

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»

(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности

(код и наименование направления подготовки / специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль) / специализация)

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)

на тему Административно-правовой механизм предупреждения и ликвидации
чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Обучающийся

А.А.Валеев

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

кандидат юридических наук, И.А. Александров

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)

Тольятти 2023

Аннотация

Дипломная работа на тему «Административно-правовой механизм предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы и источников. Объем дипломной работы составляет 77 страниц машинописного текста, при написании работы использовано 35 источников.

Актуальность исследования обусловлена тем, что защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций напрямую зависит от эффективности административно-правового механизма предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного техногенного характера.

Целью исследования является проведение комплексного анализа административно-правового механизма, направленного на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Объектом исследования выступают общественные отношения, возникающие в связи с принятием, исполнением и применением норм, регулирующих деятельность в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Предметом исследования будут нормы действующего законодательства, составляющие систему мер административно-правового характера по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Основной задачей исследования является исследование системы мер принимаемых государством с целью защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

По результатам проведенной работы даны предложения по совершенствованию законодательства в данной области.

Содержание

Введение	4
1 Теоретические основы административно-правового механизма	6
2 Общая характеристика административно-правового механизма предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	19
2.1 Определение понятий «чрезвычайная ситуация», «предупреждение чрезвычайных ситуаций» и «ликвидация чрезвычайных ситуаций»	19
2.2 Нормативно-правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.....	23
3 Механизм государственного федерального надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.....	36
3.1 Общая характеристика государственного контроля (надзора).....	36
3.2 Государственный федеральный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	50
3.3 Правоприменительная практика в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	67
Заключение	71
Список используемой литературы и используемых источников.....	73

Введение

Всю свою историю люди сталкиваются с бедствиями и катастрофами различного характера не зависимо от региона проживания. Данные события зачастую приводят к массовой гибели людей, животных, экосистем, разрушению инфраструктуры, обширным экономическим потерям для государств. В настоящее время в связи с развитием технологий, в том числе и очень опасных, к типичным природным факторам, вызывающим бедствия и катастрофы, добавился и антропогенный фактор, который может сделать определенные территории непригодными для жизни на очень долгое время.

В связи с этим практически все государства принимают меры по защите своих территорий и населения от таких фатальных событий. Не является исключением и наша страна – Российская Федерация. Согласно обзору РИА «Новости» в 2020-2023 годах чрезвычайной ситуацией федерального характера в России признано 7 событий. В пяти случаях причиной этих чрезвычайных ситуаций стали стихийные бедствия (наводнения, паводки, лесные пожары), в двух случаях причиной чрезвычайных ситуаций стала деятельность человека (наводнение после разрушения Каховской ГЭС украинскими войсками, разлив дизельного топлива из лопнувшей цистерны в г. Норильск Красноярского края) [29].

Учитывая размеры нашей страны и то, что последствия чрезвычайных ситуаций носят катастрофический характер, возникает необходимость организации постоянного контроля и мониторинга обстановки на большей части территории нашей огромной страны, а также требуется организация скорейшего привлечения всех наличных сил и средств для своевременного купирования выявленных угроз, устранения последствий возникших чрезвычайных ситуаций.

Для успешного решения этой задачи государство должно иметь действенный правовой механизм позволяющий организовать эффективную деятельность субъектов правоотношений в данной области, а учитывая

организирующую роль государства и характер данных отношений, наиболее оптимальным для регулирования отношений в данной области будет использование механизма административно-правового регулирования.

Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является одной из важнейших целей государственной политики Российской Федерации в области национальной безопасности, в связи этим, мы считаем целесообразным исследовать существующий административно-правовой механизм предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Объект исследования - общественные отношения, возникающие в связи с принятием, исполнением и применением норм, регулирующих деятельность в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Предмет исследования - нормы действующего законодательства, составляющие систему мер административно-правового характера по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Цель исследования: изучить и провести комплексный анализ административно-правового механизма, направленного на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Задачи исследования:

- Исследовать сущность понятия «административно-правовой механизм»;
- Исследовать административно-правовые нормы действующего законодательства, регулирующие отношения в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- Рассмотреть результаты правоприменительной практики в исследуемой области.
- Выявить проблемы правового регулирования в данной области и предложить пути их решения.

1 Теоретические основы административно-правового механизма

Как известно из науки государства и права, законность и порядок в обществе обеспечиваются посредством правового регулирования. Данный вид регулирования подразумевает создание системы специальных норм, посредством и на основании которых производится воздействие на общественные отношения с целью их упорядочения. Эти специальные нормы получили название «правовые нормы» или «нормы права». Правовые нормы устанавливаются государством и им обеспечиваются, они в концентрированном виде содержат общеобязательные правила поведения в виде дозволения или запрета определенных действий. Данные нормы предусматривают реакцию общества на нарушение установленных правил с целью защиты сложившихся в обществе отношений.

Однако общественные отношения очень разнообразны и методы регулирования их зачастую отличаются, а потому они были разделены на определенные виды (отрасли) права, характеризующиеся определенной однородностью регулируемых отношений. Так в России существуют следующие отрасли права: административное право, уголовное право, гражданское право и т.д.

Соответственно, указанные отрасли будут иметь каждая свой вид правового регулирования: административно-правовое регулирование, уголовно-правовое регулирование и т.д.

Поскольку правовое регулирование, это целенаправленный процесс, то он подразумевает определенный механизм своей реализации – правовой механизм. Сущность данного механизма и подлежит исследованию в данной главе, а также его отраслевой вид - административно-правовой механизм.

Так как, административно-правовой механизм является одним из видов правового механизма, то он будет содержать в себе все признаки последнего с некоторыми особенностями.

Общетеоретические и отраслевые научные исследования правового механизма имеют различные подходы к его определению, содержанию и структуре.

С.И. Ожегов под механизмом понимал «Внутреннее устройство (система звеньев) машины, прибора, аппарата, приводящее их в действие» [17]. В словаре иностранных слов, вошедших в состав русского языка, механизм в широком смысле «способ, которым сила переходит в действие; также - совокупность всех средств, необходимых для приведения в действие того или другого акта нашей деятельности» [27].

Исходя из представленных определений, мы пришли к выводу, что механизм, это упорядоченная определенным образом совокупность средств, приводящая в действие что-либо или оказывающая воздействие на что-либо для достижения необходимого результата.

Переходя непосредственно к определению понятия «правовой механизм» отметим, что в правоведении термин «механизм» рассматривают как правовую категорию с учетом его функционального и инструментального применения. Так в юридических науках можно выделить следующие широко используемые правовые категории:

- механизм правоприменения,
- механизм правового регулирования,
- механизм реализации права, и т.д.

Учеными даются разные определения понятию «правовой механизм», что по нашему мнению является следствием отсутствия единого системного подхода к определению данного понятия.

Так, у А.В. Малько, это «система правовых средств, организованных наиболее последовательным образом в целях преодоления препятствий, стоящих на пути удовлетворения интересов субъектов права» [11].

У В.Н. Хропанюка, «система правовых средств, с помощью которых осуществляется упорядоченность общественных отношений в соответствии с целями и задачами правового государства» [33].

К.В. Шундиков определяет его как: «объективированный на нормативном уровне, системно организованный комплекс юридических средств, необходимый и достаточный для достижения конкретной цели (совокупности целей)» [35].

Как видим, в приведенных определениях цель применения системы правовых средств несколько отличается. Если у первого это «преодоление препятствий», то у второго «осуществление упорядоченности общественных отношений», третий автор в качестве цели указывает «достижение конкретной цели».

По нашему мнению, в определениях данными А.В. Малько и К.В. Шундиковым отсутствует связь между собственно правовыми средствами и их применением, они как бы сами по себе. То есть они рассматривали правовой механизм в статике, без указания на его назначение.

Из определения данным В.Н. Хропанюком не понятно, каким образом правовые средства способствуют осуществлению упорядочивания общественных отношений.

Указанные выше недостатки отсутствуют у определения, которое дал исследуемому понятию С.С. Алексеев, и с которым согласны большинство исследователей. Он под правовым механизмом подразумевает «взятую в единстве всю совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения» [1, с. 35].

Как видно из приведенного определения, правовым механизмом охватываются такие стороны правового регулирования, как:

- обеспечение правового воздействия на общественные отношения посредством определенного набора юридических средств;
- сами юридические средства, подобранные в определенном соотношении и применяемые в определенном порядке [1, с.35].

То есть в данном определении правовой механизм представлен и в статике и в динамике.

Под совокупностью юридических средств С.С. Алексеев понимает следующие основные элементы, образующие правовой механизм, с привязкой к стадиям правового регулирования:

- юридические нормы - образуют нормативную основу механизма правового регулирования;
- правоотношения - обеспечивают действие права в отношении конкретных лиц;
- акты реализации субъективных юридических прав и обязанностей - с их помощью субъективные юридические права и обязанности претворяются в жизнь, они воплощаются в поведении конкретных субъектов [1, с.36].

Кроме того автор выделяет еще два дополнительных (факультативных) элемента механизма правового регулирования:

- нормативные юридические акты - форма выражения и закрепления юридических норм, вместе с тем они выполняют в механизме самостоятельные функции;
- правосознание и правовая культура - имеют общее значение в механизме, они подключаются ко всем его частям [1, с. 36].

В своей работе автор подчеркивает, «Рассматривая основные части механизма правового регулирования, не следует упускать из виду его глубокого, внутреннего единства. Право, нормативные юридические акты, правоотношения, акты реализации, правосознание и правовая культура потому и характеризуются в качестве элементов механизма правового регулирования, что все они находятся в последовательной, закономерной связи, образуют единую, слаженную систему юридических средств воздействия на общественные отношения» [1, с. 35].

На наш взгляд С.С. Алексеев дал наиболее точную формулировку исследуемому понятию, в данной работе мы будем придерживаться именно ее.

Исходя из вышеизложенного, под правовым механизмом следует понимать совокупность правовых средств, применяемых в определенном порядке при помощи которых, обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения с целью их регулирования.

Нужно отметить, что в научной и учебной юридической литературе понятие «механизм правового регулирования» зачастую употребляется в том же смысле, что и понятие «правовой механизм».

Изучив взгляды различных исследователей по вопросу тождественности указанных понятий, мы присоединяемся к хорошо аргументированной позиции С.А. Кузнецовой: «Понятия «правовой механизм» и «механизм правового регулирования» следует рассматривать как тождественные, считая первый названный термин сокращенным вариантом второго» [10].

Дав определение понятию «правовой механизм» перейдем непосредственно к теме нашего исследования, разберемся, что представляет собой административно-правовой механизм и выявим его общие и отличительные признаки с родовым понятием.

В толковом словаре Д.Н. Ушакова прилагательное «административный» определяется, как «Относящийся к системе управления, к органам администрации» [32]. В словаре иностранных слов русского языка А.Н Чудинова понятие «административный» имеет схожее значение «Относящийся к управлению, правительству» [34].

Исходя из приведенных определений, можно предположить, что это правовой механизм каким-то образом связанный с управлением, правительством. Разберем данную характеристику подробнее.

Управленческая направленность механизма административно-правового регулирования позволяет предположить, что он имеет какие-то признаки, характерные только для него, например, несколько иное внутреннее строение и (или) внешние связи.

Органы публичной власти и их должностные лица в процессе своей управленческой деятельности применяют некие правовые средства для воздействия на объекты управления в целях регулирования и упорядочения правоотношений, нацеленных на решение задач государства и общества. Такие правовые средства и правоотношения получили название «административные».

