Бречалов Константин Леонидович. Деятельность МЧС России при трансграничных чрезвычайных ситуациях: проблемы правового регулирования : проблемы правового регулирования : Дис. ... канд. юрид. наук : 05.26.02 СПб., 2005 181 с. РГБ ОД, 61:06-12/340

МЧС России

Санкт-Петербургский институт Государственной

противопожарной службы

На правах рукописи

БРЕЧАЛОВ Константин Леонидович

Деятельность МЧС России при трансграничных чрезвычайных ситуациях: проблемы правового регулирования

Специальность 05.26.02 -

Безопасность в чрезвычайных ситуациях (юридические науки)

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель д.ю.н., профессор заслуженный юрист Российской Федерации Н.И. Уткин

Сан кт-Петербург 2005

2

Оглавление

введение 4

Глава 1 Правовые основы участия МЧС России в системе обеспечения безопасности при трансграничных чрезвычайных ситуациях

1.1. Правовая характеристика и особенности 18 правоотношений в сфере обеспечения безопасности приграничной территории при чрезвычайных ситуациях трансграничного характера

1.2. Формирование и основные направления развития 52 законодательства Российской Федерации по обеспечению безопасности при трансграничных чрезвычайных ситуациях

Глава 2 Международно-правовые аспекты деятельности МЧС России при возникновении и ликвидации трансграничных чрезвычайных ситуаций

2.1. Участие МЧС России в международном 66 сотрудничестве по обеспечению безопасности при трансграничных чрезвычайных ситуациях

2.2. Приграничное сотрудничество в сфере обеспечения 86 безопасности при чрезвычайных ситуациях

Глава 3 Правовой механизм взаимодействия МЧС России с пограничными и таможенными органами при трансграничных чрезвычайных ситуациях 3.1. Порядок обеспечения защиты Государственной 101 границы РФ при чрезвычайной ситуации на приграничной территории

3.2. Особенности таможенного регулирования при 119

оказании помощи по ликвидации трансграничных

чрезвычайных ситуаций

Заключение 141

Библиографический список 146

Приложение

ЗАКЛЮЧЕНИЕ.

Исследование избранной темы - «Деятельность МЧС России при трансграничных чрезвычайных ситуациях: проблемы правового регулирования» во многом показало недостаточную разработанность ряда направлений в современной юридической литературе, а также, позволило выявить значительное число пробелов в законодательном обеспечении изученной сферы правоотношений.

В результате проведенного анализа значительного количества международных соглашений, законодательных актов, ведомственных нормативных актов, научно-практических материалов, в диссертации были сформулированы и представлены следующие выводы и предложения относительно решения выявленных в процессе исследования проблем.

В первую очередь следует отметить, что используемое в настоящее время в юридической науке, а также в законотворческой деятельности, понятие «национальная безопасность» начинает во многом подменять понятие «государственная безопасность». В результате таких терминологических «экспериментов» искажается сама сущность понятия «безопасность» и его родовой признак - связь с государством, поскольку понятие «государственная» выражает сущность и специфику самого понятия «безопасность», а также организационных и правовых средств ее обеспечения. Таким образом, открытым остается вопрос в научном и практическом аспектах понимания безопасности, как правовой категории Детальный анализ современных законодательных актов, обобщение точек зрения, изложенных в юридической литературе, позволил выявить ряд недостатков в действующем законодательстве, регулирующем общегосударственные и специальные вопросы обеспечения безопасности, в частности, при возникновении чрезвычайных ситуаций, а именно:

• Закон РФ «О безопасности» требует определенной доработки в части положений, касающихся более комплексного государственного

142

подхода в вопросах обеспечения безопасности в целом, и в отдельных сферах, имеющих наиболее важное значение для объектов безопасности. Так, по нашему мнению, для целей более масштабного государственного подхода в сфере обеспечения безопасности, в указанном Законе РФ следует предусмотреть порядок классификации видов безопасности, определить критерии их дифференциации и особенности правового регулирования.

\* наличие в вышеприведенных федеральных законах пробелов в
части, касающейся вопросов правового регулирования взаимодействия сил и
средств системы безопасности при возникновении трансграничных
чрезвычайных ситуаций;

• положениями действующего законодательства РФ,
регулирующего вопросьг защиты Государственной границы РФ и порядка
осуществления таможенного контроля при пересечении таможенной границы
РФ не охватываются условия совместного реагирования МЧС России,
таможенных органов и органов федеральной службы безопасности на
возникновение трансграничной ситуации на приграничной территории.

