Грешных А.А., Щербацкий И.М.

Анализ нормативной правовой базы в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский университет Государственной противопожарной службы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», Институт безопасности жизнедеятельности (Россия, Санкт-Петербург)

doi:10.18411/spc-20-12-2018-01

ids: sciencepublic-20-12-2018-01

Аннотация

Проведен анализ нормативной правовой базы в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах и даны рекомендации по ее усовершенствованию.

Ключевые слова: анализ нормативной правовой базы, нормативный правовой акт, МЧС России.

Abstract

The analysis of standard legal base in the field of civil defense is carried out, protection of the population and territories against emergency situations of natural and technogenic character, maintenance of fire safety and safety of people on water objects and are made recommendations about its improvement.

Keywords: the analysis of standard legal base, the standard legal certificate, the Ministry of Emergency Measures of Russia.

Анализ нормативной правовой базы в области гражданской обороны (далее - ГО), защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – ЗНТЧС), обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах имеет очень важное значение в укреплении вопросов безопасности личности. Так как правовая составляющая в области ЗНТЧС является неотъемлемой частью системы национальной безопасности.

В соответствии с ч. 3 ст. 15 Конституции РФ все законы, а также любые нормативные акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию. Неопубликованные нормативные правовые акты (далее – НПА) не применяются, не влекут правовых последствий как не вступившие в законную силу [1].

Официальное опубликование является конституционной гарантией прав граждан. Государство не может требовать от граждан выполнения законов, содержание которых не доведено до их сведения.

Аналогичную норму мы видим и в Указе Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и НПА федеральных органов исполнительной власти», где говорится, что опубликованные акты федеральных органов исполнительной власти вступают в силу одновременно на всей территории Российской Федерации по истечении десяти дней со дня их официального опубликования, если самими актами не установлен другой порядок вступления их в законную силу. Официальными источниками опубликования ведомственных нормативных актов являются: «Бюллетень нормативных актов

федеральных органов исполнительной власти государственного учреждения» издательства «Юридическая литература» Администрации Президента Российской Федерации, «Российская газета» и указанный Бюллетень распространяемый в электронном виде федеральным государственным унитарным предприятием «Научно-технический центр правовой информации «Система»»[2].

Чтобы определить, с какого момента вступает в силу НПА, необходимо узнать, что считается официальным опубликованием, и какие условия должны быть соблюдены. Для того, чтобы НПА признавался официально опубликованным.

Во-первых, официальное опубликование должно проводиться путем помещения текста документа в общедоступном издании, которое должно свободно распространяться среди населения по неограниченной подписке.

Во-вторых, помещение текста НПА в общедоступном издании только тогда имеет статус официального опубликования, когда это издание законодательно определено в качестве источника официального опубликования для данного вида НПА.

В-третьих, НПА должен быть опубликован в официальном издании в полном объеме.

Таким образом, под официальным опубликованием НПА следует понимать помещение полного текста документа в специальных изданиях, признанных официальными действующим законодательством.

Перед тем как приступить к непосредственно анализу нормативной правовой базы, представляется необходимым определить правовой статус сотрудника федеральной противопожарной службы МЧС России. В соответствии Федерального закона № 58 от 27 мая 2003 года «О системе государственной службы» государственная служба в Российской Федерации определяется как профессиональная служебная деятельность граждан Российской Федерации по обеспечению исполнения полномочий и включает в себя следующие виды государственной службы:[3].

- государственная гражданская служба
- военная служба
- правоохранительная служба.

На первый взгляд можно предположить, что в федеральной противопожарной службе МЧС России представлены все виды государственной службы, но если правовое регулирование гражданской службы и военной службы осуществляется соответствующими федеральными законами то такой важный вид государственной службы как правоохранительная служба по сегодняшний день не закреплён на федеральном уровне. Представляется возможным, что служба сотрудников федеральной противопожарной службе МЧС России будет закреплена в федеральном законе «О правоохранительной службе», и будет отнесена к такому виду государственной службы как правоохранительная служба.

В соответствии с Указом Президента РФ от 11 июля 2004 года № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области ГО, ЗНТЧС, обеспечения пожарной безопасности(далее - ПБ) и безопасности людей на водных объектах является МЧС России, в структуру которого входят:

- центральный аппарат;
- территориальные органы - региональные центры по делам ГО, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи ГО и

задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации;

- федеральная противопожарная служба Государственной противопожарной службы;
- спасательные воинские формирования Министерства Российской Федерации по делам ГО, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий(далее - МЧС);
- государственная инспекция по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам ГО, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горноспасательные части, образовательные, научно-исследовательские, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС. [4]

Необходимо отметить что, в системе МЧС России действуют несколько тысяч нормативных актов, регулирующих различные вопросы организации и деятельности как министерства в целом, так и отдельных его подразделений. Однако нормативные акты МЧС России регулируют только внутриведомственные отношения, но не стоит забывать, что МЧС России по вопросам, определенным законодательством, вправе издавать акты внешнего воздействия, регулирующие отношения с участием других государственных органов и физических лиц. Такими актами МЧС России являются, федеральные законы от 21.12.94 № 68 - Федеральный закон(далее - ФЗ) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 21.12.94 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», от 22.08.95 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» и от 12.02.98 № 28-ФЗ «О гражданской обороне».

