



УДК 340(075.8)
ББК 67.01

ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ФУНКЦИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

А.В. Козлов

Предпринята попытка дать характеристику правовым формам реализации функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Определены правовые формы реализации государственных функций. Дана характеристика основных способов применения права при реализации функции государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: функция государства, формы реализации функций государства, правотворчество, правоприменение, способы применения права, чрезвычайная ситуация, лицензирование.

В рамках каждого направления государственной функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций имеются как правовые, так и организационные формы ее реализации. В одних направлениях преобладают правовые формы реализации функций государства (пожарная охрана, обеспечение безопасности на водных объектах), в других – организационные (поисково-спасательная деятельность), в третьих их соотношение примерно одинаково (гражданская оборона).

Под правовыми формами осуществления функций государства понимается единая по своей природе деятельность специально уполномоченных субъектов по изданию, применению и охране правовых норм с целью решения конкретных государственных задач в рамках реализации определенной государственной функции. К правовым формам реализации функций государства относятся: **правотворчество, правоприменение и различные формы контрольно-надзорной, то есть правоохранительной деятельности.**

Правотворчество представляет собой монопольную, государственную, созидатель-

но-интеллектуальную деятельность специальных органов по разработке и изданию нормативных актов [3, с. 412]. Применительно к функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций это формирование нормативной основы в области борьбы с природными и техногенными катаклизмами, причиняющими существенный вред общественной жизни. Цивилизованному и социально-ориентированному государству необходимо не только «разгребать завалы», образованные чрезвычайными происшествиями, то есть осуществлять организационно-практическую работу в порядке реагирования на вредоносные последствия, но и сформировать социально чувствительную нормативную основу и юридическую практику с целью всемерной защиты прав и интересов личности.

Российское государство в значительной мере обновило нормативную базу осуществления функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. С середины 90-х гг. было издано значительное количество законов и подзаконных актов, регулирующих общественные отношения в этой области. К ним относятся: Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»; Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ

«О пожарной безопасности»; Федеральный закон от 22.08 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»; Федеральный закон от 12.02 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»; Постановление Правительства РФ от 30.12 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» и др. Правотворческая деятельность также осуществляется в рамках деятельности Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Она выражается в создании внутриведомственных нормативных актов. Правотворческие полномочия министерства установлены специальным положением, утвержденным Президентом РФ.

Правоприменение осуществляется в порядке юрисдикционного, исполнительно-распорядительного, контрольно-надзорного и поощрительного способов [1, с. 28–29]. В сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций юрисдикционный способ является нетипичным. Он становится естественным продолжением других способов, например контрольно-надзорного в случаях неисполнения государственных предписаний, по результатам проверки, либо необоснованного, по мнению проверяемого, привлечения к ответственности. В случае отказа в предоставлении лицензии либо выдаче разрешения лицо вправе обратиться в суд для отстаивания своих прав. В этом случае юрисдикционный способ является продолжением исполнительно-распорядительного способа применения права.

В рамках каждого направления государственной функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций существуют задачи, решение которых осуществляется *исполнительно-распорядительным* способом правоприменения. Это выдача различных разрешений и лицензий на осуществление определенных видов деятельности в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, то есть лицензирование.

Лицензирование в рамках пожарного надзора – это деятельность специальных служб пожарного надзора по проверке возможности юридических лиц и индивидуальных пред-

принимателей осуществлять мероприятия в области пожарной безопасности. Получение лицензии в области пожарного надзора требуется для осуществления двух видов деятельности:

- для осуществления мероприятий по тушению пожаров;
- для осуществления работ по монтажу, ремонту и обслуживанию средств обеспечения пожарной безопасности зданий и сооружений.

Претендент на получение лицензии должен соответствовать определенным условиям: иметь в наличии специальную технику и средства связи, обладать штатом специально обученных сотрудников и т. п. Если претендент соответствует необходимым условиям, он предоставляет в лицензирующий орган (в соответствии с Постановлением Правительства от 06.02 2006 г. № 625 таким органом являются структурные подразделения МЧС России) оригиналы и копии документов, подтверждающих выполнение условий для получения лицензии. На основании представленных документов лицензирующий орган проводит проверку.

По итогам проверки лицензирующий орган выдает претенденту документ, дающий право на осуществление деятельности в области противопожарной безопасности (лицензию), в случае несоответствия представленных сведений – мотивированный отказ. Лицензия предоставляется на пять лет. Срок действия лицензии может быть продлен в порядке переоформления.

