

*Л.В. Андриченко<sup>1</sup>, Е.К. Назаренко<sup>2</sup>*  
(<sup>1</sup>ФГНИУ ИЗиСП, <sup>2</sup>ВНИИ ГОЧС МЧС России; e-mail: federal@izak.ru)

## **ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧС**

*Анализируется правовая база субъектов Российской Федерации по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Определены проблемы регионального законодательства и предложены направления его совершенствования.*

*Ключевые слова: нормативная правовая база, законодательство субъектов РФ.*

*L.V. Andrichenko, E.K. Nazarenko*

## **PROBLEMATIC OF LEGAL REGULATION OF PROTECTION OF POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCY SITUATIONS AT THE REGIONAL LEVEL**

*Analysis of regulatory legal base of the Russian Federation subjects in the field of protection of population and territories from emergency situations was carried out. Identified the problems of the legislation and directions of its improvement is offered.*

*Key words: regulatory legal base, legislation of the Russian Federation subjects.*

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 16 сентября 2015 г.

Поддержание общественного порядка, осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов. По предметам *совместного ведения* Российской Федерации и субъектов РФ издаются **федеральные законы** и принимаемые в соответствии с ними **законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ**.

В большинстве субъектов РФ приняты и действуют законы о защите населения и территорий от ЧС – это базовые региональные законы, регламентирующие отношения в обозначенной сфере.

Если исходить из обеспечения качества правового регулирования, то наиболее полными и содержательными являются законы города Москвы, Свердловской области, Республики Башкортостан, Республики Татарстан и ряда других субъектов РФ [1].

Также в субъектах РФ приняты и действуют подзаконные акты, направленные на реализацию конкретных полномочий по защите населения и территорий от ЧС, закреплённых в Федеральном законе № 68-ФЗ.

Так, в целях правового обеспечения решения задач по осуществлению подготовки и содержания в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от ЧС, обучения населения способам защиты и действиям в указанных ситуациях принят ряд подзаконных актов, например, в Тверской и Челябинской областях [2, 3] и др.

В рамках полномочий по организации обучения населения способам защиты и действий в условиях ЧС, во многих субъектах также приняты и действуют нормативные правовые акты [4], в соответствии с которыми создаются учебно-методические центры по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям. Органы исполнительной власти субъектов РФ, с учётом специфики субъектов, на основе примерных программ, утверждённых МЧС России, утверждают свои примерные образовательные программы, на основе которых в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям разрабатываются уже конкретные программы обучения.

Большое количество нормативных правовых актов разработано в соответствии с полномочием по принятию решения о проведении эвакуационных мероприятий в ЧС межмуниципального и регионального характера и обеспечения их проведения, например, в Красноярском крае, Республике Ингушетия [5, 6]. Нужно отметить, что органы исполнительной власти субъектов РФ имеют более точные (чем федеральные органы) сведения о количестве и составе населения, культурных и материальных ценностях, состоянии транспорта и дорог на территории субъекта, поэтому, наряду с планированием эвакуации федеральными органами государственной власти, органы государственной власти субъекта Российской Федерации также разрабатывают свои, более конкретизированные, планы эвакуации в безопасные районы, размещения, развертывания лечебных и других учреждений, необходимых для первоочередного обеспечения пострадавшего населения.

В соответствии с полномочиями органов государственной власти субъектов РФ по информированию населения о ЧС, проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ при ЧС межмуниципального и регионального характера, а также поддержанию общественного порядка значительное количество подзаконных нормативных правовых актов разработано, например, в Ростовской области [7].

Органы исполнительной власти субъектов РФ могут передавать часть своих полномочий федеральным органам исполнительной власти путем заключения с ними соответствующих соглашений. В качестве примера подобного рода акта можно привести постановление Губернатора Волгоградской области от 2 октября 2013 г. № 1013 "О мерах по реализации Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Администрацией Волгоградской области о передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами Государственной проти-

вопожарной службы, организации осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, осуществления поиска и спасания людей на водных объектах". Это снимает в определенной мере реализацию части задач с субъекта Российской Федерации, однако сохраняет за ним необходимость их финансового обеспечения.

В рамках реализации других полномочий, закреплённых Федеральным законом № 68-ФЗ, на уровне субъектов РФ также сформирована многочисленная база нормативных правовых актов, направленных на обеспечение защиты населения и территорий от ЧС.

Анализ законодательства субъектов РФ в области защиты населения и территорий от ЧС показал некоторые типичные недостатки в содержании соответствующих законов.

Так, определенные претензии следует предъявить к установлению понятийного аппарата законов о защите населения и территорий от ЧС субъектов РФ, в большинстве законов которых наблюдаются случаи неоправданного дублирования определения понятий федерального законодательства. В качестве примеров подобного рода можно сослаться на законы Республики Башкортостан, Республики Дагестан, Краснодарского края, Костромской области, Новгородской области.

В ряде законов субъектов РФ о защите населения и территорий от ЧС представлены определения понятий, не имеющих прямого отношения к предмету их регулирования и, более того, даже не встречающиеся далее в тексте закона. Например, в законе Республики Саха (Якутия) содержатся термины "инцидент", "инфраструктура", "собственник", что не соответствует целям принятого закона. При этом ряд из этих понятий уже определены в других нормативных правовых актах (например, термин "собственник" определён в статье 209 Гражданского Кодекса РФ).

Недостатком ряда законов также является отсутствие четкого определения цели принятия закона, что характерно, например, для соответствующих законов Кабардино-Балкарской Республики, Республики Алтай, Белгородской и Ивановской области, Камчатского края.