Проведенный анализ законодательных актов показал, что основная их часть имеет комплексный характер правового регулирования, охватывает различные аспекты деятельности государства по обеспечению безопасности при чрезвычайных ситуациях, в особенности, экономические, технические, организационные. Вместе с тем, результаты проведенного анализа позволяют сделать вывод и о том, что в части, касающейся организационных вопросов, их сфера действия имеет ограниченный и узконаправленный характер, в результате чего положения большинства правовых документов не предусматривают порядка правового регулирования отдельных вопросов взаимодействия МЧС России с другими государственными органами либо не содержат положений о реализации механизма международного сотрудничества, определенного международными соглашениями.

143

Важным условием эффективного межгосударственного партнерства в сфере обеспечения безопасности при предупреждении чрезвычайных ситуаций и их последствий является также развитие контактов иа приграничном уровне с сопредельными государствами, в рамках отдельных субъектов Российской Федерации. Утверждение проекта Федерального закона «О приграничном сотрудничестве в Российской Федерации» во многом будет способствовать укреплению и развитию новых направлений в сфере безопасности при трансграничных чрезвычайных ситуациях, поскольку юридическое оформление межгосударственных связей на уровне приграничных территорий будет являться гарантией не только добрососедских отношений, но и ответственности каждой из сторон за поддержание стабильного сотрудничества в данной сфере, выражающегося в эффективном использовании сил и средств, совершенствовании профессионального уровня личного состава спасательных структур, выполняющего служебно-боевые задачи при возникновении чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий.

В таможенном законодательстве следует установить более четкое определение процедуры пересечения таможенной границы РФ товарами, перемещаемыми в соответствии с вышеуказанным таможенным режимом в упрощенном порядке, в нормативном порядке закрепить критерии приоритетности таможенного оформления имущества, перемещаемого через таможенную границу РФ при его вывозе, для оказания содействия иностранному сопредельному государству при чрезвычайной ситуации. Не менее важным будет являться и установление порядка ввоза на таможенную территорию товаров, необходимых для предотвращения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий со стороны аварийно-спасательных служб иностранных государств. Данный порядок необходим как при возникновении чрезвычайных ситуаций на приграничных территориях, так и на всей остальной территории России. Кроме того, для целей таможенного

144

оформления и таможенного контроля, оперативного обмена информацией, со стороны МЧС России необходимо разработать типовую номенклатуру товаров, помещаемых под таможенный режим, установленный Постановлением Правительства № 701 от 20.11.2003 г., для его использования таможенными органами на федеральном и региональном уровне.

Кроме того, одной из общих задач, стоящих перед МЧС России, ФТС России и ФСБ России, в целях защиты Государственной границы РФ, является разработка единых стандартов межведомственного взаимодействия на уровне функциональных подсистем РСЧС, обеспечения совместного оперативного реагирования на предотвращение, возникновение чрезвычайных ситуаций трансграничного (а также федерального и регионального) характера и ликвидацию их последствий, на приграничных территориях.

Примером одного из таких стандартов может рассматриваться проект межведомственного соглашения между МЧС России, ФСБ России и ФТС России, разработанный в процессе исследования и представленный в приложении к диссертации.

Таким образом, принимая во внимание, что в настоящее время расширяется спектр экологических и техногенных угроз, происходит интенсивное увеличение неблагоприятных экологических зон за счет эксплуатации опасных производств, множится число случаев загрязнения территорий и акваторий нефтепродуктами в результате аварий на нефтепроводах и танкерах, существует вероятность масштабного радиоактивного и химического загрязнения, считаем, что особая значимость в сфере обеспечения безопасности населения от угроз возникновения чрезвычайных ситуаций должна придаваться развитию и совершенствованию государственных институтов, предназначенных для своевременного

145

реагирования на чрезвычайные ситуации, обеспечения защиты населения от их поражающего воздействия.

Единообразный подход в понимании сущности и содержания безопасности, как правовой категории позволит обеспечить надлежащий уровень законодательного обеспечения и правоприменительной деятельности в сфере деятельности государства, направленной на реализацию мер по защите от угроз в виде чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Учитывая тенденцию увеличения рисков возникновения трансграничных чрезвычайных ситуаций, возрастает необходимость динамичного развития международно-договорной практики в сфере межгосударственного партнерства по оказанию взаимной помощи по предотвращению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий.

Активная деятельность государства, его последовательная политика в этой сфере должна быть обеспечена всеми необходимыми правовыми средствами, обеспечивающими всестороннее и эффективное выполнение задач специализированными органами, в компетенцию которых входит реализация защитных мер при возникновении чрезвычайных ситуаций. На фоне возрастания числа угроз в экологической и индустриальной сфере, повышения степени риска возникновения трансграничных чрезвычайных ситуаций в результате участившихся случаев актов терроризма, решение вышеизложенных вопросов во многом обеспечит необходимый уровень защищенности общества и государства от неблагоприятных последствий чрезвычайных ситуаций