

УДК 342.951

## ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОННОСТИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ: СОСТОЯНИЕ И ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Басова Ю. Ю.

*Крымский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры  
Российской Федерации*

В статье проведен анализ научных исследований предметом которых являлись различные аспекты обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях. Установлено, что обеспечение законности в чрезвычайных ситуациях включает в себя своевременное принятие востребованных и справедливых нормативных правовых актов.

Кроме того, анализ содержательной стороны различных научных концепций позволил обозначить ряд проблем, которые требуют современного научного осмысления и разрешения в сфере обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях.

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 связано 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.

Кроме того, предложены дополнения в Постановление Правительства РФ от 07.06.1995 № 561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями»; в Федеральный конституционный закон от 26.02.1997 г. № 1-ФКЗ «Об уполномоченного по правам человека в Российской Федерации». Внесение указанных изменений обеспечить реализацию важного условия законности, а именно: своевременное принятие востребованных нормативных правовых актов.

**Ключевые слова:** деятельность, законность, обеспечение, чрезвычайные ситуации, теория, законодательство, нормативный правовой акт, кодекс, защита, население, усовершенствование.

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 20.02.2019 Президент России В. В. Путин подчеркнул о необходимости принятия более радикальных мер в сфере пересмотра правовой базы, нормы которой регулируют контрольно-надзорную деятельность [1]. Проф. А. В. Мелехин, ссылаясь на мнение председателя Конституционного Суда РФ В. Зорькина, отмечает «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» [2, с. 45].

Среди форм и методов обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях особое место занимает правовое регулирование, включает в себя принятие нормативных правовых актов, нормы которых устанавливают общие принципы обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях, определяют соответствующих субъектов и принципы их деятельности, права, обязанности, ответственность физических, юридических лиц в данной сфере. В условиях чрезвычайных ситуаций регулятивная, организующая, воспитательная роль права значительно возрастает, ведь именно право становится важнейшим инструментом государства, универсальным регулятором и «стабилизатором» общественных отношений, возникающих в таких условиях, оно способствует обеспечению общественной безопасности, защиты прав граждан и интересов общества [3, с. 168].

Изучение механизма действия права при возникновении чрезвычайных ситуаций имеет целью определения, какие последствия таких ситуаций оказывают влияние на реализацию права, как они влияют на эти процессы, на организационно-ресурсную основу, как отражаются на процессе управления и поведении населения, следовательно, на результативность правоприменительной деятельности органов государственной власти. Любая чрезвычайная ситуация увеличивает потребность в четко определенном поведении [4, с. 3]. Некоторые аспекты действия права в чрезвычайных ситуациях были исследованы Б.Н. Топорным [5, с. 3-4]. По его мнению, под «правам чрезвычайных ситуаций» следует понимать совокупность юридических норм, регулирующих отношения по обеспечению безопасности человека, общества и государства, прогнозирования и предупреждения возможных угроз безопасности, ликвидации чрезвычайных ситуаций и ее последствий. Однако указанное понятие не в полной мере соответствует объективным реалиям современной социальной системы и действующему законодательству. Также следует отметить, что юридические нормы, регулирующие вопросы предотвращения социально-политических конфликтов и безопасного функционирования современного техногенного производства, трудно привести к единому логическому «знаменателю». Таким образом, на сегодня целесообразно рассматривать становление и постоянное развитие законодательства о чрезвычайных ситуациях, регулирующего сферу предупреждения и ликвидации конкретных природных, техногенных и социально-политических чрезвычайных ситуаций.

В отношении «права чрезвычайных ситуаций», то его определение и содержание являются общетеоретической проблемой, решение которой должно показать, каким образом видоизменяется действие юридических норм в условиях чрезвычайной ситуации, юридический инструментарий необходимый для обеспечения процесса ее урегулирования.

Необходимо отметить, что для «права чрезвычайных ситуаций» важна разработка общетеоретических проблем. Если речь идет о социально-политическом конфликте, порождаемым межгосударственными, межнациональными отношениями, то прикладные научные дисциплины обращаются, прежде всего, к учению о суверенитете, которое призвано ответить на сложные методологические вопросы, возникающие в связи с возникновением новых независимых государств, развитием автономии, с одной стороны, и усилением объективных потребностей в экономической и политической интеграции – с другой стороны [5, с. 5].

