слаба законодательная база. Однако, в различных сферах государственного управления можно наблюдать парадоксальный обрат-

ный процесс: развитие законодательства не сократило, а стимулировало нормотворческую деятельность органа управления, а многие вопросы по-прежнему остаются вне сферы действия закона или ему не соответствуют [9]. Кроме того, различные аспекты предупреждения и ликвидации ЧС регулируются актами органов межотраслевой компетенции. В-третьих, наличие значительного количества актов в данной сфере обуславливает появление «дублирующих норм, которых регулируют однородные общественные отношения. Так, основным нормативным правовым актом в сфере защиты населения и территорий от ЧС является ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [10], который определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты населения, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от ЧС природного и техногенного характера. Одновременно, Федеральный закон от 30.03.1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Федеральный закон от 17.09.1998 №157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней», Федеральный закон 10.01.2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федеральный закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» также регулируют различные аспекты обеспечения защиты населения от ЧС природного и техногенного характера.

Вследствие указанного, рассматривая проблемы кодификации законодательства в сфере предупреждения и ликвидации ЧС, следует иметь в виду состояние всей системы национального законодательства.

В связи с указанным, в рамках широкой научной дискуссии предлагаем проведение кодификации нормативных актов, действующих в сфере предупреждения и ликвидации ЧС техногенного и природного характера. Таким актом может стать – Кодекс гражданской защиты населения Российской Федерации.

В данном случае Кодекс гражданской защиты населения Российской Федерации, подобно Уголовному кодексу Российской Федерации должен выступать в качестве «юридического монополиста» (выражение В.Д. Сорокина). Такой подход в наибольшей степени отвечает требованиям эффективного регулирования общественных отношений в рассматриваемых условиях, а также является необходимым условием соблюдения базовых положений в процессе строительства правового государства [8, с. 483].

Разработка и принятие данного кодекса позволит включить в него положения федерального законодательства, которые регулируют близкие по своей правовой природе общественные отношения. Предложенная кодификация позволит упразднить значительное количество нормативных актов, нормы которых регулируют общественные отношения в указанной сфере.

Подводя итог, следует отметить, что усовершенствование нормативно-правовой базы в сфере предупреждения и ликвидации ЧС связана не только с разработкой и принятием новых нормативных актов, в том числе для восполнения существующих пробелов, но и с деятельностью по упорядочению системы законодательства.

По нашему мнению, одним из таких направлений должна стать кодификация законодательства в сфере предупреждения и ликвидации ЧС, результатом которой должен стать единый акт, юридически и логически цельный, внутренне согласованный по содержанию – Кодекс гражданской защиты населения Российской Федерации.

Список литературы

1. Концепция общественной безопасности в Российской Федерации [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/19653> (дата обращения 29.01.2019).
2. Сравнительная характеристика чрезвычайных ситуаций, происшедших на территории Российской Федерации в 2014/2013 годах [Электронный ресурс] URL: http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/CHrezvichajnie_situacii/2014/Sravnitel'naja_harakteristika_chrezvichaj (дата обращения 29.01.2019).
3. Состояние преступности в России за январь – декабрь 2015 года: Статистический сборник // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. [Электронный ресурс] URL: https://genproc.gov.ru/upload/iblock/d07/0112_2015.pdf (дата обращения 29.01.2019).
4. Состояние преступности в России за январь – декабрь 2016 года: Статистический сборник // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. [Электронный ресурс] URL: <https://genproc.gov.ru/upload/iblock/f8b/Ежемесячный%20сборник%20декабрь%202016.pdf> (дата обращения 29.01.2019).
5. Состояние преступности в России за январь – декабрь 2017 года: Статистический сборник // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. [Электронный ресурс] URL: <https://genproc.gov.ru/upload/iblock/aab/Ежемесячный%20сборник%20декабрь%202017.pdf> (дата обращения 29.01.2019).
6. Состояние преступности в России за январь – октябрь 2018 года: Статистический сборник // Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ. [Электронный ресурс] URL: https://genproc.gov.ru/upload/iblock/ddb/sbornik_10_2018.pdf (дата обращения 29.01.2019).
7. Послание Президента Федеральному Собранию 29 февраля 2019 года [Электронный ресурс] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения 29.01.2019).
8. Мелехин А.В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные проблемы его реализации. Монография / А.В. Мелехин. - М.: Академия управления МВД России. 2013. 491 с.
9. Барабанова С. Образовательное законодательство (проблемы кодификации) // Высшее образование в России. 2004. №9. [Электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovatelnoe-zakonodatelstvo-problemy-kodifikatsii> (дата обращения: 02.03.2019).
10. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200121&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.3906050873649023> (дата обращения: 02.03.2019).