Выше мы уже выяснили, какие элементы входят в состав механизма правового регулирования, тогда эти элементы присутствуют и в административно-правовом механизме в том или ином качестве. Юридические нормы будут иметь административную (управленческую) специфику, акты реализации юридических прав и обязанностей будут носить односторонний характер, от управляющего субъекта к управляемому, а правоотношения будут основаны на факторе власти-подчинения.

Проведенный нами выше разбор и сделанные на основе него выводы находят свое подтверждение в работах видного ученого в области административного права А.П. Коренева, который в составе административно-правового механизма, выделяет следующий «комплекс административно-правовых средств:

- нормы административного права и его принципы;
- акты толкования норм права;
- административно-правовые отношения;
- акты применения норм права» [8, с.54].

Разберем данные элементы подробнее.

В процессе исследования административно-правового механизма мы столкнулись с различными интерпретациями правовой категории «норма административного права», которые сводились к двум взглядам на регулируемые данными нормами отношения. С одной позиции данные нормы регулируют отношения только в сфере публичного управления, с другой включают и сферу не публичного управления.

Нужно отметить, что нормы административного права регулируют отношения не только управленческой направленности, но и отношения не связанные с управлением. Так, данные нормы регламентируют отношения в общественных местах, отношения связанные с общественной и личной безопасностью, они содержат технические предписания описывающие качество товаров, услуг, содержат предостережения граждан об опасности использования или потребления некоторых видов товаров и т.д. Нормы административного права регулируют имущественные, земельные и другие отношения подобного вида.

По результатам изучения данного вопроса, нам кажется убедительней позиция, которая включает в регулирование отношений и сферу публичного управления, и сферу не публичного управления. Это проистекает из того, что данные нормы регулируют отношения не только в сфере исполнительной власти, но и отношения между хозяйствующими субъектами, гражданами, и т.д.

Норма административного права - это норма права, регулирующая отношения в сфере государственного и общественного управления, а также отношения управленческого характера в иных сферах государственной деятельности.

Данные нормы содержатся в нормативно-правовых актах и принимаемых в их исполнение актах должностных лиц органов исполнительной власти, они обладают следующими основными особенностями, отличающими их от других норм:

- одна норма содержится в различных статьях либо правовых актах. Так, диспозиции правовых норм содержатся в различных актах управления, а меры ответственности (санкции) и юридические факты применения санкций находятся в законодательных актах;
- они упорядочивают организацию и функционирование всей системы исполнительной власти;

- они определяют порядок должного поведения в сфере государственного управления;
- они выражают сущность исполнительной ветви государственной власти;
- указанные нормы регулируют не только управленческие, но также земельные, финансовые и т.п. отношения;
- они обладают своими собственными средствами юридической защиты, в виде институтов административной и дисциплинарной ответственности;
- отличительным признаком данных норм будет нечетко выраженная гипотеза, дающая должностному лицу право принимать решение без всяких условий по собственному усмотрению;
- нормы обязывающего характера преобладают среди норм административного права. Это обусловлено особенностями метода административно-правового регулирования, которому присуще одностороннее властное волеизъявление. Наиболее оптимальной формой выражения такого метода будут нормы предписывающего и запрещающего характера;
- среди санкций норм административного права преобладают меры административной ответственности;
- нормы административного права занимают самое большое место в объеме всех правовых норм;
- их цель - защита публичных интересов.

Административно-правовые нормы выполняют следующие функции:

- регулятивная функция - организация, упорядочение и совершенствование отношений, которые складываются в сфере государственного управления; определение правового положения и компетенции субъектов государственного управления; регламентация формы, методов деятельности и взаимоотношений с гражданами и организациями;

- охранительная и защитная функции - предписывают воздерживаться от совершения противоправных деяний; регулируют отношения, связанные с применением административного воздействия в случае совершения посягательства на отношения, охраняемые административным правом.

Акты применения административно-правовых норм являются результатом применения субъектами исполнительной власти норм административного права к конкретным административным делам (например, приказ о проведении проверки в отношении конкретного лица, регистрация ИП и т.д.). Обратим внимание, что фактически вся организующая деятельность субъектов органов власти является результатом правоприменения ими норм административного права. К основным требованиям применения данных норм относятся их законность, обоснованность, целесообразность. У граждан отсутствуют полномочия на правоприменение данных норм.

Актом официального толкования норм административного права называется правовой акт содержащий разъяснение норм административного права, принятый компетентным органом, должностным лицом государственного управления.

Данный акт имеет следующие особенности:

- он обладает государственно-властным характером, ввиду того, что исходит от уполномоченного субъекта и адресуется субъектам правоприменения;
- он раскрывает содержание толкуемой нормы и порядок ее реализации, то есть включает как материальные, так и процессуальные аспекты;
- он обладает юридической силой и может применяться только в течение срока действия толкуемой нормы;
- он не устанавливает новых норм административного права, не отменяет и не изменяет их содержания;

Под толкованием административно-правовых норм понимается процесс осмысления и последующего разъяснения сущности данных норм субъектом толкования. При этом эффективность работы механизма административно-правового регулирования напрямую зависит от качества толкования. Функция толкования особенно выражена на этапе применения административно-правовой нормы, но не ограничивается данным этапом.

Переходя к исследованию сущности административно-правовых отношений, обратимся к мнению специалистов в области административного права.

А.П. Коренев под данным видом отношений понимал - «регулируемые нормами административного права общественные отношения, складывающиеся в сфере управления» [9, с.54].

Ю.М. Козлов дает более конкретное определение - «урегулированное административно-правовой нормой управленческое общественное отношение, в котором стороны выступают как носители взаимных обязанностей и прав, установленных и гарантированных административно-правовой нормой» [7, с.68].

То есть, под административно-правовыми отношениями необходимо понимать общественные отношения, возникающие в сфере государственного управления, которые регулируются нормами административного права.

Для возникновения, изменения или прекращения административно-правовых отношений необходимо, чтобы имелась соответствующая административно-правовая норма, его участники имели соответствующую правосубъектность, а также присутствовал юридический факт, как триггер их запуска.

Они обладают следующими основными признаками:

- возникают, изменяются или прекращаются только на основе административно-правовых норм, которые порождают эти отношения и реализуются через них;

- складываются в области осуществления исполнительно-распорядительной (властно-организационной) деятельности субъектов государственного управления;
- обязательным субъектом данных отношений будет орган государственного управления (или орган исполнительной власти) действующий юридически властно;
- носят волевой характер, поскольку не могут проявиться автоматически и функционировать без волеизъявления участников или хотя бы одного из них, согласие (желание) второй стороны не является обязательным условием;
- охраняются государством от нарушений. За нарушение прав и обязанностей, устанавливается юридическая ответственность;
- споры, которые могут возникать между их участниками, разрешаются обычно в административном (внесудебном) порядке. В ряде случаев предусмотрено судебное рассмотрение таких споров;

Элементами административно-правовых отношений являются:

- субъекты,
- объекты,
- юридические факты.

Субъекты данных отношений наделены административными правами и обязанностями: это субъекты государственного управления, предприятия, учреждения, организации, государственные служащие, граждане РФ, иностранцы, лица без гражданства.

Субъектами административного правоотношения являются два и более участника, как минимум один из которых выражает публичный (государственный) интерес в правоотношении.

Объектом, в каждом конкретном административно-правовом отношении является то, на что направлены права и обязанности его участников, то есть то, ради чего возникает правоотношение.

Юридические факты - это основания возникновения, изменения и прекращения административных правоотношений. Они подразделяются на юридические действия и юридические события. Под первыми понимаются волевые действия (индивидуальные акты) субъектов данных правоотношений направленные на возникновение, изменение, прекращение правоотношений, под вторыми обстоятельства, наступающие независимо от воли субъектов данных правоотношений. Основными юридическими фактами в административном праве являются юридические действия.

Содержание административно-правовых отношений образуют субъективные права и юридические обязанности их участников.

Нам представляется уместным для лучшего понимания содержания данного вида отношений привести здесь их классификацию по различным существенным критериям.

Функционально данные отношения делятся на регулятивные и охранительные. Большинство административных отношений - регулятивные.

По направленности данных отношений выделяют внешневластные и внутриорганизационные отношения.

В зависимости от юридических фактов, порождающих данные отношения, различают отношения, порождаемые правомерными и неправомерными действиями, событиями.

В зависимости от содержания административно-правовых отношений, они подразделяются на материальные и процессуальные.

По характеру взаимодействия их участников выделяются вертикальные (субординационные) и горизонтальные (координационные) административно-правовые отношения.

По способу защиты от противоправных посягательств они делятся на отношения, охраняемые в судебном и во внесудебном (административном) порядке.

Выводы: Административно-правовой механизм является отраслевым видом правового механизма.

Административно-правовой механизм - это нормативно установленный комплекс административно-правовых средств, применяемых в установленном порядке для регулирования и упорядочения общественных отношений и достижения целей государственного управления.

Данный механизм состоит из норм административного права и его принципов, актов толкования норм права, административно-правовых отношений, актов применения норм права.

Нормы административного права носят организующий характер, они являются базой для функционирования механизма исполнительной власти, им присуща публичность и императивность.

Под толкованием административно-правовых норм понимается процесс осмысления и последующего разъяснения сущности данных норм субъектом толкования. Эффективность работы механизма административно-правового регулирования напрямую зависит от качества толкования.

Одним из субъектов административно-правовых отношений всегда будет уполномоченное лицо, действующее юридически властно и в интересах государства.

Акты применения административно-правовых норм являются результатом применения субъектами исполнительной власти норм административного права к конкретным административным делам.

Эффективная работа механизма административно-правового регулирования имеет решающее значение для надлежащего функционирования всей исполнительной власти в Российской Федерации.

2 Общая характеристика административно-правового механизма предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

2.1 Определение понятий «чрезвычайная ситуация», «предупреждение чрезвычайных ситуаций», «ликвидация чрезвычайных ситуаций»

В первой главе данной работы мы отметили, что качественное толкование норм права имеет непосредственное влияние на эффективность работы механизма правового регулирования, поскольку позволяет субъектам регулирования правильно понимать и применять содержание норм права.

Поэтому считаем необходимым, прежде чем перейти к основной теме данной главы, дать определение основных понятий содержащихся в названии главы.

Понятие «чрезвычайная ситуация» если ориентироваться на определение, данное в словаре С.И. Ожегова термину «чрезвычайный», означает ситуацию, не предусмотренную обычным ходом дел, исключительную ситуацию [17].

В отечественное законодательство данное понятие вошло с выходом Постановления Совета Министров СССР от 21 ноября 1990 г. № 1175 «Об утверждении временного Положения о государственной комиссии Совета Министров СССР по чрезвычайным ситуациям», в нем устанавливалось: «Чрезвычайная ситуация - возникшая на объекте или местности обстановка, вызванная аварией, катастрофой, стихийным или экологическим бедствием, эпидемией, эпизоотией и характеризующаяся человеческими жертвами, крупным материальным ущербом, нарушением условий жизнедеятельности и сложностью управления действиями по ликвидации их последствий» [4].

По нашему мнению, исходя из особенности составления данной дефиниции, все остальные признаки имеют значение только при указанной сложности управления действиями по ликвидации последствий, тогда как во всех других случаях они не выходят за рамки ситуации предусмотренной обычным ходом дел, несмотря на то, что характеризуются человеческими жертвами, крупным материальным ущербом, нарушением условий жизнедеятельности. На наш взгляд, в данном случае, имеет место преднамеренная или непреднамеренная ошибка законодателя.