В рамках обеспечения безопасности на водных объектах исполнительно-распорядительным способом правоприменения осуществляется проведение аттестаций на право управления маломерными судами. Аттестация на право управления маломерными судами осуществляется в соответствии с установленными законом правилами в форме экзамена. К сдаче экзамена допускаются лица, достигшие восемнадцатилетнего возраста, признанные годными по состоянию здоровья и имеющие специальную теоретическую и практическую подготовку. По результатам экзамена выдается удостоверение на право управления маломерным судном.

В области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций проводится

аттестация в отношении аварийно-спасательных служб, формирований и спасателей. Аттестация аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей проводится с целью определения их профессиональной готовности к реагированию на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера и проведению работ по их ликвидации. Аттестация также проводится в отношении образовательных учреждений по подготовке спасателей, переподготовке и повышению квалификации. Порядок проведения аттестации утвержден Правительством Российской Федерации.

Аттестация аварийно-спасательных служб осуществляется аттестационными комиссиями различного уровня: межведомственной аттестационной комиссией, региональными, территориальными, ведомственными аттестационными комиссиями. Периодичность прохождения аттестации определена в три года. Современное развитие средств спасения и иных технических приспособлений в области осуществления спасательных работ требует разработки отдельных требований при проведении каждой аттестации. Общие требования установлены межведомственной комиссией.

В рамках исполнительно-распорядительной деятельности осуществляется компенсация ущерба пострадавшим. Для этого в бюджете каждого уровня (федерального, регионального, муниципального) создаются специальные резервные фонды. В случае повреждения имущества в результате ЧС лицо обращается в орган местного самоуправления. Если средств местного резервного фонда недостаточно, администрация обращается на региональный уровень, а в случае недостаточности – на федеральный. Например, администрация Волгоградской области обращалась с просьбой компенсации к Правительству в связи с необходимостью выплаты компенсаций лицам, пострадавшим в результате пожаров в области в сентябре 2010 года. Наиболее типичным примером компенсационных выплат различными фондами, действующими на территории Волгоградской области, является компенсация ущерба в результате паводка. В целом такая система выглядит работоспособной, но не лишена некоторых недо-

статков. Например, средства резервного фонда не накапливаются, а в случае остатка возвращаются в бюджет. По нашему мнению, это неправильно, ведь количество ЧС каждый год разное, и накопление позволило бы за счет менее «чрезвычайных» лет компенсировать более «чрезвычайные».

Деятельность в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций также осуществляется *контрольно-надзорным способом*. Типичным примером государственного надзора является деятельность прокуратуры. В сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций деятельность прокуратуры направлена на пресечение антропогенных чрезвычайных ситуаций. Другими словами, экологических преступлений, следствием которых может быть возникновение ЧС. В области охраны окружающей среды и природопользования прокуратурой Волгоградской области в 2010 г. выявлено 2 776 нарушений закона, направлено материалов для решения вопроса об уголовном преследовании 11, по данным материалам возбуждено 10 уголовных дел¹. Кроме того, на территории Волгоградской области в границах Волжского бассейна действует Волгоградская межрайонная природоохранная прокуратура. В 2010 г. ею выявлено 2 667 нарушений закона, возбуждено 32 уголовных дела². Также в рамках контрольно-надзорного способа осуществляется проведение проверок в порядке, установленном Федеральным законом от 26.12.2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля/надзора и муниципального контроля». Проверка проводится один раз в три года, либо с момента предыдущей проверки, либо с момента государственной регистрации юридического лица или индивидуального предпринимателя. Основания проведения внеплановых проверок ограничены и определены законом [2, с. 114]. В соответствии с законом имеются три основания проведения внеплановых проверок.

Проведение проверок в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций – это разновидность государственного контроля, заключающаяся в проверке соответствия действующим в стране нормам и правилам деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей.

Лесные пожары летом 2010 г. вновь остро поставили вопрос об организации пожарного надзора в области соблюдения требований пожарной безопасности в лесах. Пункт 21 Положения о государственном пожарном надзоре устанавливает, что «действие Положения не распространяется на порядок осуществления контроля (надзора) за соблюдением требований пожарной безопасности в лесах...».