В тоже время, «право чрезвычайных ситуаций» непосредственно касается конституционных прав и свобод человека и гражданина, следовательно, в его основе должен быть закон, то есть обеспечение принципа приоритета закона. Это означает, что непосредственно закон, а не подзаконный нормативный акт является основным источником правового регулирования обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях. Как отмечает профессор В.В. Гушин, закон не может приниматься заинтересованными органами исполнительной власти. Закон принципиально не может быть изменен любым указом или постановлением [6, с. 111]. Исключением из этого правила являются лишь Указ Президента о введении чрезвычайного административно-правового режима (военного положения, чрезвычайного положения). Однако данный Указ должен быть утвержден законом. Все иные органы, общественные объединения, предприятия, учреждения, организации, граждане должны строго и последовательно соблюдать закон, в том числе и в условиях ЧС.

Следует заметить, что все подзаконные акты принимаются на основании закона и в целях его исполнения. Для обеспечения соблюдения принципа приоритета закона в сфере обеспечения законности в условиях чрезвычайных ситуаций необходимо разграничить те сферы правового воздействия, где общественные отношения регулируются только законом. Так, например, только законом могут быть определены элементы правового статуса физических и юридических лиц, порядок применения ограничения их права. В сферу правового воздействия подзаконных нормативных правовых актов может входить только конкретизация, детализация норм закона, а также механизм реализации норм закона, однако объем правового регулирования не может быть изменен. В результате издания подзаконного нормативного правового акта органам исполнительной власти не могут предоставляться новые полномочия, непредусмотренные законом, отменяться уже установленные, недопустимо их расширение или сужение по сравнению с законом, вносить изменения в процедуру их применения [6, с. 111]. Таким образом, обеспечение соблюдения принципа приоритета закона позволит обеспечить законность, и обоснованность мер, которые будут применены уполномоченными субъектами к физическим и юридическим лицам с целью урегулирования чрезвычайной ситуации.

Отметим, что законодательство о чрезвычайных ситуациях содержит в себе правовой механизм урегулирования чрезвычайной ситуации, «сдерживание» ее в определенных границах и на этой основе трансформирует ее в нормальную, обычную ситуацию. В то же время возникновение такой ситуации означает перераспределение средств на осуществление обычной деятельности государственных институтов и, следовательно, деформацию самой этой деятельности. В условиях чрезвычайной ситуации происходит перераспределение властных полномочий от одних структур (органов власти) и субъектов к другим, а характер управления приобретает, как правило, более авторитарного характера [4, с. 3].

Итак, обращаясь к праву как средству социального регулирования в условиях чрезвычайных ситуаций, можно отметить, что: в случае возникновения чрезвычайной ситуации потребность в праве значительно (в геометрической прогрессии) растет и становится более заметной; возникновение чрезвычайных ситуаций обуславливает возникновение, изменение, прекращение общественных отношений, что, в свою очередь, влечет за собой изменение содержания регулятивного потенциала права, то есть оно становится другим, адекватным содержанию чрезвычайной ситу-

ации, которая возникла; в условиях чрезвычайной ситуации меняется фактическая значимость и актуальность отдельных правовых предписаний; в чрезвычайной ситуации резко меняется способность обычных правоприменительных органов выполнять свои функции, их важность, реальные возможности и средства этих органов не способны реализовывать правовые нормы; в чрезвычайной ситуации меняется содержание процесса реализации права, становится более жестким, авторитарным, а в некоторых случаях воплощается в форму чрезвычайного административно-правового режима.

В правовой науке сложилось несколько мнений относительно классификации нормативных правовых актов, которые осуществляют регулирование общественных отношений исследуемой сфере. Так, по мнению И.А. Назаренко, правовую базу по обеспечению правопорядка и безопасности в чрезвычайных ситуациях составляют две группы нормативных актов. К первой группе автор относит законы и подзаконные акты, регулирующие деятельность органов государственной власти по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций любого характера. Ко второй группе – нормативные акты, которые непосредственно определяют конкретные права, обязанности, функции субъектов, специально созданные для обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях [7, с. 133].