Basova J. J. Scientific approaches to the improvement of the regulatory and legal framework in the field of prevention and elimination of emergency situations of technological and natural character // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2019. – Т. 4 (72). № 3. – P. 226–231.

The article analyzes the scientific work, the current legislation in the field of prevention and liquidation of emergency situations of man-made and natural nature. The author has established that the dynamic development of legislation and legal relations in this area, a change in the legal status of state bodies, the emergence of new subjects of legal relations, determines the relevance of the study of this scientific issue. Based on the study, it was established that the improvement of the regulatory framework in the field of prevention and liquidation of emergency situations is associated not only with the development and adoption of new regulations, including to fill the existing gaps, but also with activities to streamline the legislation system, namely carrying out codification. It is proved that the result of this work should be a single, legally and logically integral act – the Code of Civil Protection of the Population of the Russian Federation.

Keywords: legislation, regulatory legal act, code, protection, population, improvement, public safety, emergency situations.

Spisok literatury

1. Koncepciya obshchestvennoj bezopasnosti v Rossijskoj Federacii [EHlektronnyj resurs] URL: <http://www.kremlin.ru/acts/news/19653> (data obrashcheniya 29.01.2019).
2. Sravnitel'naya harakteristika chrezvychajnyh situacij, proissshedshih na territorii Rossijskoj Federacii v 2014/2013 godah [EHlektronnyj resurs] URL: http://www.mchs.gov.ru/activities/stats/CHrezvichajnie_situacii/2014/Sravnitel'naja_harakteristika_chrezvichaj (data obrashcheniya 29.01.2019).
3. Sostoyanie prestupnosti v Rossii za yanvar' – dekabr' 2015 goda: Statisticheskij sbornik // Oficial'nyj sajt General'noj prokuratury RF. [EHlektronnyj resurs] URL: https://genproc.gov.ru/upload/iblock/d07/0112_2015.pdf (data obrashcheniya 29.01.2019).
4. Sostoyanie prestupnosti v Rossii za yanvar' – dekabr' 2016 goda: Statisticheskij sbornik // Oficial'nyj sajt General'noj prokuratury RF. [EHlektronnyj resurs] URL: <https://genproc.gov.ru/upload/iblock/f8b/Ezhemesyachnyj%20sbornik%20dekabr'%202016.pdf> (data obrashcheniya 29.01.2019).
5. Sostoyanie prestupnosti v Rossii za yanvar' – dekabr' 2017 goda: Statisticheskij sbornik // Oficial'nyj sajt General'noj prokuratury RF. [EHlektronnyj resurs] URL: <https://genproc.gov.ru/upload/iblock/aab/Ezhemesyachnyj%20sbornik%20dekabr'%202017.pdf> (data obrashcheniya 29.01.2019).
6. Sostoyanie prestupnosti v Rossii za yanvar' – oktyabr' 2018 goda: Statisticheskij sbornik // Oficial'nyj sajt General'noj prokuratury RF. [EHlektronnyj resurs] URL: https://genproc.gov.ru/upload/iblock/ddb/sbornik_10_2018.pdf (data obrashcheniya 29.01.2019).
7. Poslanie Prezidenta Federal'nomu Sobraniyu 29 fevralya 2019 goda [EHlektronnyj resurs] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (data obrashcheniya 29.01.2019).
8. Melekhin A.V. CHrezvychajnoe zakonodatel'stvo Rossijskoj Federacii: teoreticheskie, pravovye i organizacionnye problemy ego realizacii. Monografiya / A.V. Melekhin. - M.: Akademiya upravleniya MVD Rossii. 2013. 491 s.
9. Barabanova S. Obrazovatel'noe zakonodatel'stvo (problemy kodifikacii) // Vysshee obrazovanie v Rossii. 2004. №9. [EHlektronnyj resurs] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovatelnoe-zakonodatelstvo-problemy-kodifikatsii> (data obrashcheniya: 02.03.2019).
10. O zashchite naseleniya i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodnoho i tekhnogennogo haraktera: Federal'nyj zakon ot 21.12.1994 g. № 68-FZ [EHlektronnyj resurs] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200121&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.3906050873649023> (data obrashcheniya: 02.03.2019).