В соответствии со ст. 97 Лесного кодекса Российской Федерации государственный пожарный надзор в лесах осуществляется:

- органами государственного пожарного надзора;
- государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти субъектов РФ, в пределах полномочий указанных органов, определенных в ч. 1 ст. 83 Лесного кодекса РФ;
- государственными учреждениями, подведомственными органам государственной власти РФ, в пределах полномочий указанных органов, определенных в соответствии с ч. 2 ст. 83 Лесного кодекса РФ. То есть контроль и надзор, в том числе и пожарной безопасности, лесопарков и лесничеств, расположенных в границах территории субъектов РФ, плотность которых в 15 раз превышает среднюю плотность населения РФ, осуществляются федеральными органами исполнительной власти (Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба по надзору в сфере природопользования).

Такое значительное количество надзорных организаций приводит к неоправданному увеличению числа проверок, что создает дополнительные трудности при осуществлении коммерческой деятельности. С другой стороны, «перекладывание» обязанностей с одной государственной структуры на другую может привести к отсутствию необходимого надзора. По нашему мнению, пожарный надзор в области лесного хозяйства должен осуществляться специально созданными структурными подразделениями федерального пожарного надзора. Он может называться так: Отдел мониторинга пожарной безопасности парков, лесопарков и рекреационных зон.

Контрольно-надзорная деятельность в сфере организации безопасности на водных объектах осуществляется по трем направлениям:

- *контроль технического состояния* маломерных судов, баз (сооружений) для стоянок маломерных судов, пляжей, переправ и наплавных мостов, заключающийся в ежегодном освидетельствовании перед началом навигации. Правила технического состояния утверждены Приказом министра по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий от 29.06.2005 г. № 501 «Об утверждении Правил технического надзора за маломерными судами, поднадзорными Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, базами (сооружениями) для их стоянок, пляжами и другими местами массового отдыха на водоемах, переправами и наплавными мостами»;
- *проведение мероприятий по надзору на акватории водных объектов* с целью пресечения правонарушений, связанных с эксплуатацией маломерных судов. Они осуществляются в виде патрулирования, рейдов, наблюдений с плавучих или береговых контрольных мостов;
- *мероприятия по надзору в отношении юридических лиц и индивидуальных предпринимателей* владельцев баз (сооружений) для стоянки маломерных судов, пляжей, переправ и наплавных мостов.

Катастрофа, произошедшая с теплоходом «Булгария», выявила недостатки в данной системе. Необходимо законодательно закрепить возможность выборочной проверки судов надзорными инстанциями после прохождения технического осмотра. При этом во избежание коррупционных злоупотреблений проверки должны проводиться не более одного раза в период навигации.

Объекты, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, требуют постоянной проверки на соответствие правилам гражданской обороны. Решениями государственных и муниципальных органов часть

объектов гражданской обороны передана в частную собственность. Проверка объектов гражданской обороны осуществляется в рамках государственного надзора в области гражданской обороны. Правила эксплуатации этих объектов утверждены Постановлением Правительства РФ от 23.04 1994 г. № 359 «Об утверждении Положения о порядке использования объектов и имущества гражданской обороны приватизированными предприятиями, учреждениями и организациями» и приказами МЧС России от 15.12 2002 г. № 583 «Об утверждении и введении в действие Правил эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны» и от 21.07 2005 г. № 575 «Об утверждении Порядка содержания и использования защитных сооружений гражданской обороны в мирное время». Надзор в сфере гражданской обороны также ведется в отношении систем оповещения (Приказ МЧС РФ № 422, Мининформсвязи РФ № 90, Минкультуры РФ № 376 от 25.07 2006 г. «Об утверждении Положения о системах оповещения населения»).

В результате проведения проверок появляются акты применения права, характеризующие состояние объекта на его соответствие нормам и правилам. Органами государственного пожарного надзора составляются акты проверки в соответствии с формой, установленной законом. После проверки технического состояния маломерных судов, баз, пляжей, наплавных мостов составляется *акт технического освидетельствования*. Проверка технического состояния объектов гражданской обороны осуществляется комиссией. По итогам проверки составляется *акт проверки содержания и использования защитного сооружения гражданской обороны*. При обнаружении несоответствия появляются акты применения права, направленные на устранение обнаруженных нарушений, – *предписания*. Органами государственного пожарного надзора за 2010 г. направлено 44 материала дел для административного приостановления деятельности организаций.

