

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОТВОРЧЕСТВА

В. В. Пятилетов*

Проблемы правового обеспечения безопасности в условиях чрезвычайной ситуации в Российской Федерации

Оценка мер обеспечения национальной безопасности позволяет говорить об особом значении мер правового регулирования, устанавливающих и закрепляющих от имени государства определенный порядок отношений государственных органов, общественных организаций, а также поведение должностных лиц и граждан в сферах, непосредственно связанных с обеспечением безопасности.

Целью правового регулирования обеспечения безопасности выступает необходимость четкого соответствия характера и границ деятельности в данной сфере задачам быстрейшего обнаружения очагов опасности и принятия своевременных предупредительных и иных действий по локализации и устранению тех ситуаций, которые могут нанести ущерб объектам, защищаемым системой безопасности.

Впервые понятие «безопасность» на законодательном уровне получило определение в 1992 г.¹ Пятого марта 1992 г. Верховным Советом РСФСР был принят Закон «О безопасности»², задавший импульс к дальнейшему совершенствованию разработки законодательства по вопросам безопасности. Данный Закон определил безопасность как «состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз» (ст. 1).

На настоящий момент в действующем законодательстве закреплены такие виды безопасности, как: «безопасность пищевых продуктов», которая понимается как *состояние обоснованной уверенности* в том, что пищевые продукты при обычных условиях их использования не являются вредными и не представляют опасности для здоровья нынешнего и будущих поколений³; «безопасность гидротехнических сооружений», под которой понимается *свойство* гидротехнических сооружений, *позволяющее обеспечивать защиту* жизни, здоровья и законных интересов людей, окружающей среды и хозяйственных объектов⁴; «промышленная безопасность опасных производственных объектов», под которой понимается *состоя-*

* Соискатель кафедры национальной безопасности Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

¹ См.: Манохин В. М. Адушкин Ю. С. Российское административное право : учебник. Саратов, 2003. С. 443.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

³ Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ «О качестве и безопасности пищевых продуктов» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 2. Ст. 150.

⁴ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3589.

ние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий¹; «безопасность дорожного движения», под которой понимается состояние дорожного движения, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий²; «пожарная безопасность», под которой понимается состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров³; «авиационная безопасность», которая понимается как состояние защищенности авиации от вмешательства в область авиации⁴; «экологическая безопасность», которая понимается как состояние защищенности природной среды и жизненно важных интересов человека от возможного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности, чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий⁵.

Из анализа вышеприведенных понятий можно сделать вывод, что понимание безопасности именно как состояния защищенности распространено при нормативно-правовом регулировании общественных отношений в различных сферах. И как исключение безопасность определяется законодателем, например, как «свойство, позволяющее обеспечить защиту» или «состояние обоснованной уверенности».

В условиях возникновения чрезвычайных ситуаций безопасность связана прежде всего с защитой населения от негативных последствий чрезвычайной ситуации, а также с обеспечением слаженной работы сил Единой государственной системы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Важное значение имеет и правовое регулирование обеспечения безопасности в условиях введения чрезвычайных режимов. Одним из таких режимов является режим чрезвычайного положения. Данный режим выступает как обязательный элемент охраны интересов государства, прав и свобод граждан как от неправомерных действий политических сил, преследующих антигосударственные цели, так и в условиях чрезвычайной ситуации.

Анализ положений Федерального конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»⁶ позволяет говорить о наличии двух различных явлений, которые выступают основаниями для его введения.

С одной стороны – это социальные конфликты: попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных

¹ Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 30. Ст. 3588.

² Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

³ Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.

⁴ Воздушный кодекс РФ // Собрание законодательства РФ. 1997. № 12. Ст. 1383.

⁵ Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

⁶ Собрание законодательства РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающими непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

С другой стороны – это природно-техногенные катастрофы: *чрезвычайные ситуации* природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

На наш взгляд, регулирование в одном нормативном правовом акте столь различных явлений не способствует эффективной реализации мер по обеспечению безопасности личности, общества и государства в условиях чрезвычайного режима.