Профессор Б. Порфирьев считает, что систему правового регулирования деятельности субъектов в условиях чрезвычайных ситуаций составляют четыре вида нормативных правовых актов. Первая группа актов – это общесистемные правовые акты, формирующие базовый понятийный аппарат, принципы, цели, задачи, основные характеристики механизма управления в чрезвычайных ситуациях.

Вторая группа актов – это акты, нормы которых регулируют деятельность по предупреждению чрезвычайных ситуаций. По мнению Б. Порфирьева, данная группа нормативных актов должна регулировать такие вопросы: установление норм, которые является допустимой нагрузкой на здоровье человека и окружающей среды, установление порядка размещения хозяйственных объектов и жилых помещений с учетом критериев риска возникновения чрезвычайных ситуаций, определение процедуры их введения в эксплуатацию и т.д.

Третья группа правовых актов – это акты, нормы которых регулируют деятельность по непосредственной подготовке к реагированию на чрезвычайные ситуации. Эта группа нормативных актов определяет принципы планирования и организации подготовки и реагирования на чрезвычайные ситуации органов государственной власти, населения, подготовки сотрудников органов внутренних дел, Федеральной Службы безопасности, МЧС России.

Четвертая группа правовых актов включает в себя акты, нормы которых регулируют деятельность по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а именно: порядок реализации мер, направленных на ликвидацию или уменьшение убытков чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, регулирующих порядок проведения эвакуации населения, аварийно-спасательных работ, оказания медицинской и психологической помощи населению [8, с. 38–51].

Однако, нормативные правовые акты в данной сфере целесообразно классифицировать по определенным направлениям деятельности субъектов обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях. В частности:

– в области определения правового статуса субъектов обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях. Выполнение комплекса мероприятий, направленных на предупреждение и ликвидацию негативных последствий чрезвычайной ситуации обеспечивает соответствующая система государственных органов, которые действуют на основании действующего законодательства, нормы которого закрепляют содержание их полномочий в указанной сфере. Последовательное и системное законодательное закрепление полномочий, задач, функций и принципов деятельности указанных органов и их должностных лиц при таких условиях обеспечит: определение круга уполномоченных субъектов ответственных за реализацию соответствующих мероприятий по предупреждению и ликвидации негативных последствий чрезвычайной ситуации; определение направлений, содержания и границ их деятельности; закрепление перечня ограничительных мер, вводимых в условиях возникновения чрезвычайных ситуаций и ответственных за их реализацию государственных органов, эффективную реализацию гарантий прав и свобод физических и юридических лиц; соблюдение режима законности деятельности уполномоченных субъектов в таких условиях.

– в области международно-правового регулирования обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях. Как уже было отмечено ранее, в международно-правовом регулировании обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях, традиционно выделяют несколько направлений: 1) международно-правовое регулирование военных конфликтов немеждународного характера, которые могут быть основанием для введения чрезвычайного положения; 2) международно-правовое регулирование реализации принципов применения института «чрезвычайного положения» и ограничения прав человека в данных условиях; 3) международно-правовые средства обеспечения международных обязательств в сфере правопорядка, как средство обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях;

– в области оказания финансовой помощи пострадавшим в результате чрезвычайной ситуации. Право граждан на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на возмещение ущерба, причиненного их здоровью и имуществу вследствие чрезвычайных ситуаций, закреплено в Бюджетном кодексе РФ, Федеральным законом от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (ст. 18). Основными документами, регламентирующими порядок финансирования мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций, является постановление Правительства РФ от 28.12.2019 № 1928 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства РФ, бюджетам субъектов РФ на финансовое обеспечение отдельных мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществления компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями»; Постановление Правительства РФ от 07.06.1995 № 561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций,

стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями».