В том же 1990 году Временным положением о Государственной общесоюзной системе по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях, утвержденным Постановлением Совета Министров СССР № 1282 от 15 декабря 1990 г. закрепляется новое определение исследуемого понятия: «Чрезвычайная ситуация - обстановка на объекте или определенной части территории (акватории), сложившаяся в результате аварий, катастроф, стихийных и экологических бедствий, эпидемий, эпизоотий и эпифитотий, которая может привести или уже привела к значительному ущербу, человеческим жертвам и нарушению условий жизнедеятельности» [5].

В данном определении законодатель удалил спорную с моральной точки зрения часть определения.

В Российской Федерации понятие «чрезвычайной ситуации» впервые было сформулировано в утратившем силу Положении о создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях (далее - РСЧС), утвержденным Постановлением Правительства РФ от 18 апреля 1992 г. № 261: «Чрезвычайная ситуация - нарушение нормальных условий жизни и деятельности людей на объекте или определенной территории (акватории), вызванное аварией, катастрофой, стихийным или экологическим бедствием, эпидемией, эпизоотией, эпифитотией, применением возможным противником современных средств поражения и приведшее или могущее привести к людским и материальным потерям» [25].

В этой редакции законодатель в качестве возможной причины чрезвычайной ситуации указывает применение возможным противником современных средств поражения, чего в более ранних определениях не указывалось. Это по нашему мнению объясняется тем, что согласно рассматриваемому Положению, РСЧС предназначалась для предупреждения чрезвычайных ситуаций, в том числе и в военное время. При этом Положение содержало оговорку, что предупреждение социально-политических, межнациональных конфликтов и массовых беспорядков и действия по ликвидации их последствий в компетенцию РСЧС не входят.

В настоящее время Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» содержит следующее легальное определение: «Чрезвычайная ситуация - обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей» [18]. В указанном определении законодатель, перечисляя источники возникновения чрезвычайной ситуации, допускает возможность наступления «катастрофы, стихийного или иного бедствия», при этом легальные определения этих понятий в данном законе и в явном и в отсылочном виде отсутствуют.

Так как нормы-дефиниции имеют особую системообразующую роль в правовом регулировании, в том числе комплекса правоотношений связанных с опасными природными явлениями, то отсутствие легальных определений терминов входящих в законодательную дефиницию не лучшим образом скажется на правильном толковании норм права в указанной области.

Исходя из вышеизложенного, считаем необходимым закрепить в Федеральном законе № 68-ФЗ легальные определения терминов входящих в состав определения правовой категории «чрезвычайная ситуация».

Следующее понятие, подлежащее определению, также содержится в Федеральном законе № 68-ФЗ: «Предупреждение чрезвычайных ситуаций - это комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшения риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение жизни и здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае их возникновения».

На наш взгляд в данной дефиниции неверно использован термин «предупреждение», поскольку согласно словарю Д.Н. Ушакова данный термин означает «Предварительное извещение, предупреждающее замечание, предостережение» [32], что не соответствует содержанию законодательной дефиниции.

С нашей точки зрения, более правильным, будет использование термина «подготовка» (подготовка к чрезвычайной ситуации), поскольку в словаре Д.Н. Ушакова термин «подготовка» обозначает действие от глагола «подготовить», который в свою очередь имеет значение: «Приготовить, заранее устроить, запастись или предварительно сделать что-нибудь для устройства чего-нибудь; Произвести какую-нибудь работу, мероприятия, необходимые для каких-нибудь действий» [32]. По нашему мнению, такая замена точнее передает вкладываемый в дефиницию смысл.

Легальное определение понятия «ликвидация чрезвычайных ситуаций» также дано в Федеральном законе № 68-ФЗ: «Аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов».

С легальным определением понятия «ликвидация чрезвычайной ситуации» в целом мы согласны, поскольку термином «ликвидация»

законодатель описывает процесс устранения и (или) минимизации последствий чрезвычайной ситуации.

Выводы: Чрезвычайная ситуация - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

По нашему мнению отсутствие легальных определений некоторых терминов входящих в данную законодательную дефиницию, а также не совсем верное определение некоторых понятий не лучшим образом отражается на правильном толковании норм права в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Так легальное определение понятия «предупреждение чрезвычайных ситуаций» по своему содержанию не соответствует понятию, в частности термин «предупреждение» имеет значение отличное от приведенного в определении.

С легальным определением понятия «ликвидация чрезвычайной ситуации» мы согласны. Далее в нашей работе вместо термина «чрезвычайная ситуация» мы будем употреблять аббревиатуру «ЧС» там, где это не повлияет на смысл изложения.

2.2 Нормативно-правовые акты в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Предметом регулирования в данной области будут общественные отношения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Основным методом правового регулирования в данной области будет – обязывание.

Административно-правовые нормы в рассматриваемой области содержатся в следующих нормативно-правовых актах: федеральные конституционные законы Российской Федерации; федеральные законы Российской Федерации; федеральные подзаконные нормативно-правовые акты; нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

К числу фундаментальных нормативно-правовых актов (далее - НПА) содержащих административно-правовые нормы в области предупреждения и ликвидации ЧС относятся: федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»; федеральные законы «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О гражданской обороне», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей». Данные НПА образуют основу (фундамент) на котором основано регулирование отношений в области предупреждения и ликвидации ЧС, без отраслевой специфики.

Основополагающим НПА, регулирующим правовые отношения в рассматриваемой области, является Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ) [18].

Федеральный закон № 68-ФЗ определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от ЧС.

Действие закона распространяется на отношения, возникающие в процессе деятельности органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а

также предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы и населения в области защиты населения и территорий от ЧС.

Федеральный закон 68-ФЗ закрепляет легальные определения ключевых понятий, используемых при осуществлении правового регулирования указанных в преамбуле закона групп общественных отношений.

Им устанавливаются правовые основы деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от ЧС.

В нем определено, что правовое регулирование отношений в рассматриваемой области основывается на общепризнанных принципах и нормах международного права.

Федеральный закон № 68-ФЗ закрепляет положение единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (РСЧС), определяет уровни функционирования, правовые основы построения и устанавливает задачи РСЧС.

Также данным Федеральным законом закрепляются нормы, определяющие полномочия органов государственной власти в рассматриваемой области; определены права и обязанности граждан Российской Федерации в указанной сфере.

Нормативные акты, принимаемые на базе данного Федерального закона, призваны расширить и детализировать установленные нормы, запустив механизм правового регулирования данной области.

Следующим НПА имеющим фундаментальное значение применительно к теме нашей работы является Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» [15].

Положения данного Федерального закона определяют основные задачи Гражданской обороны в области защиты населения на территории Российской Федерации, в том числе и при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Под гражданской обороной, согласно определению, данному в статье 1 данного НПА, понимается: «система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера».

«Задачи Гражданской обороны в применении к предупреждению и ликвидации ЧС состоят в следующем:

- оповещение населения об опасностях, возникающих при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- предоставление населению средств индивидуальной и коллективной защиты;
- проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ в случае возникновения опасностей для населения при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- первоочередное жизнеобеспечение населения, пострадавшего при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера
- обнаружение и обозначение районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому или иному заражению;
- санитарная обработка населения, обеззараживание зданий и сооружений, специальная обработка техники и территорий;
- восстановление и поддержание порядка в районах, пострадавших при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;

- обеспечение устойчивости функционирования организаций, необходимых для выживания населения при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера» [15].

Как мы видим, перечень задач решаемых силами гражданской обороны в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера очень широк.

«В состав сил гражданской обороны, согласно положений данного НПА, входят:

- спасательные воинские формирования;
- подразделения государственной противопожарной службы;
- аварийно-спасательные формирования и спасательные службы;
- нештатные формирования по обеспечению выполнения мероприятий по гражданской обороне, создаваемые на военное время специальные формирования» [15].

То есть, в первую очередь, речь идет о спасательных воинских формированиях, что объясняется оборонной направленностью данного Федерального закона.

Пунктом 5 статьи 16 установлено, что в мирное время деятельность спасательных воинских формирований указанных выше, осуществляется при ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Основанием для применения сил и средств гражданской обороны при возникновении ЧС является издание соответствующего указа Президента РФ.

Фундаментальным НПА регулирующим правоотношения при возникновении чрезвычайной ситуации, требующей введения чрезвычайного положения, является Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ "О чрезвычайном положении" [26].

Данный Федеральный конституционный закон определяет понятие «чрезвычайное положение», им устанавливается порядок, и определяются обстоятельства, при наличии которых может вводиться чрезвычайное

положение на территории России и в отдельных ее местностях. Досконально определяются основные моменты режима чрезвычайного положения, а также силы, средства и меры, используемые в условиях чрезвычайного положения.

Под чрезвычайным положением, согласно пункта 1 статьи 1 данного закона, понимается «вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным конституционным законом на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей» [29]. Однако в пункте 2 статьи 1 оговаривается, что ведение чрезвычайного положения является временной мерой.

Прокомментируем отдельные положения данного Федерального конституционного закона, применительно к теме нашей работы.

Помещение определения понятия «чрезвычайное положение» в пункт 1 статьи 1 рассматриваемого Федерального конституционного закона имеет по нашему мнению особое значение, данное обстоятельство говорит о чрезвычайности, высочайшем уровне важности норм содержащихся в законе.

Законом установлено, что чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится только указом Президента Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

То есть единственное лицо в государстве, которое может ввести данный правовой режим это – Президент Российской Федерации, что опять же говорит о высочайшем уровне ответственности и чрезвычайности возникших обстоятельств.

Применительно к теме нашей работы, пунктом «б» статьи 3 данного Федерального конституционного закона указано, что основаниями для введения режима чрезвычайного положения являются, в том числе чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, а также чрезвычайные экологические ситуации, но не любые, а те которые требуют проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

В статье 16 определено, что для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, войск национальной гвардии Российской Федерации, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Следующим по значимости НПА в рассматриваемой области является Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» [12].

Данный Федеральный закон устанавливает общие организационно-правовые и экономические основы функционирования аварийно-спасательных служб (далее – АСС), аварийно-спасательных формирований на территории Российской Федерации, основные принципы их создания и деятельности, права, обязанности и ответственность спасателей и других граждан Российской Федерации, привлекаемых к ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, и т.д.

Данным Законом вводятся такие понятия, как: «аварийно-спасательная служба», «аварийно-спасательное формирование», «спасатель», «аварийно-спасательные работы», «неотложные работы при ликвидации чрезвычайных ситуаций».

Положения указанного НПА закрепляют правовой статус аварийно-спасательных служб (далее по тексту – АСС) и спасателей, детально

регламентируют их деятельность, а также создают правовую базу для принятия нормативных актов иного уровня.

Среди прочих НПА федерального уровня содержащих нормы регулирующие отношения в области предупреждения и ликвидации ЧС нужно отметить: Федеральный закон от 31 июля 2021 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [14]; Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» [22]; Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» [13]; Федеральный закон от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» [31].

Во исполнение вышеуказанных федеральных законов принят целый ряд подзаконных нормативных актов в области предупреждения и ликвидации ЧС, они конкретизируют положения вышеуказанных законов и запускают механизм правового регулирования.

Основным из них является Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» [16].