В Российской Федерации на сегодняшний момент отсутствует нормативный правовой акт, регламентирующий деятельность «силовых структур», которые обеспечивали бы режим чрезвычайного положения. Существуют нормативные акты по линиям соответствующих министерств, но они лишь регламентируют деятельность своих подразделений в экстремальных ситуациях, не определяя специфику этой деятельности в правовом аспекте и не учитывая правовой статус режима чрезвычайного положения, а он накладывает определенные ограничения на всех субъектов чрезвычайного положения, в том числе и на органы, осуществляющие этот режим.

Вышеизложенное позволяет обосновать необходимость принятия Федерального закона «О чрезвычайных ситуациях». Это способствовало бы более конкретному определению полномочий соответствующих органов в конкретных чрезвычайных ситуациях, а также усилению государственного контроля в сфере обеспечения безопасности общества, личности и государства.

Таким образом, в действующем законодательстве понятия «чрезвычайная ситуация» и «чрезвычайное положение» не равнозначны. Они соотносятся как «причина» и «следствие» или как «часть» и «целое». Чрезвычайная ситуация выступает одним («часть») из оснований («причина»), при наличии которого наступают правовые последствия в виде введения на определенной территории особого правового режима – режима чрезвычайного положения («следствие»).

Продолжая изучение вопроса правового регулирования обеспечения безопасности в условиях чрезвычайной ситуации, хотелось бы отметить, что, с одной стороны, положения ст. 71 Конституции РФ относят вопросы безопасности к предметам исключительного ведения Российской Федерации (п. «м»). С другой стороны, положения ст. 72 Конституции РФ определяют, что защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности (п. «б»), а также осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий (п «з») – это вопросы совместного ведения Российской Федерации

и субъектов Федерации. Следовательно, для обеспечения высокого уровня безопасности в условиях чрезвычайной ситуации очень важно, чтобы в законодательстве субъектов РФ отсутствовали нормы, нарушающие принцип верховенства Конституции России и федеральных законов.

Анализ правового регулирования субъектов РФ в области обеспечения его безопасности в условиях чрезвычайной ситуации позволил сделать вывод о том, что в большинстве случаев законодательство однотипно, оно принималось без учета региональных особенностей, общие положения региональных законов, как правило, дублируют положения Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Но в то же время хотелось бы отметить, например, Закон Республики Татарстан от 8 декабря 2004 г. № 62-ЗРТ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций»¹, который закрепляет виды чрезвычайных ситуаций – природную, техногенную, биолого-социальную. Также Закон Республики Татарстан прописывает такие понятия, как «мониторинг опасных природных процессов и явлений», «прогнозирование чрезвычайных ситуаций». В Законе ЯНАО от 11 февраля 2004 г. № 5-ЗАО «О защите населения и территорий Ямало-Ненецкого автономного округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»² определены такие понятия, как «авария», «катастрофа», «потенциально опасный объект», «объект жизнеобеспечения», «служба спасения» и другие.

К сожалению, цели принятия закона о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в субъектах Федерации являются различными, что, на наш взгляд, недопустимо. Так, например, согласно ст. 3 Закона Самарской области от 9 декабря 2005 г. № 219-ГД «О защите населения и территорий Самарской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» целями данного Закона являются: предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера; снижение размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера; ликвидация чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера. В свою очередь, в соответствии со ст. 3 Закона Алтайского края от 17 марта 1998 г. № 15-ЗС «О защите населения и территории Алтайского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»³ преследуются целями Закона: определение полномочий органов государственной власти края, органов местного самоуправления, обязанностей организаций, прав и обязанностей граждан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций; материальная, социально-правовая, физическая защита населения при чрезвычайных ситуациях и от их последствий; снижение размера ущерба потерь от чрезвычайных ситуаций; ликвидация чрезвычайных ситуаций и их последствий; обеспечение целевого использования материальных и финансовых средств из федеральных, краевых и местных источников, на-

¹ Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2004. № 12 (ч. II). Ст. 885.

² Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа. 2004. № 1/1.

³ Сборник законодательства Алтайского края. 1998. № 23(43). Ч. 1. С. 54.

правленных на предупреждение, ликвидацию чрезвычайных ситуаций и их последствий, развитие материально-технической базы системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В ряде же законов субъектов Российской Федерации вообще не определены цели, которые ставятся для реализации закона.

Реализация любого чрезвычайного режима осуществляется через систему государственного управления, перераспределение полномочий между федеральными, региональными и местными органами власти, а также через надделение органов государственной власти дополнительными правами, в том числе и по ограничению прав и свобод человека и гражданина, юридических лиц.

Так, в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹ указывается на участие общественных объединений в ликвидации чрезвычайных ситуаций (ст. 15); на привлечение Вооруженных Сил РФ, других войск и воинских формирований (ст. 16); на применение сил и средств органов внутренних дел РФ и органов внутренних дел субъектов РФ (ст. 17), но ничего не говорится о взаимодействии с подразделениями и органами Федеральной службы безопасности, прокуратуры РФ, таможенными органами, органами Министерства юстиции РФ и многими другими правоохранительными органами по вопросам, связанным с чрезвычайными ситуациями. То есть на сегодняшний момент на законодательном уровне отсутствует правовая основа привлечения отдельной части сил обеспечения безопасности Российской Федерации (перечень сил обеспечения безопасности РФ установлен ст. 12 Федерального закона от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»²) как к ликвидации, так и к предупреждению чрезвычайных ситуаций.

Между тем неурегулирование таких вопросов в законодательном порядке приводит к тому, что они прописываются на подзаконном уровне. Например, урегулирование отношений между МЧС России и ФСБ России в области обеспечения биологической и химической безопасности породило издание Постановления Правительства РФ от 16 мая 2005 г. № 303 «О разграничении полномочий федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения биологической и химической безопасности»³. Однако, разграничивая полномочия, не всегда возможно решить проблемы взаимодействия. Как правило, подзаконное регулирование осуществляется с запозданием по отношению к моменту возникновения оснований для чрезвычайного реагирования, что, в свою очередь, приводит подчас не только к экономическим потерям, но и к человеческим жертвам. В этой связи заслуживает поддержки предложение В. Б. Гольцова о необходимости включения в главу 3 «Государственное управление в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» наряду с нормами управляющего и координационного воздействия норм частноправового характера, позволяющих урегулировать

¹ Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

² Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

³ Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 2023; 2008. № 24. Ст. 2867.

взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления как между собой, так и с другими органами, организациями и формированиями, не относящимися к Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Российской Федерации (РСЧС)¹.

Подводя итог, можно заключить, что правовая основа обеспечения безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций требует совершенствования. Актуальной задачей совершенствования федерального законодательного регулирования является определение оптимального соотношения объема федерального и регионального законодательства по предметам совместного ведения, в том числе по вопросам обеспечения общественной безопасности, а также по вопросам, связанным с осуществлением мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидацией их последствий.

Важное значение имеет определение в федеральном законе принципов законодательного регулирования, очерчивающих пределы законодательства.

С точки зрения вопросов правового регулирования разграничения полномочий субъектов, реализующих полномочия по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по обеспечению безопасности общества, личности и государства, необходимо исходить из принципа недопустимости превышения пределов компетенции. Но в этом случае необходима совокупность нормативных правовых актов, согласующихся между собой, соответствующих нормам федерального законодательства и четко определяющих компетенцию каждого из указанных субъектов.

¹ См.: Гольцов В. Б. Юридические проблемы структуры законодательства Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Российской Федерации // История государства и права. 2009. № 2. С. 3.