Ответственность за нарушение норм и правил в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций предусмотрена Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. За нарушение правил пожарной безопасности ответствен-

ность устанавливается ст. 8.32; 11.16; 20.4 КоАП, то есть за нарушение общих правил пожарной безопасности, за нарушение правил пожарной безопасности на транспорте и за нарушение правил пожарной безопасности в лесах. Санкции за данные правонарушения, по нашему мнению, недостаточно строгие.

За грубое нарушение правил пожарной безопасности в лесах, повлекшее за собой серьезный материальный вред, должна быть установлена уголовная ответственность. Только столь жесткие меры позволят нашей стране избежать повторения пожаров летом 2010 года. Действующий Уголовный кодекс предусматривает ответственность за нарушение правил пожарной безопасности только в случае, если это повлекло за собой причинение вреда жизни и здоровью граждан, а также в случае умышленного повреждения чужого имущества путем поджога.

За нарушение юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями правил пожарной безопасности предусмотрена ответственность в виде приостановки деятельности на срок до девяноста суток. По нашему мнению, в случае неустранения нарушений после наложения предусмотренных законом штрафных санкций приостановка деятельности организации должна быть продлена *до полного устранения нарушений правил пожарной безопасности*. Столь жесткие меры вызваны тем, что деятельность с нарушением правил пожарной безопасности ставит под угрозу жизнь и здоровье многих людей. Такая деятельность может привести к негативным последствиям, как, например, в пермском баре «Хромая лошадь».

В сфере безопасности на водных объектах Кодексом об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за правонарушения двух видов:

- связанные с эксплуатацией маломерных судов (ст. 8.22; ч. 2 ст. 11.7; ст. 11.8; ст. 11.9–11.11; ч. 2 ст. 11.13);
- связанные с эксплуатацией баз (сооружений) для стоянки маломерных судов (ст. 11.12).

Статей, предусматривающих ответственность за нарушения правил эксплуатации пляжей, переправ, наплавных мостов, нами обнаружено не было. По всей видимости, это

связано с тем, что перед началом сезона все объекты проходят техническое освидетельствование, итогом которого может быть либо разрешение на эксплуатацию, либо запрет. Если объект допущен к эксплуатации, то его состояние удовлетворительно и будет оставаться таковым вплоть до проведения следующего освидетельствования. При этом то, как привлекать к ответственности лица, использующие объекты, запрещенные к эксплуатации, законодатель не регламентирует. По нашему мнению, эти действия должны квалифицироваться как незаконное предпринимательство.

Согласно ст. 20.7 КоАП нарушение правил эксплуатации технических систем управления гражданской обороны и объектов гражданской обороны, либо правил использования и содержания систем оповещения, средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятисот до одной тысячи рублей. Столь низкие штрафные санкции не остановят собственников объектов гражданской обороны в их организации с нарушением существующих правил. Например, складирование товара в ущерб проходу на объектах, используемых в качестве складских помещений; изменение в структурных особенностях помещений без соответствующего разрешения. Таким образом, мы предлагаем значительно увеличить сумму штрафа, а также приостанавливать деятельность организации до полного устранения нарушений.

В рамках функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций *поощрением* отмечаются со стороны руководства особые отличия, проявленные служащими при выполнении своего профессионального долга (ордена, медали, значки, премии). Социально-полезная деятельность «непрофессионалов» также отмечается в виде поощрения (грамоты и медали за спасение утопающих или пропадающих в огне).

Таким образом, правовая государственная деятельность по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций осуществляется различными способами, присущими любой другой основной государственной функции.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См.: Отчет по форме «П» за 2010 г. прокуратуры Волгоградской области.

² См.: Там же.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вопленко, Н. Н. Реализация права / Н. Н. Вопленко. – Волгоград, 2001.
2. Плешакова, О. В. Комментарий к Федеральному закону «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» / О. В. Плешакова, А. И. Королев. – М. : Деловой двор, 2009. – 160 с.
3. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. – М. : Юрист, 2001. – 776 с.

LAW FORMS OF REALIZATION OF THE RUSSIAN STATE'S EMERGENCY FUNCTION

A. V. Kozlov

The author makes an attempt to consider law forms of realization emergency function. The law forms of emergency function are suggested. The means of application of law are considered under the conditions of the state emergency function.

Key words: *state function, emergency function, law-making, law enforcement, means of application of law, emergency, licensing.*