Неоднозначность правоприменения, а в частности судебной практики, обуславливает необходимость конкретизации оснований условия получения финансовой помощи, связанной с утратой жилого помещения путем внесения дополнений, в частности: в ч. 2 постановления Правительства Российской Федерации от 07.07.1995 № 561 «О государственных жилищных сертификатах, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями» необходимо внести изменения и дополнения, в соответствии с которыми, финансовая помощь пострадавшим будет оказываться: а) при установлении факта проживания гражданина в утраченном жилом помещении на момент чрезвычайной ситуации, стихийного бедствия, террористического акта или пресечения террористического акта правомерными действиями; б) утраченное жилое помещение находилось в собственности (в том числе долевой собственности) либо предоставлено им по договору социального найма.

– в области применения ограничений прав и свобод граждан в условиях чрезвычайных ситуаций. Основным нормативным правовым актом, который определяет перечень прав человека и гражданина, порядок их реализации и перечень обстоятельств, при которых права могут быть ограничены, является Конституция РФ. Ч.1. ст. 56 Конституции России определяет, что в условиях чрезвычайного положения для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Федеральные конституционные законы «О военном положении», «О чрезвычайном положении», в своем содержании непосредственно содержат перечень ограничительных мер, которые применяются к физическим и юридическим лицам. Данные ограничения прежде всего, обеспечивают охрану более важных для человека прав и свобод, создают условия для обеспечения безопасности граждан, восстановления правопорядка для осуществления восстановительных работ. Следовательно, реализацию данных ограничений нельзя рассматривать только в негативном правовом аспекте.

Однако действующее законодательство содержит ряд исключений, относительно реализации ограничительных мер. Так, ст. 4 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» определяет, что полномочия Уполномоченного не могут быть прекращены в случае введения военного или чрезвычайного положения. В то же время, федеральное законодательство, кроме военного и чрезвычайного положения, предусматривает наличие и других режимов, в частности режима чрезвычайной ситуации, режима контртеррористической операции, карантина. Итак, несомненно, данную часть целесообразно дополнить и привести в соответствие с действующим федеральным законодательством и ст. 4 Федерального конституционного закона от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» изложить в следующей редакции:

*«Полномочия Уполномоченного не могут быть прекращены или ограничены в случае введения военного, чрезвычайного положения, режима чрезвычайной ситуа-*

ции, режим контртеррористической операции или действия других ограничительных мер, введенных в связи с возникновением чрезвычайной ситуации»;

– в области обеспечения проведения мероприятий по гражданской обороне населения. Отметим, что каждый имеет право на защиту своей жизни и здоровья от последствий аварий, катастроф, пожаров, стихийных бедствий, от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов. Государство как гарант этого права создает систему гражданской обороны, которая имеет своей целью защиту населения от опасных последствий аварий и катастроф техногенного, экологического, природного и военного характера.

Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне» определяют правовые и организационные основы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в военное и мирное, полномочия органов исполнительной власти и других органов управления, порядок создания и применения сил, их комплектования, а также гарантии социальной и правовой защиты личного состава органов и подразделений гражданской обороны.

– в области обеспечения защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Основным нормативным правовым актом здесь является Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [9], который определяет общие для России организационно-правовые нормы в области защиты населения, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах РФ или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций 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 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», Постановление Правительства РФ от 30.06.2007 № 417 «Об утверждении правил пожарной безопасности в лесах», Постановление Правительства РФ от 02.11.2000 № 841 «Об утверждении Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны», Постановление Правительства РФ от 04.09.2003 № 547 «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» также регулируют отдельные аспекты обеспечения защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

– в области обеспечению международного сотрудничества в сфере обеспечения законности в чрезвычайных ситуациях. Отметим, что Россия принимает участие в международном сотрудничестве в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на основе многосторонних и двусторонних соглашений. Международное сотрудничество в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций осуществляется заключением международных договоров, меморандумов и т.д., участия в международных программах и проектах, обмена информацией и опытом работы, предоставление или получение гуманитарной и научно-технической помощи.