ФЗ № 68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» осуществляет правовое регулирование отношений в области ЗНТЧС и основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права, определяет основные цели и принципы ЗНТЧС, разграничивает полномочия в области ЗНТЧС между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями. Федеральный закон закрепляет полномочия Президента РФ, Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от ЧС, а также систему государственного управления в области защиты населения и территорий от ЧС, обязанности федеральных органов исполнительной власти, организаций и граждан в указанной области, устанавливает порядок финансового и материального обеспечения соответствующих мероприятий, содержит целый ряд других положений, направленных на повышение эффективности системы защиты населения и территорий. Особо выделены вопросы подготовки населения к действиям в ЧС и пропаганды знаний в области защиты от ЧС [5].

Отдельной статьей выделены задачи РСЧС, которая в свою очередь объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по ЗНТЧС, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

Федеральный закон «О пожарной безопасности» устанавливает общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения ПБ в Российской Федерации регулирует в этой области отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, иными юридическими лицами независимо

от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также между общественными объединениями, должностными лицами, гражданами РФ, иностранными гражданами, лицами без гражданства. Закреплено, что обеспечение ПБ является одной из важнейших функций государства. Закрепляет основные понятия, такие как пожарная безопасность, требования ПБ, нарушение требований ПБ, пожарная охрана, федеральный государственный пожарный надзор и др. Определяется система обеспечения ПБ и ее основные функции, виды и основные задачи пожарной охраны, личный состав Государственной противопожарной службы, гарантии правовой и социальной защиты личного состава Государственной противопожарной службы, страховые гарантии сотрудникам и работникам Государственной противопожарной службы, финансовое и материально-техническое обеспечение служб ПБ, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в области ПБ, права, обязанности и ответственность граждан и организаций в области ПБ [6].

Следует отметить что статьей 13 введен новый вид пожарной охраны - добровольная пожарная охрана, основные положения которого определены в Федеральном законе от 6 мая 2001г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» согласно которому основными задачами добровольной пожарной охраны являются - профилактика и тушение пожаров, спасение людей и имущества, оказание помощи пострадавшим, проведение аварийно-спасательных работ.

Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», закрепляет правовые основы создания и деятельности аварийно-спасательных служб и спасателей в соответствии с принципами гуманизма, милосердия, единоначалия руководства, оправданного риска и постоянной готовности. Определены основные задачи аварийно-спасательных служб:

- поддержание органов управления, сил и средств в постоянной готовности к выдвижению в зоны чрезвычайных ситуаций и проведению работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- контроль за готовностью обслуживаемых объектов и территорий к проведению на них работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций; ликвидация чрезвычайных ситуаций на обслуживаемых объектах или территориях [7].

Федеральный закон «О гражданской обороне» закрепляет понятие ГО как системы 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, а также при возникновении ЧС природного и техногенного характера, задачи в области ГО, принципы организации и ведения гражданской обороны. Определяет полномочия органов государственной власти Российской Федерации в области ГО, в том числе Президента РФ, Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, а также полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, права и обязанности граждан Российской Федерации в области ГО, руководство гражданской обороной, органы, осуществляющие управление ГО, силы гражданской обороны, основы деятельности спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области ГО [8].

Анализ нормативной правовой базы в области ГО, ЗНТЧС, обеспечения ПБ и безопасности людей на водных объектах позволяет сделать вывод о том что, проблемой законодательства в данной области является правовая нестабильность, поскольку в отдельные нормативные акты внесено большое количество различных изменений и дополнений. Естественно, что разобраться в них не под силу даже опытным специалистам. В связи с этим в МЧС необходимо проводить значительную работу по

систематизации (консолидации, кодификации) нормативных актов в указанной области.

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.93 г. (с поправками от 30 декабря 2008г.)
2. Указе Президента Российской Федерации от 23 мая 1996 года № 763 «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации от 27 мая 1996 г. №22, ст. 2663
3. Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 июня 2003 г. №22 ст. 2063
4. Указ Президента РФ от 11 июля 2004 года № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Собрание законодательства Российской Федерации от 12 июля 2004 г. N 28 ст. 2882
5. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 декабря 1994 г. N 35 ст. 3648
6. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» // Собрание законодательства Российской Федерации от 26 декабря 1994 г. N 35 ст. 3649
7. Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» // Собрание законодательства Российской Федерации от 28 августа 1995 г. N 35, ст. 3503
8. Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. №28-ФЗ «О гражданской обороне» // Собрании законодательства Российской Федерации от 16 февраля 1998 г. N 7 ст. 799