Данным постановлением утверждено Положение о РСЧС, в котором определены принципы построения данной системы, состав сил и средств, порядок выполнения задач и взаимодействия основных элементов системы. В нем определены правовые основы функционирования РСЧС, его положения регулируют вопросы функционирования органов управления, сил и средств федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от ЧС. Положение определяет порядок организации и функционирования РСЧС.

В приложении к Положению приведен Перечень функциональных подсистем РСЧС, создаваемых федеральными органами исполнительной власти.

Состав сил и средств РСЧС утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» [24].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» утверждена классификация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. На базе данной классификации устанавливаются границы зон ЧС и соответствующие уровни реагирования [19].

Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» устанавливается, что «федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах является Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (далее - МЧС России) [3].

Данным Указом установлено, что управление в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках РСЧС осуществляет МЧС России.

В свою очередь, нормативные правовые акты, принимаемые в субъектах Российской Федерации и на муниципальном уровне в рассматриваемой сфере, преимущественно направлены на принятие организационных мер.

Эти меры касаются вопросов защиты населения и территорий от ЧС, пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, оказания материальной помощи пострадавшим, создания и использования резервов материальных и финансовых ресурсов, разработки и реализации целевых программ в области снижения рисков и смягчения последствий ЧС.

Так, Постановление Правительства Пермского края от 13.03.2012 № 117-п «О резервах материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Пермского края» определяет порядок формирования, хранения, использования и восполнения резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Пермского края» [23].

Необходимо сказать, что наделение субъектов РФ полномочиями по принятию собственных НПА в данной области обосновывалось необходимостью учета региональных особенностей по существующим и преобладающим в них факторам возникновения ЧС, однако, как показала практика, законы субъектов РФ зачастую дублируют положения Федерального законодательства.

Выводы: Административно-правовой механизм предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера - это нормативно установленный комплекс административно-правовых средств, применяемых в установленном порядке для регулирования и упорядочения общественных отношений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Нормы административного права, регулирующие правоотношения в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера содержатся в большом числе нормативно-правовых актов различного уровня. В данных НПА установлены полномочия органов государственной власти, определены права и обязанности субъектов данных правоотношений, дано толкование основных понятий, определены юридические факты являющиеся основанием для возникновения данного типа правоотношений, установлена ответственность субъектов за нарушение данных норм.

В тоже время нами отмечены следующие недостатки в правовом регулировании данной сферы отношений:

- отсутствие правовой системности нормативных правовых актов;
- федеральное законодательство содержит лишь самые общие нормы в области защиты населения и территорий от ЧС при том, что большинство законов субъектов Российской Федерации дублирует основные положения федерального законодательства и не учитывает региональные особенности;
- узость понятийного аппарата, необходимого для правильного толкования и правоприменения законодательных норм;
- отсутствие на федеральном уровне методического обеспечения регулирования вопросов, связанных с учётом особенностей регионов страны при защите населения и территорий от ЧС.

В тоже время нужно отметить, что назначением административно-правового механизма предупреждения и ликвидации ЧС является правовое регулирование отношений с целью обеспечения защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Правовое регулирование, как функция государственного управления, невозможно без контроля исполнения (соблюдения) правовых предписаний (норм) субъектами правовых отношений. Поэтому нам представляется

оправданным в следующей главе рассмотреть механизм государственного контроля (надзора) в области защиты населения и территорий от ЧС.

Но прежде, чем мы перейдем к следующей теме считаем необходимым в конце данной главы немного остановиться на мерах ответственности за правонарушения в области предупреждения и ликвидации ЧС.

Отметим, что нормы НПА рассмотренных в данной главе не содержат мер государственного принуждения, применяемые к нарушителям правовых предписаний. Точнее они носят отсылочный характер, так статьей 28 Федерального закона № 68-ФЗ устанавливается, что лица виновные в невыполнении или недобросовестном выполнении положений данного законодательства несут дисциплинарную, административную, гражданско-правовую и уголовную ответственность, при этом сами санкции в нормах отсутствуют. Поэтому считаем необходимым сделать небольшой обзор положений содержащих санкции к нарушителям норм права в области предупреждения и ликвидации ЧС.

Меры дисциплинарной ответственности содержатся в Трудовом кодексе РФ, к ним относятся: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям. Исходя из специфики данных норм, нужно отметить, что применяются они к нарушителям - физическим лицам.

Административная ответственность за правонарушения в рассматриваемой области предусмотрена Кодексом об административных правонарушениях (далее - КоАП) и в законодательстве субъектов РФ. Так статьи 20.6, 20.6.1, КоАП содержат несколько специальных составов, в частности часть 1 статьи 20.6 КоАП предусматривает ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. При этом положения данной статьи предусматривают наложение санкций, как на физическое, так и на юридическое лицо.

Уголовным кодексом РФ специальных статей предусматривающих ответственность за преступления в указанной сфере нет, в тоже время в нем

содержится ряд составов предусматривающих ответственность за нарушение правил и норм, приведших к наступлению общественно опасных последствий. Среди них можно отметить статьи 237, 247, 293 и т.д. Например, статья 237 содержит ответственность за сокрытие информации об обстоятельствах, создающих опасность для жизни или здоровья людей. Также как и дисциплинарная ответственность, уголовная ответственность предусмотрена только для физических лиц.

Гражданский кодекс РФ, также, как и Уголовный кодекс РФ специальных статей предусматривающих ответственность за нарушения в рассматриваемой области не содержит, но в нем содержатся составы предусматривающие ответственность за гражданско-правовые последствия чрезвычайных ситуаций, так статья 16 Гражданского кодекса содержит норму о возмещении убытков, причиненных государственными органами и органами местного самоуправления в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления или должностных лиц этих органов.

По результатам обзора мы пришли к выводу, что ответственность нарушители будут нести за конкретные последствия своих действий (бездействия) (например, гибель людей, повреждение имущества и т.д.) по соответствующим статьям соответствующей отрасли права в зависимости от вида и тяжести последствий.

3 Механизм государственного федерального надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

3.1 Общая характеристика государственного контроля (надзора)

Рассмотрев в предыдущих главах сущность административно-правового механизма, мы считаем, что эффективное правовое регулирование невозможно без осуществления уполномоченными органами власти контроля над исполнением (соблюдением) правовых предписаний (норм) субъектами правовых отношений.

Контрольно-надзорная деятельность выступает административно-правовым средством воздействия на субъекты правоотношений с целью обеспечения соблюдения ими правовых предписаний.

По Д.Н. Ушакову под контролем понимается «Наблюдение, надсмотр над чем-нибудь с целью проверки» [32], в словаре С.И. Ожегова контроль это «Проверка, а также постоянное наблюдение в целях проверки или надзора», а также «Лица, занимающиеся этим делом, контролёры» [17].

Исходя из представленных определений, под контролем необходимо понимать наблюдение за чем-либо с целью проверки или надзора.

Под надзором, в словаре С.И. Ожегова понимается «Орган, группа лиц для наблюдения за кем-чем-н., за соблюдением каких-н. правил» [17].

То есть, обобщая логический ряд, контроль – это постоянное наблюдение субъекта контроля за объектом контроля, с какой-либо целью.

Применительно к теме нашей работы, под Государственным контролем необходимо понимать – наблюдение уполномоченным органом власти (уполномоченным лицом) над участниками правоотношений с целью проверки соблюдения ими норм права в исследуемой области.

Далее мы рассмотрим, что же подразумевает законодатель под Государственным контролем (надзором).

Государственный контроль (надзор), как вид деятельности государства, регулируется положениями Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» [14]. Большинство положений указанного федерального закона вступило в силу 01.07.2021 года. Данный закон является закономерным результатом продолжающейся административной реформы исполнительной власти, фактический старт которой, был дан Указом Президента РФ от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» [20].

Новый Федеральный закон № 248-ФЗ разработан для устранения недостатков правового регулирования государственного и муниципального контроля. Соответствующие положения данного Федерального закона устанавливают гарантии защиты прав физических, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и прочих организаций, не являющихся юридическими лицами.

Согласно статье 1 Федерального закона № 248-ФЗ под государственным контролем (надзором), муниципальным контролем следует понимать деятельность контрольных (надзорных) органов, направленную на:

- предупреждение,
- выявление,
- пресечение нарушений обязательных требований.

Данная деятельность осуществляется в пределах полномочий указанных органов посредством:

- профилактики нарушений обязательных требований;
- оценки соблюдения гражданами и организациями обязательных требований;
- выявления их нарушений;
- принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению выявленных нарушений обязательных требований;

- устранению их последствий;
- и (или) восстановлению правового положения, существовавшего до возникновения таких нарушений.

Как видно из определения, на первое место среди форм деятельности контрольных (надзорных) органов законодатель поставил профилактику нарушений обязательных требований. Это подтверждается и статьей 8 Федерального закона № 248-ФЗ, согласно которой, деятельность органов государственного и муниципального контроля приоритетно будет направлена именно на проведение профилактических мероприятий, направленных на снижение нарушений общественных интересов.

Целью контроля (надзора) определено «достижение общественно значимых результатов, связанных с минимизацией риска причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, вызванного нарушениями обязательных требований».

В пунктах 4, 5, 6 статьи 1 закреплены 3 уровня контроля, такие как:

- федеральный контроль (надзор),
- региональный контроль (надзор),
- муниципальный контроль.

В них же определены полномочия органов власти РФ, органов власти субъектов РФ и органов местного самоуправления на осуществление контроля (надзора) в зависимости от уровня контроля.

В главе 2 Федерального закона № 248-ФЗ закрепляются 8 принципов государственного надзора:

- законности и обоснованности действий и решений надзорного органа и его должностных лиц;
- стимулирования добросовестного соблюдения контролируруемыми лицами обязательных требований;
- соразмерности вмешательства надзорного органа и его должностных лиц в деятельность контролируемых лиц;

- охраны прав и законных интересов, уважения достоинства личности, деловой репутации контролируемых лиц;
- недопустимости злоупотребления правом, как со стороны надзорного органа и его должностных лиц, так со стороны граждан и организаций;
- сохранения должностными лицами надзорного органа информации, составляющей коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну;
- открытости и доступности информации об организации и осуществлении государственного надзора;
- оперативности и разумности мероприятий при осуществлении государственного надзора.

Предметом государственного надзора, согласно статье 15 Федерального закона является:

- соблюдение контролируемыми лицами обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами;
- соблюдение (реализация) требований, содержащихся в разрешительных документах;
- соблюдение требований документов, исполнение которых является необходимым в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.

При этом предмет надзора определяется федеральным законом о виде надзора или законом субъекта Российской Федерации о виде надзора.

Согласно статье 16 объектами государственного надзора являются:

- деятельность, действия (бездействие) граждан и организаций, в рамках которых должны соблюдаться обязательные требования, в том числе предъявляемые к гражданам и организациям, осуществляющим деятельность, действия (бездействие);

- результаты деятельности граждан и организаций, в том числе продукция (товары), работы и услуги, к которым предъявляются обязательные требования;
- здания, помещения, сооружения, линейные объекты, территории, включая водные, земельные и лесные участки, оборудование, устройства, предметы, материалы, транспортные средства, компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, другие объекты, которыми граждане и организации владеют и (или) пользуются, компоненты природной среды, природные и природно-антропогенные объекты, не находящиеся во владении и (или) пользовании граждан или организаций, к которым предъявляются обязательные требования (далее - производственные объекты).