Участие России в международном сотрудничестве в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций осуществляется в порядке, установленном федеральным законодательством путем: проведение совместных научных исследований; разработки и реализации международных программ, договоров, меморандумов; создание совместных рабочих групп управления (сопровождения) международными проектами; осуществление взаимного обмена информацией и изучения международного опыта; участия в международных конгрессах, конференциях, симпозиумах, совместных учениях и переподготовке руководящего состава субъектов обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях; поддержание международных профессиональных контактов.

Правительство РФ заключило соглашения о сотрудничестве и взаимной помощи в области предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий с правительствами таких стран, как Азербайджан, Словакия, Беларусь, Армения, Казахстан, Албания, Болгария, Греция, Молдова, Китай, Румыния и т.д.

– *в области обеспечению социальной защиты населения, принимающий участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций.* Следует отметить, что на сегодняшний день в данной сфере правового регулирования принято большое количество нормативных правовых актов, а именно: Закон РФ 05.05.1991 № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» [10], Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [9], Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [11], Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [12], Федеральный закон от 3.07.2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» [13], Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [14] и т.д.

Анализ указанных нормативных правовых актов дает возможность определить основные положения в этой сфере: процедуры в сфере реализации права граждан на защиту жизни, здоровья, личного имущества, возмещения ущерба, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций; об особенностях регулирования труда лиц, работающих в зоне чрезвычайной ситуации; о медицинском обслуживании лиц, непосредственно участвовавших в ликвидации чрезвычайной ситуации, и лиц, пострадавших в результате ее возникновения; об установлении социальных льгот, получение материальных компенсаций; о льготном пенсионном обеспечении или пенсионное обеспечение в случае получения травмы во время ликвидации чрезвычайной ситуации; о пенсионном обеспечении в случае потери кормильца при ликвидации чрезвычайной ситуации любого характера;

– *в области обеспечению охраны окружающей среды.* Согласно ст. 42 Конституции РФ каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением. Данные положения отражены во значительном количестве нормативных правовых актах, касающихся обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях. Так, Федеральный Закон от 09.01.1996 № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» устанавливает приоритет безопасности человека и окружающей среды, права и обязанности граждан общественных объединений в области обеспечения радиационной безопасности,



регулирует деятельность, связанную с использованием ядерных установок и источников ионизирующего излучения, устанавливает порядок обеспечения радиационной безопасности при радиационной аварии, государственное управление в области обеспечения радиационной безопасности, осуществление государственного надзора, производственного и общественного контроля в области обеспечения радиационной безопасности [15].

В то же время, во исполнение положений Венской конвенции «О гражданской ответственности за ядерный ущерб» был разработан и подан на рассмотрение проект Федерального Закона «О гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного вреда и ее финансовом обеспечении» который регулирует отношения по гражданской ответственности за ядерный ущерб, устанавливается порядок возмещения вреда, вызванного ядерным инцидентом, определяются способы финансового обеспечения гражданской ответственности и ее пределы [16].

Особое место в данной сфере занимает Федеральный закон 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [17]. Он Закон определяет правовые, экономические и социальные основы организации охраны окружающей среды в интересах нынешнего и будущих поколений, ведь охрана окружающей среды, рациональное использование природных ресурсов, обеспечения экологической безопасности жизнедеятельности человека – неотъемлемое условие устойчивого экономического и социального развития страны. С этой целью РФ осуществляет на своей территории экологическую политику, направленную на сохранение безопасной для существования живой и неживой природы окружающей среды, защиты жизни и здоровья населения от негативного воздействия, обусловленного загрязнением окружающей среды, достижение гармоничного взаимодействия общества и природы, охрану, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов.

Подводя итог проведенного анализа, отметим, что в настоящее время в исследуемой сфере действует более 40 федеральных законов, десятки указов Президента, более 100 постановлений Правительства, значительное количество нормативных актов субъектов РФ, приказов МВД и других субъектов обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях. Высокая активность в сфере нормотворчества свидетельствует о повышенном внимании со стороны уполномоченных субъектов к вопросам обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях. Установлено, что Конституция РФ имеет базовое значение и осуществляет первичную легализацию деятельности государственных органов в сфере предупреждения и ликвидации негативных последствий чрезвычайных ситуаций, закрепляя основополагающие принципы, направления административной деятельности в данной сфере, а также процедуры введения чрезвычайных административно-правовых режимов и временного ограничения прав и свобод человека и гражданина в таких условиях.