К проблемным аспектам законов субъектов РФ нужно отнести и наличие в них норм, приводящих к превышению компетенции органов государственной власти субъектов РФ. Так, в текстах ряда региональных законов есть положения, регламентирующие вопросы прав и обязанностей граждан в области защиты населения и территорий от ЧС [8], хотя их регулирование находится в ведении Российской Федерации.

Недостатком регионального законодательства следует признать и отсутствие в законах отдельных субъектов РФ норм, определяющих полномочия органов государственной власти субъектов РФ [9], что может вызвать проблемы на уровне правоприменения, поскольку органы исполнительной власти субъектов РФ руководствуются как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов РФ.

К недостаткам рассматриваемых законов субъектов также нужно также отнести и имеющуюся неопределённость в установлении предмета регулирования на уровне названия закона. Это проявляется, например, во включении в названия законов таких терминов, как "отдельные вопросы", "некоторые вопросы" и др. В качестве примера приведем Закон Республики Карелия от 26 декабря 2005 г. № 938-ЗРК, который называется: "О некоторых вопросах защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Республике Карелия". Такая неопределенность в установлении предмета регулирования не соответствует уже устоявшимся требованиям юридико-технического оформления законов, выраженных, в частности, в Методических рекомендациях по юридико-техническому оформлению законопроектов (направлены письмом Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18.11.2003 № вн 2-18/490). Согласно этим требованиям, наименование закона должно отражать его содержание и основной предмет правового регулирования. Наименование должно быть точным, четким и максимально информационно насыщенным, правильно отражать предмет правового регулирования с тем расчётом, чтобы исполнители могли по наименованию законодательного акта определить его основное содержание, легко запомнить, при необходимости быстро найти.

В некоторых законах регулируется обозначенная для субъектов РФ сфера правовой регламентации лишь частично. Нередко это происходит и в результате того, что со временем в эти законы вносятся многочисленные изменения, прежде всего, направленные на утрату силы отдельных положений, однако замещение нормативного материала происходит при этом далеко не всегда. Подобными недостатками "грешат" на сегодняшний день, например, законы о защите населения и территорий от ЧС Свердловской и Пензенской областей, большая часть положений которых утратила силу.

В качестве недостатка ряда законов субъектов РФ нельзя не отметить также неверное определение целей и задач правового регулирования в обозначенной сфере. Так, в законе Рязанской области в качестве целей указывается, например: "разграничение полномочий" или "ликвидация чрезвычайных ситуаций". Вместе с тем, целями законодательного регулирования может быть только регламентация общественных отношений, направленная на достижение определенного результата.

Помимо обозначенных проблем в нормативном правовом регулировании на уровне субъектов типичными являются также такие проблемы, как: несвоевременная актуализация норм регионального законодательства; множественность подзаконных актов по одному и тому же вопросу, раздробленность подзаконного регулирования; отсутствие регламентации по отдельным вопросам, требующим правового регулирования.

Таким образом, сложившееся законодательное обеспечение вопросов защиты населения и территорий от ЧС на уровне субъектов РФ пока не в полной мере соответствует требованиям комплексного регулирования отношений в рассматриваемой области и требует своего совершенствования в рамках обо-

значенных проблем. Одним из вариантов системного устранения указанных проблем может стать разработка модельных законов в области защиты населения и территорий от ЧС [10]. Данные модельные законы должны рассматриваться законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации в качестве рекомендаций. При внесении изменений в законы субъекта РФ нормы модельных законов следует адаптировать применительно к особенностям организации государственной власти, территориального устройства и иным особенностям субъекта РФ. Разработка и внедрение таких модельных законов будет способствовать более эффективной организации деятельности органов и должностных лиц субъектов РФ по вопросам защиты населения и территорий от ЧС.

### Литература

1. **Валеев Э.А.** Систематизация законодательства в сфере предупреждения и ликвидации последствий природных и техногенных катастроф // Органы государственной власти и местного самоуправления в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: матер. науч.-практ. конф. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД "Юриспруденция", 2014. С. 32-37.

2. **Постановление** Правительства Тверской области от 17 сентября 2012 г. № 529-пп "Об утверждении Положения о подготовке и содержании в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий Тверской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

3. **Распоряжение** Губернатора Челябинской области от 17 февраля 2010 г. № 165-р "О введении в действие Положения о подготовке и содержании в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий Челябинской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

4. **Распоряжение** Правительства г. Санкт-Петербурга от 28 марта 2013 г. № 23-рп "О Порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга при подготовке и обучении населения способам защиты и действиям в чрезвычайных ситуациях и пропаганде знаний в этой области".

5. **Постановление** Правительства Красноярского края от 8 февраля 2011 г. № 67-П "Об утверждении Положения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера".

6. **Постановление** Правительства Республики Ингушетия от 18 ноября 2010 г. № 352 "О проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера и их обеспечении на территории Республики Ингушетия".

7. **Постановление** Правительства Ростовской области от 10 февраля 2012 г. № 101 "Об утверждении Положения об организации оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера".

8. **Закон** Калужской области от 22 декабря 1997 г. № 21-ОЗ "О защите населения и территорий Калужской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

9. **Закон** Республики Калмыкия от 29 июня 2010 г. № 190-IV-3 "О защите населения и территории Республики Калмыкия от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

10. **Рекомендации** территориальным органам МЧС России по использованию модельных актов в рамках совершенствования нормативной правовой базы субъектов российской федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ВНИИ ГОЧС МЧС России, 2014. 80 с.