Статьей 17 Закона установлено, что в целях информационного обеспечения государственного контроля (надзора), в том числе создаются:

- единый реестр видов федерального государственного контроля (надзора), регионального государственного контроля (надзора), муниципального контроля;
- единый реестр контрольных (надзорных) мероприятий;
- информационная система досудебного обжалования;
- реестр заключений о подтверждении соблюдения обязательных требований;
- информационные системы контрольных (надзорных) органов.

В случае отсутствия в указанном едином реестре сведений о надзорном мероприятии либо отдельном надзорном действии на момент начала их проведения осуществление таких мероприятий не допускается.

Статья 21 рассматриваемого закона устанавливает: «Документы, оформляемые контрольным (надзорным) органом при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также специалистами, экспертами, привлекаемыми к проведению контрольных

(надзорных) мероприятий, составляются в форме электронного документа и подписываются усиленной квалифицированной электронной подписью».

Согласно положениям Закона, к 2024 году документооборот между надзорными органами и контролируемыми лицами планируется перевести на электронную платформу с возможностью подписания электронного документа со стороны контролируемого лица простой электронной подписью.

При этом до 31 декабря 2023 года в случае невозможности информирования контролируемого лица в электронной форме либо по запросу контролируемого лица надзорный орган вправе направлять документы и сведения контролируемому лицу, в том числе на бумажном носителе с использованием почтовой связи.

Глава 5 данного Федерального закона определяет порядок регулирования системы оценки и управления рисками и результат их реализации. Риск-ориентированный подход при осуществлении государственного контроля (надзора) введен Постановлением Правительства РФ от 17 августа 2016 года № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [21].

В главе 5 раскрываются:

- основы системы оценки и управления рисками причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;
- категории риска причинения вреда (ущерба) и индикаторы риска нарушения обязательных требований);
- порядок отнесения объектов государственного контроля (надзора), муниципального контроля к категориям риска и выявления индикаторов риска нарушения обязательных требований;

- порядок учета рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при проведении контрольных (надзорных) мероприятий.

В статье 22 рассматриваемого закона определено, что государственный надзор будет осуществляться на основе управления рисками причинения вреда (ущерба), определяющего выбор профилактических и надзорных мероприятий, их содержание (включая объем проверяемых обязательных требований), интенсивность и результаты.

По результатам оценки риска причинения вреда (ущерба) объекты государственного надзора должны быть отнесены к одной из шести категорий риска:

- чрезвычайно высокий риск,
- высокий риск,
- значительный риск,
- средний риск,
- умеренный риск,
- низкий риск.

Положением о виде контроля должно быть предусмотрено не менее 3 категорий риска, с учетом наличия в обязательном порядке категории низкого риска.

В главе 6 определяются обязанности должностных лиц надзорных органов, порядок их доступа к объектам для проведения надзорных мероприятий, ограничения, которые должны соблюдаться при проведении таких мероприятий.

Согласно ст. 30 рассматриваемого закона, работа надзорных органов будет оцениваться на основе системы показателей результативности и эффективности, которая включает:

- ключевые показатели видов надзора, отражающие уровень минимизации вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, уровень устранения риска причинения вреда (ущерба) в

соответствующей сфере деятельности, по которым устанавливаются целевые (плановые) значения и достижение которых должен обеспечить соответствующий надзорный орган;

- индикативные показатели видов надзора, применяемые для мониторинга надзорной деятельности, ее анализа, выявления проблем, возникающих при ее осуществлении, и определения причин их возникновения, характеризующих соотношение между степенью устранения риска причинения вреда (ущерба) и объемом трудовых, материальных и финансовых ресурсов, а также уровень вмешательства в деятельность контролируемых лиц.

При этом установление ключевых показателей вида надзора, основанных на количестве проведенных профилактических и надзорных мероприятий, количестве выявленных нарушений, количестве контролируемых лиц, привлеченных к ответственности, количестве и размере штрафов, наложенных на контролируемых лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации, не допускается.

В главе 7 рассматриваемого закона, определены участники государственного надзора:

- контролируемые лица,
- свидетель,
- эксперт,
- экспертная организация,
- специалист.

В Федеральном законе № 248-ФЗ в качестве участников надзора добавились свидетель и специалист.

В качестве свидетеля на добровольной основе может выступать лицо, которому могут быть известны какие-либо сведения о фактических обстоятельствах, имеющих значение для принятия решения при проведении надзорного мероприятия.

Специалист же, может быть привлечен надзорным органом при осуществлении государственного надзора для оказания содействия, в том числе при применении технических средств.

Глава 8 Федерального закона № 248-ФЗ устанавливает гарантии и защиту прав контролируемых лиц.

В главе 9 определен порядок обжалования решений контрольных (надзорных) органов, действий (бездействия) их должностных лиц.

Одно из нововведений содержится в статье 39, в ней сказано, что судебное обжалование решений надзорного органа, действий (бездействия) его должностных лиц будет возможно только после их досудебного обжалования в электронном виде через единый портал Госуслуг.

Статьей 42 рассматриваемого закона определено: «Отказ в рассмотрении жалобы по основаниям, указанным в пунктах 3 - 8 части 1 настоящей статьи, не является результатом досудебного обжалования и не может служить основанием для судебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц».

В главе 10 содержится основное нововведение Федерального закона № 248-ФЗ, блок статей посвященных профилактике рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. В них указаны виды и механизм осуществления профилактических мероприятий, которые могут проводиться надзорными органами, в рамках профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям

В статье 44 определены цели профилактики, к ним относятся:

- стимулирование добросовестного соблюдения обязательных требований всеми контролируемыми лицами;
- устранение условий, причин и факторов, способных привести к нарушениям обязательных требований и (или) причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям;

- создание условий для доведения обязательных требований до контролируемых лиц, повышение информированности о способах их соблюдения.

В данной статье также указывается на необходимость ежегодного составления и утверждения программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям по каждому виду контроля. Программы профилактики рисков причинения вреда утверждаются контрольным (надзорным) органом с учетом категории риска, к которым отнесены объекты контроля.

Положения статьи 45 к профилактическим мероприятиям относят следующие:

- информирование,
- обобщение правоприменительной практики,
- меры стимулирования добросовестности,
- объявление предостережения,
- осуществление консультирования,
- самообследование,
- профилактический визит.

В тоже время положения данной статьи предусматривают, что профилактические мероприятия, в ходе которых осуществляется взаимодействие с контролируемыми лицами, проводятся только с согласия данных контролируемых лиц либо по их инициативе.

Глава 11 рассматриваемого закона содержит положения, которые исключают проведение плановых и внеплановых надзорных мероприятий по соответствующему предмету надзора, если контролируемыми лицами на добровольной основе используются негосударственные формы надзора и независимой оценки соблюдения обязательных требований.

К таким формам относятся:

- подтверждение соблюдения обязательных требований независимыми организациями;

- контроль саморегулируемой организации за деятельностью своих членов.

Гарантией устранения рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям в этом случае является несение вышеуказанными организациями ответственности в случае причинения вреда (ущерба), что мотивирует ее к эффективному осуществлению негосударственного надзора.

В главе 12 рассматриваемого закона определяются две формы контрольных (надзорных) мероприятий:

- а) с непосредственным взаимодействием инспектора с контролируемым лицом:
 - 1) контрольная закупка,
 - 2) мониторинговая закупка,
 - 3) выборочный контроль,
 - 4) инспекционный визит,
 - 5) рейдовый осмотр,
 - 6) документарная проверка,
 - 7) выездная проверка.
- б) без взаимодействия с контролируемым лицом:
 - 8) наблюдение за соблюдением обязательных требований;
 - 9) выездное обследование.

Согласно статье 56 оценка контрольными (надзорными) органами соблюдения, контролируемыми лицами, обязательных требований может производиться только посредством вышеуказанных контрольных мероприятий.

В статье 57 приводятся основания для проведения контрольных (надзорных) мероприятий.

В свою очередь статья 56 рассматриваемого закона устанавливает следующую норму: «Для проведения контрольного (надзорного) мероприятия, предусматривающего взаимодействие с контролируемым лицом, а также документарной проверки принимается решение контрольного

(надзорного) органа, подписанное уполномоченным должностным лицом контрольного (надзорного) органа».

В положениях глав 13-14 устанавливается подробный регламент организации и проведения контрольных мероприятий, а также регламентируются отдельные контрольные (надзорные) действия.

К контрольным (надзорным) действиям относятся:

- осмотр,
- досмотр,
- опрос,
- получение письменных объяснений,
- истребование документов,
- отбор проб (образцов),
- инструментальное обследование,
- испытание,
- экспертиза,
- эксперимент.

Статьей 86 устанавливается порядок исчисления сроков совершения действий в рамках контрольного (надзорного) мероприятия.

Глава 16 содержит нормы касающиеся оформления результатов контрольного (надзорного) мероприятия, ознакомления с указанными результатами контролируемых лиц, форму возражения на его результаты, принятия решений по его результатам, признания результатов данного мероприятия недействительными.

Положения главы 17 рассматриваемого закона содержат нормы касающиеся исполнения решений органов государственного контроля (надзора). В частности статьей 96 устанавливается, что контролирующим исполнением решения органом является контрольный (надзорный) орган вынесший решение. Прочие положения данной главы содержат нормы касающиеся отсрочки исполнения решения, разрешения вопросов, связанных с исполнением решения, окончанием исполнения решения.

В главе 18 определены специальные режимы государственного контроля (надзора).

К ним относятся:

- мониторинг,
- постоянный государственный контроль (надзор),
- постоянный рейд.

Их главным отличием от прочих контрольных (надзорных) мероприятий является то, что они носят постоянный (систематический, регулярный, непрерывный) характер.

Глава 19 содержит заключительные положения, касающиеся порядка вступления в силу настоящего Федерального закона, а также отдельных его положений. Согласно положениям данной главы последними (с 31 декабря 2023 года) в силу вступит норма устанавливающая, что документы, оформляемые контрольным (надзорным) органом при осуществлении государственного контроля (надзора), муниципального контроля, а также специалистами, экспертами, привлекаемыми к проведению контрольных (надзорных) мероприятий, составляются в форме электронного документа и подписываются усиленной квалифицированной электронной подписью.

Выводы: Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ является нормативно-правовым актом, регулирующим административно-правовые отношения в области контрольно-надзорной деятельности в целом, за исключением видов государственного контроля указанных в статьях 4, 5 данного закона.

Нужно обратить внимание, что данный закон значительно расширил перечень мероприятий проводимых контрольными (надзорными) органами, вместо одного мероприятия (проверки) им предусмотрено 9 видов контрольных (надзорных) мероприятий проводимых, как во взаимодействии с подконтрольными (поднадзорными) лицами, так и без такого взаимодействия.

Нововведением также является проведение отдельных контрольных (надзорных) мероприятий, требующих взаимодействия с подконтрольными лицами, в формате аудио- или видеосвязи.

Особый акцент в данном законе сделан на подробном регламентировании каждого контрольного (надзорного) мероприятия и сроках их проведения.

Порядок организации и осуществления контроля (надзора) в конкретных сферах деятельности определяется Положениями о виде контроля. В данных Положениях в зависимости от сферы деятельности определяются:

- контрольные (надзорные) органы, уполномоченные на осуществление вида контроля;
- критерии отнесения объектов контроля к категориям риска причинения вреда (ущерба) в рамках осуществления вида контроля;
- перечень профилактических мероприятий в рамках осуществления вида контроля;
- виды контрольных (надзорных) мероприятий, проведение которых возможно в рамках осуществления вида контроля, и перечень допустимых контрольных (надзорных) действий в составе каждого контрольного (надзорного) мероприятия;
- виды и периодичность проведения плановых контрольных (надзорных) мероприятий для каждой категории риска, за исключением категории низкого риска;
- особенности оценки соблюдения лицензионных требований контролируемыми лицами, имеющими лицензию;
- иные вопросы, регулирование которых в соответствии с настоящим Федеральным законом, осуществляется положением о виде контроля.