В тоже время проведенный анализ позволил выявить ряд проблем.

*Во-первых.* С одной стороны, при значительном количестве нормативных правовых актов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, прослеживается существенная нехватка федеральных норм в сфере предупреждения и пресечение чрезвычайных ситуаций социально-политического характера. Проф. С.А. Старостин справедливо отмечает, что «следует осуществлять эту работу, руководствуясь не только стратегическими целями, но

и общественно-политической ситуацией в стране. По мнению ученого, следует принять закон, предусматривающий более мягкий, по сравнению с чрезвычайным положением, особый правовой режим, вводимый в случае возникновения чрезвычайных различного генезиса [18].

Вместе с тем, значительное количество нормативных актов в указанной сфере, находятся в «поле зрения» подзаконного, ведомственного нормотворчества. Однако, результаты анкетирования показывают, что большинство респондентов (68 %) указывают, что такая ситуация только лишь усложняет правоприменительную деятельность, а в частности эффективную реализацию взаимодействия. В научных работах уже неоднократно указывалась на необходимость «выхода из подзаконного» характера регулирования общественных отношений в данной сфере. С указанным предложением следует согласиться частично, т.к. не все аспекты деятельности субъектов в данной сфере могут иметь «открытый» характер. Безусловно, особенности тактического, оперативного, информационного и иных видов обеспечения так и должны оставаться в сфере ведомственного регулирования.

*Во-вторых.* Как уже было отмечено, на сегодня общественные отношения в исследуемой сфере регулируются значительным количеством нормативных правовых актов. По нашему мнению возникает необходимость проведения их кодификации,

Говоря о проблеме кодификации законодательства, исследователи отмечают сложность этого процесса, обусловленного его комплексным характером. Во-первых, специфика полиаспектных отношений в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций 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 обратный 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 [19]. Кроме того, различные аспекты предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций регулируются актами органов межотраслевой компетенции. В-третьих, наличие значительного количества актов в данной сфере обуславливает появление «дублирующих норм, которых регулируют однородные общественные отношения.

Вследствие указанного, рассматривая проблемы кодификации законодательства в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, 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 чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера. Таким актом может стать – Кодекс гражданской защиты населения РФ.

В данном случае Кодекс гражданской защиты населения России, подобно УКРФ должен выступать в качестве «юридического монополиста». Справедливо отмечает профессор А.В. Мелехин, что «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» [2, с. 483].

Разработка и принятие данного кодекса в короткой исторической перспективе 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, а именно: Федеральные законы от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне», от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»; Указ Президента РФ от 27.05.1996 № 784 «Вопросы гражданской обороны Российской Федерации» (вместе с положением о Войсках ГО РФ); Постановления Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», от 30.06.2007 г. № 417 «Об утверждении правил пожарной безопасности в лесах», от 02.11.2000 № 841 «Об утверждении Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны», от 04.09. 2003 г. № 547 «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

#### Список литературы:

1. Послание Президента Федеральному Собранию 29 февраля 2019 года [Электронный ресурс] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (дата обращения 29.01.2022).
2. 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.
3. Давитадзе М. Д. Теоретические, организационные и правовые основы деятельности органов внутренних дел в условиях межнациональных конфликтов: дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Давитадзе Мевлуд Делуралович. – М., 2000. – 451 с.
4. Дубовик О. Л. Механизм действия права в чрезвычайных ситуациях / О. Л. Дубовик // Обеспечение безопасности и территории. – М., 1994. – С. 3–18.
5. Право и чрезвычайные ситуации : сборник научных трудов / Институт государства и права РАН. – М., 1992. – 223 с.
6. Гуцин В. В. Правовые и организационные основы обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях: дис. ... докт. юрид. наук. : 12.00.02 / Гуцин Василий Васильевич. – М., 1998. – 449 с.
7. Назаренко И. А. Организация деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: дисс. ... канд. юрид. наук. : 12.00.14 / И. А. Назаренко. – М., 2003. – 226 с.
8. Порфирьев Б. Н. Государственное управление в чрезвычайных ситуациях: анализ методологии и проблемы организации / Порфирьев Б. Н. – М. : Наука, 1991. – 136 с..
9. Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: [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 29.01.2022).
10. Закон Российской Федерации 05.05.1991 г. № 1244-1 О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200926&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.13299504328125367> (дата обращения 29.01.2022).
11. Федеральный конституционный закон от 30.05 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [Электронный ресурс] URL:

- «<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200610&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.9669654351604442> (дата обращения 29.01.2022).
12. Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200988&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.06394653084557733> (дата обращения 29.01.2022).
13. Федеральный закон от 3 июля 2016 года № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200506&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.6806400340608267> (дата обращения 29.01.2022).
14. Федеральный закон от 06.03.2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=201212&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.4370087256678228> (дата обращения: 02.03.2022).
15. Федеральный Закон от 09.01.1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=117494&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.009151115424195444> (дата обращения: 02.03.2022).
16. Пояснительная записка к проекту Федерального Закона «О гражданско-правовой ответственности за причинение ядерного вреда и ее финансовом обеспечении» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=2588;frame=29> (дата обращения: 02.03.2022).
17. Федеральный закон 10.01.2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [Электронный ресурс] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200681&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.3086512863964139/> (дата обращения: 02.03.2022).
18. Старостин С.А. Чрезвычайное положение: монография. Москва: Проспект, 2019. 120 с.
19. 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: 02.03.2022).

**Yulia Basova. Ensuring the rule of law in emergency situations: the state and problems of legal regulation** // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2022. – Т. 8 (74). № 2. – P. 249-261.

The article analyzes scientific research, the subject of which was various aspects of ensuring the rule of law in emergency situations. It has been established that ensuring the rule of law in emergency situations includes the timely adoption of demanded and fair regulatory legal acts.

In addition, the analysis of the content side of various scientific concepts made it possible to identify a number of problems that require modern scientific understanding and resolution in the field of ensuring the rule of law in emergency situations.

The author found that the dynamic development of legislation and legal relations in this area, the change in the legal status of public authorities, the emergence of new subjects of legal relations, determines the relevance of the study of this scientific issue. On the basis of the study, it was found 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 existing gaps, but also with activities to streamline the legislative system, namely, carrying out codification. It is substantiated 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.

In addition, additions are proposed to Decree of the Government of the Russian Federation dated 07.06.1995 No. 561 "On state housing certificates issued to citizens of the Russian Federation who have lost their housing as a result of emergencies, natural disasters, terrorist acts or in the suppression of terrorist acts by lawful actions"; in the Federal Constitutional Law of February 26, 1997 No. 1-FKZ "On the Commissioner for Human Rights in the Russian Federation". The introduction of these changes will ensure the implementation of an important condition of legality, namely: the timely adoption of the required regulatory legal acts.

**Key words:** activity, legality, provision, emergency situations, theory, legislation, normative legal act, code, protection, population, improvement.

#### Spisok literatury:

1. Poslanie Prezidenta Federalnomu Sobraniyu 29 fevralya 2019 goda [Elektronnyiy resurs] URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/59863> (data obrascheniya 29.01.2022).
2. Melehin A.V. Chrezvychaynoe zakonodatelstvo Rossiyskoy Federatsii: teoreticheskie, pravovye i organizatsionnyye problemy ego realizatsii. Monografiya / A.V. Melehin. - M.: Akademiya upravleniya MVD Rossii. 2013. 491 s.

