

## НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРОЦЕССА В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

**Е. С. Калина,**

*кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет*

**В целях совершенствования системы правового регулирования в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера выделяются четыре группы субъектов административного процесса. Также обосновывается тезис о том, что важной особенностью административного процесса в данной сфере является развитая система сквозных межуровневых и межведомственных связей, объединяющая субъектов разных групп, в Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Эта система охватывает органы управления, силы и средства 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 чрезвычайных ситуаций.**

**Ключевые слова:** административный процесс, чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера.

В целях совершенствования системы правового регулирования принятия властных решений в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, которая является одним из важнейших направлений деятельности органов административной власти, представляется целесообразно выделить связанные с ее спецификой особенности административного процесса, поскольку «отсутствие среди ученых-теоретиков единого подхода к пониманию административного процесса отражается на состоянии административного законодательства России»<sup>1</sup>. В данном контексте представляется актуальным развитие теоретического подхода, основанного на широкой трактовке понятия административного процесса, представителем которой является В. Д. Сорокин, определяя административный процесс как «процесс исполнительной и распорядительной деятельности органов государственного управления»<sup>2</sup>. В соответствии с этой трактовкой административный процесс охватывает «не только юрисдикционную деятельность, т.е. деятельность по рассмотрению споров и применению принудительных мер, но и деятельность по реализации регулятивных норм, деятельность, так сказать, положительного характера»<sup>3</sup>. Данный подход и в на-

стоящее время разделяет целый ряд авторитетных ученых-административистов.

Как заметил В. Д. Сорокин, «исполнительная власть выражается не только в правоприменении, но и в таком важном качестве, как правотворчество. Из трех ветвей власти только исполнительная власть обладает одновременно и правотворческими, и правоприменительными полномочиями»<sup>4</sup>. В сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера правотворческая деятельность органов исполнительной власти занимает заметное место. Это связано с особенностями предмета регулирования: во-первых, деятельность по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций характеризуется высочайшими критериями упорядоченности и согласованности усилий всех осуществляющих ее субъектов; во-вторых, осуществление этой деятельности связано с установлением дополнительных требований и ограничений для граждан, организаций, субъектов предпринимательской деятельности, реализация которых предполагает наличие у субъектов административной власти соответствующих нормативных оснований.

Примерами правотворческой деятельности исполнительной власти является принятие

постановлений Правительства РФ, правительств субъектов федерации, других органов исполнительной власти во исполнение актов законодательной власти. Так, Постановление Правительства РФ от 24 марта 1997 г. № 334 «О Порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>5</sup> принято во исполнение Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>6</sup>. В свою очередь во исполнение указанных закона и постановления принято Постановление Правительства Московской области от 6 июля 2011 г. № 647/24 «О Порядке организации сбора и обмена информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Московской области»<sup>7</sup>.

Различия в правовом статусе участников административного процесса в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций отражают различия, с одной стороны, в их положении как субъектов права, с другой стороны, их функций как субъектов социальной деятельности в условиях действительной или возможной чрезвычайной ситуации.

Общая классификация субъектов административного права, предложенная Д. Н. Бахрахом, основана на разграничении двух основных групп субъектов: индивидуальных субъектов (к ним относятся граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства) и коллективных субъектов (организации, структурные подразделения организаций, трудовые и иные коллективы организаций, сложные организации)<sup>8</sup>. Развивая эту фундаментальную классификацию, В. Д. Сорокин выделяет в составе группы коллективных субъектов административного права а) органы исполнительной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, внутренние подразделения этих органов; б) исполнительные органы местного самоуправления; в) предприятия и учреждения различных форм собственности; г) общественные объединения; д) государственные и муниципальные служащие, правомочные разрешать индивидуально-конкретные дела в сфере государственного управления; е) предусмотренные законом иные органы государственной власти и их представители<sup>9</sup>.

В свете задач защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера выделяются следующие группы субъектов административного процесса.

Первую группу составляют органы исполнительной власти и должностные лица различного уровня, в компетенцию которых входит издание нормативных и индивидуальных правовых актов, в том числе в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В эту группу входят Президент РФ, Правительство РФ, правительства субъектов Федерации, главы администраций и др.

Вторая группа – это специализированные органы исполнительной власти, основные функции которых непосредственно связаны с управлением деятельностью по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Таким органом является Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС), подчиняющееся непосредственно Президенту РФ и осуществляющий управление, координацию, контроль и реагирование в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. МЧС осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему органы: Государственную противопожарную службу, войска гражданской обороны, Государственную инспекцию по маломерным судам; аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования и др., а также территориальные центры МЧС.