Учитывая характер используемых правовых средств в рассматриваемой области, а также сферу правового регулирования, мы пришли к выводу, что

Федеральный закон № 248-ФЗ вкупе с принимаемыми в его исполнение нормативно-правовыми актами, актами применения норм права, а также возникающими на его основе правоотношениями, представляет из себя административно-правовой механизм государственного контроля (надзора) и муниципального контроля.

3.2 Государственный федеральный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Одной из важнейших функций государственного управления в области предупреждения и ликвидации ЧС является государственный надзор за соблюдением контролируруемыми лицами требований законодательства в рассматриваемой области.

Так в статье 4 Федерального закона № 68-ФЗ в качестве одной из целей создания РСЧС указывает «осуществление государственной экспертизы, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций».

В статье 27 этого же Федерального закона определено, что государственный надзор «осуществляется в целях соблюдения контролируруемыми лицами «обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций», а также «требований, технического регламента Евразийского экономического союза «О безопасности продукции, предназначенной для гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В полномочия Правительство РФ согласно подпункту «п» пункта 10 ФЗ № 68-ФЗ входит утверждение Положения о федеральном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, порядок государственного надзора за реализацией

органами государственной власти полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В свою очередь подпункт «с» пункта 11 ФЗ № 68-ФЗ определяет, что в полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления входит утверждение положения о региональном государственном надзоре в области защиты населения и территорий от ЧС, и порядка государственного надзора за реализацией органами местного самоуправления полномочий в данной области.

С вступлением в силу Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ, а также во исполнение подпункта «п» ФЗ № 68-ФЗ, Постановлением Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 1013 утверждено новое «Положение о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее - Положение) [28].

Данное Положение устанавливает порядок организации и осуществления федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Согласно п. 2 Положения субъекты надзора перечислены в подпункте "а" пункта 2 статьи 27 ФЗ № 68-ФЗ, к ним относятся:

- организации и граждане, эксплуатирующие потенциально опасные объекты и (или) критически важные объекты;
- государственные корпорации, создающие в установленном порядке функциональные подсистемы РСЧС;
- организации и граждане, если указанные организации (их структурные подразделения) и граждане или находящиеся в их ведении организации и структурные подразделения этих организаций включены (входят) в установленном порядке в состав сил и органов управления функциональных подсистем РСЧС.

Предмет государственного федерального надзора в области защиты населения и территорий от ЧС также содержится в п. 2 Положения и носит отсылочный характер, это:

- обязательные требования в области защиты населения и территорий от ЧС, установленные Федеральным законом "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера";
- иные нормативные правовые акты Российской Федерации, принимаемые в соответствии с ним;
- требований, установленных пунктом 36, подпунктами "б" - "з" пункта 37, пунктами 38 - 44, 47 - 51, 53 - 65, 74 и 78 - 81 технического регламента Евразийского экономического союза "О безопасности продукции, предназначенной для гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" [30].

Положением определено, что органом уполномоченным осуществлять федеральный государственный надзор является Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, включая его территориальные органы (далее - МЧС России).

В п. 4 Положения установлен порядок передачи документов и (или) сведений в рамках межведомственного информационного взаимодействия. Вышеперечисленные действия осуществляются с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне.

Норма п. 5 Положения устанавливает, что федеральный государственный надзор может осуществлять только специальные субъекты - должностные лица, уполномоченные осуществлять федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от ЧС, к ним относятся:

- заместитель Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - главный государственный инспектор Российской Федерации по пожарному надзору;
- руководитель, заместители руководителя и должностные лица структурного подразделения центрального аппарата МЧС России, в сферу ведения которого входят вопросы организации и осуществления федерального государственного надзора;
- руководители и заместители руководителей территориальных органов;
- руководители, заместители руководителей и должностные лица структурных подразделений территориальных органов;
- руководители, заместители руководителей и должностные лица территориальных отделов (отделений, инспекций) структурных подразделений территориальных органов.

Согласно п. 6 Положения должностные лица, указанные в подпунктах «б», «в» и «г» п. 5, являются инспекторами.

Пункты 7, 8, 9 Положения дублируют положения Федерального закона № 248-ФЗ поэтому здесь мы их рассматривать не будем.

Объекты федерального государственного надзора (далее – Объект надзора) определены в п. 11 Положения, к ним относятся:

- деятельность организаций и граждан, эксплуатирующих потенциально опасные объекты и (или) критически важные объекты;
- деятельность государственных корпораций, создающих в установленном порядке функциональные подсистемы РСЧС;
- деятельность организаций и граждан, если указанные организации (их структурные подразделения) и граждане или находящиеся в их ведении организации и структурные подразделения этих организаций включены (входят) в установленном порядке в состав

сил и органов управления функциональных подсистем РСЧС, в рамках которой должны соблюдаться обязательные требования в области защиты населения и территорий от ЧС;

- виды продукции, предназначенной для защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по перечню согласно приложению (далее - продукция).

Учет Объектов надзора осуществляется посредством включения сведений об объектах надзора в автоматизированную аналитическую систему поддержки и управления контрольно-надзорными органами МЧС России (далее - автоматизированная система).

Пункт 12 Положения содержит норму об альтернативном способе учета Объектов надзора: «учет Объектов надзора может осуществляться путем ведения журнала учета объектов надзора, оформляемого в соответствии с типовой формой, утверждаемой Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Следующая норма Положения содержит обязанность Инспекторов при ведении учета Объектов надзора на каждый Объект надзора формировать контрольно-наблюдательное дело (далее - КНД), в котором содержатся следующие данные и документы:

- идентификационный номер налогоплательщика;
- информация об отнесении объекта надзора к соответствующей категории риска причинения вреда (ущерба);
- информация об изменении категории риска;
- копии решений о проведении контрольных (надзорных) мероприятий;
- акты контрольных (надзорных) мероприятий со всеми приложениями;
- предписания об устранении нарушений обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- оригиналы или копии других документов по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций за последние 5 лет.

Инспектора формируют и ведут КНД с соблюдением хронологии событий.

Основанием для включения сведений об Объектах надзора в автоматизированную систему и (или) формирования КНД является поступление (установление) информации об объектах надзора.

Соответствующие данные в месячный срок с момента формирования КНД вносятся в журнал учета объектов надзора.

Следующая норма закрепляет обязанность МЧС России, ежегодно, к 15 августа, обеспечить актуализацию сведений о находящихся на учете Объектах надзора и закрепить Объекты надзора за соответствующими инспекторами для осуществления федерального государственного надзора.

В пунктах с 23 по 35 Положения определяется порядок отнесения к той или иной категории риска Объектов надзора и определен орган в полномочия, которого входит отнесение объектов риска к той или иной категории. Категорирование Объектов надзора проводится в соответствии с положениями главы 5 Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" от 31.07.2020 № 248-ФЗ.

Отнесение объектов надзора к категориям риска производится с учетом оценки вероятности наступления негативных событий, которые могут повлечь причинение вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, и тяжести причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Положение закрепляет, что отнесение Объекта надзора к одной из категорий риска осуществляется МЧС России, на основе сопоставления его характеристик с утвержденными критериями риска.

В свою очередь МЧС России, при осуществлении федерального государственного надзора относит объекты надзора к одной из следующих категорий риска причинения вреда (ущерба) (далее - категории риска):

- высокий риск,
- значительный риск,
- средний риск,
- низкий риск.

И проводит плановые контрольные (надзорные) мероприятия в отношении контролируемых лиц в зависимости от присвоенной категории риска объекту надзора осуществляется со следующей периодичностью:

- для категории высокого риска - один раз в 2 года;
- для категории значительного риска - один раз в 3 года;
- для категории среднего риска - один раз в 5 лет.

В отношении объектов надзора, которые отнесены к категории низкого риска, плановые контрольные (надзорные) мероприятия не проводятся.

Пунктом 35 Положения установлена обязанность органов, осуществляющих федеральный государственный надзор, осуществлять профилактические мероприятия в соответствии с ежегодно утверждаемой программой профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Утвержденная программа профилактики рисков причинения вреда размещается на официальном сайте органа, осуществляющего федеральный государственный надзор, в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (далее - сеть "Интернет").

Перечень проводимых МЧС России профилактических мероприятий приводится в пункте 37 Положения и состоит из:

- информирования,
- обобщения правоприменительной практики,
- объявления предостережения,
- консультирования,

– профилактического визита.

То есть, проводятся только обязательные профилактический мероприятия установленные пунктом 2 статьи 45 Федерального закона 248-ФЗ.

Блок пунктов Положения с 38 по 76 посвящен регламентации вопросов профилактических мероприятий проводимых МЧС России.

Профилактические мероприятия проводятся в порядке определенном статьями 46, 47, 49, 50, 52 Федерального закона 248-ФЗ.

В пунктах с 77 по 100 Положения определен перечень и регламент контрольных (надзорных) мероприятий проводимых в рамках федерального государственного надзора, проводимых во взаимодействии и без взаимодействия контролируемым лицом.

Во взаимодействии с контролируемым лицом, в рамках осуществления федерального государственного надзора, проводятся следующие контрольные (надзорные) мероприятия:

- инспекционный визит,
- рейдовый осмотр,
- документарная проверка,
- выездная проверка,
- выборочный контроль.

Регламент контрольных (надзорных) мероприятий:

а) в части инспекционного визита:

- 1) инспекционный визит проводится по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений) либо объекта надзора;
- 2) в ходе инспекционного визита могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:
 - осмотр,
 - опрос,

- получение письменных объяснений,
- инструментальное обследование,
- истребование документов.

- 3) инспекционный визит проводится без предварительного уведомления контролируемого лица;
- 4) инспекционный визит может проводиться с участием специалистов, привлекаемых к проведению контрольного (надзорного) мероприятия;
- 5) срок проведения инспекционного визита в одном месте осуществления деятельности не может превышать один рабочий день;
- 6) плановые инспекционные визиты не проводятся;
- 7) внеплановые инспекционные визиты могут проводиться в отношении объектов надзора, отнесенных к категориям высокого, значительного, среднего и низкого риска, в случае, если объектом надзора осуществляет владение, пользование или управление одно контролируемое лицо.

б) в части рейдового осмотра:

- 8) в ходе рейдового осмотра могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:
 - осмотр,
 - опрос,
 - получение письменных объяснений,
 - истребование документов,
 - инструментальное обследование.
- 9) рейдовый осмотр может проводиться с участием экспертов, специалистов, привлекаемых к проведению контрольного (надзорного) мероприятия;
- 10) о проведении рейдового осмотра контролируемое лицо уведомляется путем направления копии решения о

проведении контрольного (надзорного) мероприятия не позднее, чем за 24 часа до его начала;

- 11) срок взаимодействия с одним контролируемым лицом в период проведения рейдового осмотра не может превышать один рабочий день;
- 12) в случае если в результате рейдового осмотра были выявлены нарушения обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, инспектор на месте проведения рейдового осмотра составляет акт контрольного (надзорного) мероприятия в отношении каждого контролируемого лица, допустившего нарушение обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- 13) плановые рейдовые осмотры не проводятся;
- 14) внеплановые рейдовые осмотры могут проводиться в отношении объектов надзора, отнесенных к категориям высокого, значительного, среднего и низкого риска, в случае, если объектом надзора осуществляют владение, пользование или управление несколько контролируемых лиц.