3. Davitadze M. D. Teoreticheskie, organizatsionnye i pravovye osnovy deyatelnosti organov vnutrennih del v usloviyah mezhnatsionalnykh konfliktov: diss. ... dokt. yurid. nauk : 12.00.02 / Davitadze Mevlud Deluralovich. – M., 2000. – 451 s.
4. Dubovik O. L. Mehanizm deystviya prava v chrezvyichaynykh situatsiyah / O. L. Dubovik // Obespechenie bezopasnosti i territorii. – M., 1994. – S. 3–18.
5. Pravo i chrezvyichaynyye situatsii : sbornik nauchnykh trudov / Institut gosudarstva i prava RAN. – M., 1992. – 223 s..
6. Guschin V. V. Pravovyye i organizatsionnyye osnovy obespecheniya obschestvennoy bezopasnosti v Rossiyskoy Federatsii pri chrezvyichaynykh situatsiyah: dis. ... dokt. yurid. nauk. : 12.00.02 / Guschin Vasilii Vasilevich. – M., 1998. – 449 s.
7. Nazarenko I. A. Organizatsiya deyatelnosti organov vnutrennih del pri chrezvyichaynykh situatsiyah prirodnoy i tehnogennoy haraktera: diss. ... kand. yurid. nauk. : 12.00.14 / I. A. Nazarenko. – M., 2003. – 226 s.
8. Porfirev B. N. Gosudarstvennoe upravlenie v chrezvyichaynykh situatsiyah: analiz metodologii i problemy organizatsii / Porfirev B. N. – M. : Nauka, 1991. – 136 s..
9. Federalnyy zakon ot 21.12.1994 g. # 68-FZ O zashchite naseleniya i territoriy ot chrezvyichaynykh situatsiy prirodnoy i tehnogennoy haraktera: [Elektronnyy resurs] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200121&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.3906050873649023> (data obrascheniya 29.01.2022).
10. Zakon Rossiyskoy Federatsii 05.05.1991 g. # 1244-I O sotsialnoy zashchite grazhdan, podvergnutyykh vozdeystviyu radiatsii vsledstvie katastrofy na Chernobyil'skoy AES [Elektronnyy resurs] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200926&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.13299504328125367> (data obrascheniya 29.01.2022).
11. Federalnyy konstitutsionnyy zakon ot 30.05.2001 goda # 3-FKZ «O chrezvyichaynom polozhenii» [Elektronnyy resurs] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200610&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.9669654351604442> (data obrascheniya 29.01.2022).
12. Federalnyy zakon ot 07.02.2011 g. # 3-FZ «O politicii» [Elektronnyy resurs] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200988&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.06394653084557733> (data obrascheniya 29.01.2022).
13. Federalnyy zakon ot 3 iyulya 2016 goda # 226-FZ «O voyskakh natsionalnoy gvardii Rossiyskoy Federatsii» [Elektronnyy resurs] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200506&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.6806400340608267> (data obrascheniya 29.01.2022).
14. Federalnyy zakon ot 06.03.2006 g. # 35-FZ «O protivodeystvii terrorizmu» [Elektronnyy resurs] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=201212&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.4370087256678228> (data obrascheniya: 02.03.2022).
15. Federalnyy Zakon ot 09.01.1996 goda # 3-FZ «O radiatsionnoy bezopasnosti naseleniya» [Elektronnyy resurs] URL: [www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=117494&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.009151115424195444](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=117494&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.009151115424195444) (data obrascheniya: 02.03.2022).
16. Poyasnitelnaya zapiska k proektu Federalnogo Zakona «O grazhdansko-pravovoy otvetstvennosti za prichinenie yadernogo vreda i ee finansovom obespechenii» [Elektronnyy resurs] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ;n=2588;frame=29> (data obrascheniya: 02.03.2022).
17. Federalnyy zakon 10.01.2002 goda # 7-FZ «Ob ohrane okruzhayushey sredy» [Elektronnyy resurs] URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=200681&fld=134&dst=100000001,0&rnd=0.3086512863964139/> (data obrascheniya: 02.03.2022).
18. Starostin S.A. Chrezvyichaynoe polozhenie: monografiya. Moskva: Prospekt, 2019. 120 s.
19. Barabanova S. Obrazovatelnoe zakonodatelstvo (problemy kodifikatsii) // Vyishee obrazovanie v Rossii. 2004. #9. [Elektronnyy resurs] URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/obrazovatelnoe-zakonodatelstvo-problemy-kodifikatsii> (data obrascheniya: 02.03.2022).