Третья группа субъектов – участников административного процесса в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – это органы местного самоуправления. Перечень их полномочий для каждого из типов муниципальных образований (городской округ, муниципальный район, поселение) определен в ст. 14–18 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>10</sup>, который относит к компетенции этих органов организацию и осуществление мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безо-

пасности и безопасности людей на водных объектах.

Важной особенностью административного процесса в сфере регулирования отношений по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является развитая система сквозных межуровневых и межведомственных связей, объединяющая субъектов разных групп, в Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЕСЧС). Эта система охватывает органы управления, силы и средства 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 чрезвычайных ситуаций. Данная система, состоящая из функциональных и территориальных подсистем, действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях, причем на каждом уровне имеются ее координационные органы. Правовой статус и деятельность ЕСЧС регулируется Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794<sup>11</sup>. Необходимость «горизонтальных» связей на уровне конкретной территории между «разнокачественными» субъектами управления деятельностью по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций обусловлена особым свойством самой чрезвычайной ситуации – ее территориальной локализацией. Неслучайно в основе нормативной классификации чрезвычайных ситуаций лежит комплексная оценка их масштабов с точки зрения размеров охваченной бедствием территории, числа пострадавших людей, размера причиненного вследствие чрезвычайной ситуации материального ущерба, а соответственно и уровня органов государственной или местной власти, в компетенции которых находится управление ликвидацией последствий чрезвычайной ситуации<sup>12</sup>.

Четвертая группа участников административного процесса – это физические и юридические лица, не обладающие властными функциями в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, деятельность или жизнедеятельность которых оказывается так или иначе связанной с этой сферой. Эта связь может выражаться в нормативно установленных обязанностях осуществлять

определенные действия либо воздерживаться от определенных действий в связи с наличием, угрозой или возможностью чрезвычайной ситуации. Например, п. 3 Постановления главы Егорьевского района МО от 3 сентября 2002 г. № 3035 «О введении на территории Егорьевского района режима «Чрезвычайная ситуация»<sup>13</sup> предписывает запретить пребывание в лесах граждан, в том числе сборщиков грибов, лекарственных растений, а также автотранспорта; п. 4 Постановления главы Шатурского района МО от 13 сентября 2002 г. № 198 «Об отмене режима чрезвычайной ситуации в районе»<sup>14</sup> – руководителям сельхозпредприятий района взять под особый контроль состояние полей и пастбищ, организовать их опашивание, категорически запретить сжигание сухой травы и стерни; п. 7 Постановления Губернатора МО от 3 августа 2010 г. № 93-ПГ «О введении в Московской области режима чрезвычайной ситуации»<sup>15</sup> предписывает рекомендовать организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим свою деятельность на территориях, определенных зоной чрезвычайной ситуации в Московской области, и на которых возможно возникновение чрезвычайной ситуации вследствие пожаров, ограничить свою хозяйственную деятельность, создающую угрозу возникновения пожаров.

Помимо указанных особенностей, специфика, связанная с предметной сферой административного процесса в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, проявляется в целом ряде аспектов, в том числе: в нормах, регулирующих предметную и территориальную подведомственность субъектов, правомочных принимать властные решения; в нормах, устанавливающих признаки, условия и порядок объявления особых режимов; в нормах, устанавливающих административную ответственность за правонарушения, связанные с угрозой чрезвычайной ситуации или совершенные в условиях чрезвычайной ситуации.

<sup>1</sup> См.: Гречкина О. В. Еще раз об административном процессе // Вестник Евразийской академии административных наук. 2008. № 4. С. 85.

<sup>2</sup> См.: Петров Г. И. О кодификации советского административного права // Советское государство и право. 1962. № 5. С. 30.

<sup>3</sup> Бахрах Д. Н. Советское законодательство об админи-

стративной ответственности. Пермь, 1969. С. 276.

<sup>4</sup> Сорокин В. Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 31.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1997. № 13. Ст. 1545.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

<sup>7</sup> Информационный вестник Правительства МО. 2011. Ч. 1. № 9.

<sup>8</sup> См.: Бахрах Д. Н. Система субъектов советского административного права // Советское государство и право. 1986. № 2.

<sup>9</sup> См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное

право. СПб., 2008. С. 194–214.

<sup>10</sup> Российская газета. 2011. 25 марта.

<sup>11</sup> См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 121.

<sup>12</sup> Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 2007. № 22. Ст. 2640.

<sup>13</sup> Знамя труда. 2002. № 68.

<sup>14</sup> Ленинская Шатура. 2002. № 110.

<sup>15</sup> Информационный вестник Правительства МО. 2010. № 9.

*Статья поступила в редакцию 26 июня 2013 г.*