В ходе документарной проверки рассматриваются документы контролируемых лиц, имеющиеся в распоряжении органа, осуществляющего федеральный государственный надзор, результаты предыдущих контрольных (надзорных) мероприятий, материалы рассмотрения дел об административных правонарушениях и иные документы о результатах осуществленного в отношении этих контролируемых лиц федерального государственного надзора.

в) в части документарной проверки:

- 15) в ходе документарной проверки могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:
 - получение письменных объяснений,

– истребование документов.

16) плановые документарные проверки не проводятся;

17) внеплановые документарные проверки могут проводиться:

– в отношении объектов надзора, отнесенных к категории высокого, значительного и среднего риска, в случае, если внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие проводится в соответствии с основанием, предусмотренным подпунктом "д" пункта 108 настоящего Положения;

– в целях соблюдения контролируемыми лицами требований технического регламента;

– в целях оценки выполнения контролируемыми лицами решений органа, осуществляющего федеральный государственный надзор, в случае, если внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие проводится в соответствии с основанием, предусмотренным подпунктом "д" пункта 108 настоящего Положения.

г) в части выездной проверки:

18) в ходе выездной проверки могут совершаться следующие контрольные (надзорные) действия:

– осмотр,

– досмотр,

– опрос,

– получение письменных объяснений,

– истребование документов,

– инструментальное обследование,

– экспертиза.

19) срок проведения выездной проверки не может превышать 10 рабочих дней;

20) плановые выездные проверки проводятся в отношении объектов надзора, отнесенных к категории высокого, значительного и среднего риска;

21) внеплановые выездные проверки могут проводиться:

– в отношении объектов надзора, отнесенных к категории высокого, значительного и среднего риска;

– в целях оценки выполнения контролируемыми лицами решений органа, осуществляющего федеральный государственный надзор, в случае, если внеплановое контрольное (надзорное) мероприятие проводится в соответствии с основанием, предусмотренным подпунктом "д" пункта 108 настоящего Положения.

д) в части выборочного контроля продукции подпадающей под требования технического регламента Евразийского экономического союза «О безопасности продукции, предназначенной для гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера:

22) предметом выборочного контроля является исключительно соблюдение контролируемыми лицами требований технического регламента;

23) выборочный контроль является внеплановым выборочным контролем и осуществляется с учетом положений части 12 статьи 69 Федерального закона "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации". Плановый выборочный контроль не проводится;

24) результаты выборочного контроля оформляются в срок, не превышающий 15 рабочих дней после получения данных инструментального обследования, испытания или экспертизы, и направляются контролируемому лицу, у которого осуществляется отбор проб (образцов) продукции, с

приложением результатов инструментального обследования, испытания или экспертизы продукции;

25) после завершения проведения контрольного (надзорного) мероприятия (за исключением случаев утраты приобретенной продукцией потребительских свойств) продукция возвращается контролируемому лицу, у которого она была изъята.

е) в части выездного обследования:

26) выездное обследование проводится по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемого лица (его филиалов, представительств, обособленных структурных подразделений), месту осуществления деятельности, месту нахождения объекта надзора;

27) выездное обследование проводится без информирования контролируемого лица;

28) срок проведения выездного обследования одного объекта (нескольких объектов, расположенных в непосредственной близости друг от друга) не может превышать один рабочий день;

29) внеплановое выездное обследование может проводиться в отношении объектов надзора, отнесенных к категории высокого, значительного, среднего и низкого риска;

30) в ходе выездного обследования в общедоступных (открытых для посещения неограниченным кругом лиц) зданиях, строениях, сооружениях и помещениях, на территориях, используемых при осуществлении деятельности контролируемыми лицами, могут осуществляться:

– осмотр,

– инструментальное обследование (с применением видеозаписи),

– экспертиза.

31) отбор проб (образцов) в рамках выборочного контроля для проведения инструментального обследования, испытания, экспертизы осуществляется инспектором, экспертом или специалистом в присутствии контролируемого лица или его представителя с применением видеозаписи.

32) отбор проб (образцов) в рамках выборочного контроля для проведения инструментального обследования, испытания, экспертизы осуществляется в случае, если отсутствует возможность оценки соблюдения требований технического регламента иными способами, без отбора проб (образцов).

ж) экспертиза проводится по поручению органа, осуществляющего федеральный государственный надзор, в следующем порядке:

33) отбор проб (образцов) продукции;

34) проведение исследования (испытаний) и измерений (необходимость их проведения устанавливается экспертом и (или) экспертной организацией);

35) проведение экспертизы отобранной пробы (образца) продукции;

36) оформление результатов проведения экспертизы и подписание экспертного заключения (в 3 экземплярах) экспертом и (или) экспертной организацией.

При невозможности транспортировки образца продукции, исходя из его характеристик (габариты, форма, вес, технологические параметры), к месту работы эксперта орган, осуществляющий федеральный государственный надзор, обеспечивает эксперту беспрепятственный доступ к образцу и необходимые условия для исследования.

П. 107 Положения устанавливает норму, что контрольное (надзорное) мероприятие может быть начато после внесения в единый реестр

контрольных (надзорных) мероприятий сведений, установленных правилами его формирования и ведения.

В пункте 108 Положения установлены следующие основания проведения контрольных (надзорных) мероприятий:

- наличие у органа, осуществляющего федеральный государственный надзор, сведений о причинении вреда (ущерба) или об угрозе причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, либо выявление соответствия объекта надзора параметрам, утвержденным индикаторами риска нарушения обязательных требований в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, требований технического регламента или отклонения объекта надзора от таких параметров;
- наступление сроков проведения контрольных (надзорных) мероприятий, включенных в план проведения контрольных (надзорных) мероприятий;
- поручение Президента Российской Федерации, поручение Правительства Российской Федерации;
- требование прокурора;
- истечение срока исполнения решения об устранении выявленного нарушения обязательных требований, требований технического регламента.

В п. 109 Положением определено, что решение о проведении контрольного (надзорного) мероприятия принимают руководители или заместители руководителя структурного подразделения центрального аппарата, территориального органа, структурного подразделения территориального органа, территориального отдела (отделения, инспекции) структурного подразделения территориального органа.

В тоже время п. 110 Положения устанавливает право гражданина (индивидуального предпринимателя), являющегося контролируемым лицом, представить в орган, осуществляющий федеральный государственный

надзор, лично или через доверенное лицо информацию о невозможности присутствия при проведении контрольного (надзорного) мероприятия в связи с его ежегодным отпуском или временной нетрудоспособностью. Данное мероприятие при этом переносится до устранения причин, препятствующих присутствию указанного лица при его проведении.

В пунктах со 113 по 120 Положения содержится порядок использования фотосъемки, аудио- и видеозаписи, иных способов фиксации доказательств нарушений обязательных требований в области защиты населения и территорий от ЧС.

Пункты 121, 122 Положения дублируют положения Федерального закона от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 19.10.2023) "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" поэтому здесь мы их рассматривать не будем.

В пунктах со 123 по 127 Положения содержится порядок досудебного обжалования нарушения прав и законных интересов контролируемых лиц при проведении федерального государственного надзора.

В частности, контролируемые лица имеют право на досудебное обжалование:

- решений о проведении контрольных (надзорных) мероприятий;
- актов контрольных (надзорных) мероприятий, предписаний об устранении выявленных нарушений;
- действий (бездействия) инспекторов органа, осуществляющего федеральный государственный надзор, в рамках контрольных (надзорных) мероприятий.

В пунктах со 128 по 129 Положения вводится понятие «ключевой показатель» выражающий относительный ущерб охраняемым законом ценностям, причиненный в рамках одной чрезвычайной ситуации, возникшей в здании, строении, сооружении, помещении и на территории, используемых контролируемым лицом при осуществлении деятельности, а также приводится формула его расчета.

Согласно пункту 129 Положения целевым значением ключевого показателя федерального государственного надзора является снижение в отчетном году на 1,4 процента значения ключевого показателя федерального государственного надзора по отношению к предыдущему году.

Выводы: Государственный контроль (надзор) в целом и применительно к регулированию общественных отношений в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в частности, на этапе именно предупреждения, это эффективный административно-правовой инструмент обеспечения действия норм права на общественные отношения. Он воздействует на субъекты правоотношений в указанной области, как самим фактом своего наличия, так и мерами дисциплинарной или административной ответственности. Кроме того, данный инструмент, позволяет получать законодателю обратную связь об эффективности, результативности, адекватности, актуальности установленных (действующих) норм права и как следствие, работы всего административно-правового механизма в данной сфере правового регулирования.

За последние годы законодательство о контрольно-надзорной деятельности государства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера претерпело значительные изменения. Основанием для этого послужил вступивший в силу с 1 июля 2021 года (за исключением отдельных положений, для которых были предусмотрены отдельные сроки) Федеральный закон "О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации" от 31.07.2020 № 248-ФЗ.

В данном законе уделено большое внимание профилактике нарушений в рассматриваемой области, кроме того в нем подробно регламентированы все виды и способы проверок, установлены основания для их проведения, а также определены возможные действия инспекторов при осуществлении надзора.

3.3 Правоприменительная практика в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Источником данных для анализа правоприменительной практики в исследуемой области нами взят «Доклад с обобщением правоприменительной практики и руководствами по соблюдению обязательных требований за 2022 год» (далее - Доклад) [6].

Согласно Докладу, федеральному государственному надзору (далее - Надзор) в рассматриваемой области подлежит 10675 организаций, 3941 относятся к категории высокого риска, 4852 организации к категории значительного риска, 1162 организации к категории среднего риска, 75 организаций к категории низкого риска.

В 2022 году надзорными органами МЧС России было запланировано 415 КНМ, проведено 461 КНМ, из них: 361 - плановых (аналогичный период прошлого года (далее - АППГ) - 2532, уменьшение на 85,7%); 100 - внеплановых (АППГ - 521, уменьшение на 80,8%).

Основаниями для проведения внеплановых КНМ являлись:

- истечение срока исполнения решения об устранении выявленного нарушения обязательных требований - 99 КНМ;
- в соответствии с требованием прокурора о проведении КНМ – 1.

По результатам проведенных КНМ выявлено 656 нарушений обязательных требований (АППГ - 3150, уменьшение на 79,1%), из них:

- связанных с созданием органов управления РСЧС - 99;
- связанных с созданием и использованием резервов материальных и финансовых ресурсов для ликвидации ЧС - 116;
- связанных с подготовкой населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций - 112;
- связанных с планированием основных мероприятий в области предупреждения и ликвидации ЧС - 95;

- связанных с использованием и содержанием систем оповещения - 67;
- связанных с обеспечением готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации ЧС - 45;
- связанных с предоставлением информации в области защиты населения и территорий от ЧС - 40;
- связаны с повышением устойчивости функционирования организации и обеспечению жизнедеятельности работников организации в ЧС - 57;
- связаны с иными нарушениями в области защиты от ЧС - 25.

Основная масса нарушений в области защиты населения и территорий от ЧС, выявленная в 2022 году, имеет следующий характер:

- не создан координационный орган РСЧС (комиссия по предупреждению и ликвидации ЧС и обеспечению пожарной безопасности);
- отсутствие утвержденных положений об органах управления РСЧС;
- отсутствие номенклатуры и требуемого объема резервов материальных ресурсов для ликвидации ЧС;
- отсутствие резервов финансовых ресурсов;
- не обеспечено создание, хранение и восполнение указанных резервов;
- нарушение сроков подготовки в области защиты от ЧС или получения дополнительного профессионального образования в области защиты от ЧС лиц, впервые назначенных на должность, связанную с выполнением обязанностей в области защиты от ЧС (в течение первого года работы);
- нарушение сроков повышения квалификации соответствующих должностных лиц;
- не проводятся учения и тренировки в области защиты населения и территорий от ЧС организациями.

По результатам проведенных КНМ вручено 106 предписаний по устранению выявленных нарушений обязательных требований.

Средний показатель по Российской Федерации в части устранения нарушений требований норм и правил по предупреждению и ликвидации ЧС составил 77,78%.

По результатам КНМ в соответствии с КоАП РФ составлено 108 протоколов об административных правонарушениях, из них на должностных лиц 62 и на юридических лиц 46, в том числе по ст. 20.6 КоАП РФ (невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации ЧС) - 78 протоколов.

К административной ответственности в виде наложения штрафа в соответствии с КоАП РФ привлечено 76 лиц, из них должностных - 38 лиц и юридических - 38 лиц, в том числе по ст. 20.6 КоАП РФ - 55 лиц. Сумма наложенных административных штрафов за несоблюдение обязательных требований составила 1582,301 тыс. руб.

В 2022 г. в надзорные органы, осуществляющие федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, поступило 2 представления прокуратуры, об устранении нарушений требований действующего законодательства.

Подводя итог вышеизложенному, хотим обратить внимание на существенное снижение как плановых, так и внеплановых КНМ в 2022 году по сравнению с 2021 годом (снижение соответственно на 85,7% и 80,8%), при этом количество выявленных нарушений в рамках КНМ также пропорционально уменьшилось на 79,1 %.

Учитывая, что общее количество организаций относящихся к категориям высокого и значительного риска составляет 8793 организации, а проведено 461 КНМ, можно сделать вывод о значительном снижении охвата надзора (охват 5%). Для примера, за аналогичный период 2021 года было проведено 3053 КНМ, при общем количестве организаций относящихся к категориям высокого и значительного риска 9637 организаций (охват 31%).

Так как, общее количество проведенных в 2022 году КНМ равно 461 и по их результатам выявлено 656 нарушений, нетрудно подсчитать, что при

каждой проверке выявляется, как минимум полтора (1,4) нарушения законодательных требований, при том, что в 2021 году данный показатель составлял 1,03.

Выводы: По нашему мнению вышеприведенные данные говорят о том, что после существенного снижения количества проверок имел место рост количества нарушений, что отрицательно влияет на общую готовность сил и средств РСЧС к предупреждению и ликвидации ЧС.

При этом отметим, что более 50% выявленных нарушений составляют нарушения, предусмотренные ст. 20.6 КоАП РФ (невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации ЧС) 78 протоколов.

Принимая во внимание, что основную массу нарушений, составляют нарушения непосредственно связанные с предупреждением и ликвидацией ЧС, данное обстоятельство, на наш взгляд, несет существенные риски для национальной безопасности Российской Федерации.

Резкое сокращение контрольно-надзорных мероприятий в данной области, а также ширины охвата подконтрольных субъектов привело к тому, что цели государственного регулирования в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера не были достигнуты.

На основании проведенного исследования, мы считаем, что в такой области, как защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, законодатель должен ставить вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на первое место, жестко регламентировать их исполнение и обеспечить соответствующий контроль их исполнения.

Заключение

В рамках настоящей работы мы провели исследование административно-правового механизма предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также выяснили роль государственного федерального надзора в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

По результатам исследования мы пришли к следующим выводам:

Во-первых, административно-правовой механизм предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера направлен на защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Государственные органы с помощью комплекса правовых средств воздействуют на правоотношения между субъектами с целью обеспечения защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Во-вторых, законодательство, регулирующее отношения в рассматриваемой области, состоит из большого числа НПА различного уровня. Их положения содержат нормы устанавливающие субъектов данных отношений, их полномочия, права и обязанности, регламентируют порядок действий конкретных субъектов, устанавливают юридические факты являющиеся основаниями для возникновения, изменения и прекращения административно-правовых отношений. Основными НПА содержащими указанные нормы являются: федеральный конституционный закон «О чрезвычайном положении»; федеральные законы «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О гражданской обороне», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей».

В-третьих, федеральный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является административно-правовым средством

обеспечения исполнения субъектами правоотношений правовых предписаний и норм. Кроме того, по результатам надзора можно оценить фактическое состояние правового регулирования в данной области. Именно государственный надзор позволяет в режиме повседневной деятельности обеспечить готовность сил и средств РСЧС к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В-четвертых, при проведении исследования нами были выявлены следующие недостатки административно-правового механизма предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера:

- узость понятийного аппарата, необходимого для правильного толкования и правоприменения законодательных норм;
- нормы, регулирующие отношения в данной области, содержатся в очень большом количестве НПА различного уровня, вплоть до локальных НПА организаций;
- наделение субъектов Российской Федерации правом законодотворчества в данной области не дало тех результатов, которые ожидалось законодателем;
- снижение количества контрольно-надзорных мероприятий ведет к росту числа нарушений поднадзорными субъектами законодательства в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В целях совершенствования административно-правового механизма предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, мы предлагаем провести кодификацию всего «чрезвычайного» законодательства в единый Чрезвычайный кодекс.

В рамках данного мероприятия необходимо актуализировать и систематизировать нормы, регулирующие отношения в данной области, что положительно скажется, как на правовом регулировании, так и на правореализации в данной сфере.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Алексеев С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. - М.: Юрид. лит., 1966. 186 с.
2. Байтин, М. И. Сущность права: современное нормативное правопонимание на грани двух веков. Саратов: СГАП. 2001. 416 с.
3. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий [Электронный ресурс] : Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 (ред. от 19.12.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48356/ (дата обращения: 30.10.2023).
4. Временное положение о государственной комиссии Совета Министров СССР по чрезвычайным ситуациям [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров СССР от 21 ноября 1990 г. № 1175 (утратило силу). URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_17625.htm (дата обращения: 25.10.2023).
5. Временное положение о Государственной общесоюзной системе по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях [Электронный ресурс] : Постановление Совета Министров СССР № 1282 от 15 декабря 1990 г. (утратило силу). URL: https://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_17801.htm (дата обращения: 25.10.2023).
6. Доклады с обобщением правоприменительной практики и руководствами по соблюдению обязательных требований за 2022 год (утв. Главным государственным инспектором РФ по пожарному надзору 24 апреля 2023 г.). URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/406722039> (дата обращения: 30.10.2023).
7. Козлов Ю. М., Попова Л. Л. Административное право: учебник. М., 2000. 686 с.

8. Коренев А. П. Административное право России: учебник. М., 2001. 268 с.
9. Коренев А. П. Административное право России. Учебник. В 3-х частях. Часть I. М.: МЮИ МВД России. Изд-во «Щит-М», 1999. 268 с.
10. Кузнецова С. А. К вопросу об определении понятия «правовой механизм»//Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2013. № 1. С. 9-12. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-opredelenii-ponyatiya-pravovoy-mehanizm> (дата обращения: 16.10.2023).
11. Малько А. В. Теория государства и права / под ред. Н.И. Матузова. - М., 1997. - С. 625.
12. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ (ред. от 14.07.2022 № 351-ФЗ). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7746/ (дата обращения: 26.10.2023).
13. О безопасности гидротехнических сооружений [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ (ред. от 23.12.2003 № 186-ФЗ). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15265/ (дата обращения: 28.10.2023).
14. О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ (ред. от 19.10.2023 № 506-ФЗ). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_358750/ (дата обращения: 27.10.2023).
15. О гражданской обороне [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ (в ред. от 04.08.2023 № 440-ФЗ). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17861/ (дата обращения: 26.10.2023).

16. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 (ред. от 16.02.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45914/ (дата обращения: 29.10.2023).

17. Ожегов С. И., Шведова Н. Ю. Толковый словарь русского языка. М.: Аз, 2020. URL: <https://gufo.me/dict/ozhegov/механизм> (дата обращения: 16.10.2023).

18. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 14.04.2023 № 131-ФЗ). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/ (дата обращения: 25.10.2023).

19. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 (ред. от 20.12.2019 № 1743). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_68490/ (дата обращения: 29.10.2023).

20. О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах [Электронный ресурс] : Указ Президента РФ от 23 июля 2003 года № 824 (ред. от 23.07.2003). URL: <https://legalacts.ru/doc/ukaz-prezidenta-rf-ot-23072003-n-824/> (дата обращения: 30.10.2023).

21. О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 17 августа 2016 года № 806 (ред. от 28.09.2022). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_203819/ (дата обращения: 30.10.2023).

22. О промышленной безопасности опасных производственных объектов [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ (ред. от 29.12.2022 № 628-ФЗ). URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15234/ (дата обращения: 28.10.2023).

23. О резервах материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Пермского края [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Пермского края от 13.03.2012 № 117-п (ред. от 10.05.2023 № 339-п). URL:

<https://docs.cntd.ru/document/911535195> (дата обращения: 30.10.2023).

24. О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 № 1007 (ред. от 05.04.2022). URL:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_154394/ (дата обращения: 29.10.2023).

25. О создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях [Электронный ресурс] : Постановление Правительства РФ от 18 апреля 1992 г. № 261 (с изменениями и дополнениями) (утратило силу). URL: <https://base.garant.ru/194532/> (дата обращения: 25.10.2023).

26. О чрезвычайном положении [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 29.05.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_31866 (дата обращения: 26.10.2023).

27. Павленков Ф. Ф. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка, 1907. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_fwords/42123 (дата обращения: 16.10.2023).

28. Положение о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

характера [Электронный ресурс] : Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 1013 (ред. от 19.08.2023). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389057/ (дата обращения: 30.10.2023).

29. Случаи объявления ЧС федерального характера в России в 2020-2023 годах. URL: <https://ria.ru/20230825/chs-1892210716.html> (дата обращения: 16.10.2023).

30. Технический регламент Евразийского экономического союза "О безопасности продукции, предназначенной для гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (ТР ЕАЭС 050/2021) [Электронный ресурс] : Решение Совета Евразийской экономической комиссии от 05.10.2021 № 100 (ред. от 05.10.2021). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_400052/ (дата обращения: 30.10.2023).

31. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 30 декабря 2009 года № 384-ФЗ (в ред. от 02.07.2013 № 185-ФЗ). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_95720/ (дата обращения: 28.10.2023).

32. Ушаков Д.Н. Толковый словарь русского языка, 1935-1940. URL: <https://dic.academic.ru/dic.nsf/ushakov/968446> (дата обращения: 25.10.2023).

33. Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. для бакалавров / под ред. В. Г. Стрекозова. 9-е изд., стер. М., 2015. 323 с.

34. Чудинов А. Н. Словарь иностранных слов, вошедших в состав русского языка, 1910. URL: https://dic.academic.ru/dic.nsf/dic_fwords/2101 (дата обращения: 16.10.2023).

35. Шундигов К. В. Правовые механизмы: основы теории // Государство и право, 2006. № 12. С. 12-21.