

УДК 351.74:614.8

ББК 67.401.13+68.92

DOI 10.22394/1682-2358-2017-3-61-65

*Е.А. Bushueva, post-graduate student of the Administrative and Criminal Law Department, Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, Branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration*

## ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF INTER- REGIONAL LEVEL OF POPULATION PROTECTION FROM NATURAL AND ANTHROPOGENIC THREATS

The unified state system of prevention and liquidation of emergencies is analyzed. Organizational and legal aspects of emergency services state registration are considered. The necessity of creating a centralized act providing unified conditions and procedure for registration of newly created emergency services is proved.

*Key words and word-combinations:* population protection from emergencies, emergency services, legal regulation, state registration.

*Е.А. Бушуева, аспирант кафедры административного и уголовного права Поволжского института управления имени П.А. Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (email: elena-091924@mail.ru)*

## АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО УРОВНЯ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ ОТ ПРИРОДНЫХ И ТЕХНОГЕННЫХ УГРОЗ

*Аннотация.* Анализируется единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Рассматриваются организационно-правовые аспекты государственной регистрации аварийно-спасательных служб. Доказывается необходимость создания централизованного акта, предусматривающего единые условия и порядок регистрации вновь создаваемых аварийно-спасательных служб.

*Ключевые слова и словосочетания:* защита населения от чрезвычайных ситуаций, аварийно-спасательные службы, правовое регулирование, государственная регистрация.

Обеспечение безопасности населения от совокупности природных, техногенных и иных угроз, являющееся центральной функцией государства, требует соблюдения иерархичности при реализации широкого спектра мероприятий, направленных на поддержание надлежащей защищенности всех предусмотренных Конституцией РФ

прав и свобод граждан. В соответствии с территориальным делением России выделяют федеральный, региональный и местный уровни безопасности. Изучение положений Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» показывает, что существует строгая субординация в определении компетенции федерального центра, связанной с ликвидацией инцидентов, аварий и катастроф (ст. 8–10, 12, 13), органов государственной власти субъектов РФ (ч. 1 ст. 11), а также органов муниципального управления (ч. 2 ст. 11). Согласно данному Закону имеется еще один уровень обеспечения безопасности — локальный (объектовый). Исходя из обязанности юридических лиц осуществлять определенные мероприятия в области защиты граждан от природных и техногенных угроз (ст. 14), некоторые авторы признают его организационно обособленным и, следовательно, самостоятельным в системе обеспечения безопасности [1].

Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций устанавливает системный подход к определению субординации в решении общего спектра вопросов, связанных с защитой населения [2]. В п. 3 отражено, что Единая система, состоящая из функциональных и территориальных подсистем, действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях. Из этого вытекает, что комплекс мер, направленных на предотвращение несчастных случаев, предполагает существование межрегионального уровня. В п. 5 указанного Положения закреплено, что в пределах соответствующего федерального округа (межрегиональный уровень) функции и задачи по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и их взаимодействия с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и общественными объединениями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляет в установленном порядке полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе.

Н.Г. Жаворонкова считает, что при подобном подходе допускается необоснованное дробление установленных в законодательстве систем (подсистем) обеспечения безопасности путем создания внесистемных образований. Если следовать логике законодателя, то возможно формирование таких уровней, как межмуниципальный и межобъектовый, а это, в свою очередь, не соответствует конституционным положениям, связанным с территориальным делением Российской Федерации и вытекающим из них функциональным разделением деятельности органов исполнительной власти, направленной на ликвидацию общих и частных угроз [3, с. 105].

Р.Б. Гладких указывает на отсутствие особой группы постоянно действующих специализированных органов, которые имеют обособленные и четко очерченные функции обеспечения безопасности на этом уровне. Здесь в качестве субъектов управления законодатель обозначил территориальные органы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий). В данном случае они будут

осуществлять свои полномочия исключительно на началах координации и взаимного сотрудничества. При этом подобные полномочия территориальные образования МЧС России реализуют в совокупности с другими, имеющими прямое действие на подведомственной им территории. Рассматривая координацию в системе обеспечения защиты прав и интересов граждан от совокупности различного рода угроз, исследователь отмечает, что она неизменно присуща всем органам, задействованным в рассматриваемой сфере, поэтому не может выступать в качестве характеристики, принципиально обособляющей какую-либо группу органов в системе предупреждения и защиты населения от негативного воздействия природных и техногенных факторов [4, с. 48].

Таким образом, межрегиональный уровень безопасности и его обеспечение представляют собой, по сути, применение на практике усилий и средств заинтересованных ведомств и организаций субъектов РФ, руководить которыми могут представители федерального центра с привлечением дополнительных сил, отсутствующих в регионах. Однако совокупность организационных механизмов, применяемых федеральным и региональными органами власти при ликвидации чрезвычайных ситуаций как на территории одного субъекта Федерации, так и на приграничных территориях, нельзя признать компонентом, составляющим основу характеристики межрегионального уровня обеспечения безопасности. С нашей точки зрения, закрепление в Положении о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций межрегионального уровня защиты населения от всей совокупности вредоносных факторов не представляется логичным и концептуально обоснованным.

Необходимое спасательным организациям основание для осуществления действий по спасению граждан и имущества — их государственная регистрация. По словам Ю.А. Тихомирова, она представляет собой один из способов воздействия на экономику, «...институт публичной власти для обеспечения публичных интересов и охраны законности на экономическом поле, регулируемый нормами административного и гражданского права» [5, с. 419]. В.А. Юсупов отмечает, что роль государственной регистрации «главным образом состоит в том, чтобы удостоверить юридические факты или их системы. Следовательно, акт регистрации является решением компетентного государственного органа, указывающим на юридическое состояние субъекта общественных отношений» [6, с. 63].

При рассмотрении правовых аспектов государственной регистрации аварийно-спасательных служб речь идет о юридическом закреплении организационно-правовой формы создаваемых организаций, осуществляющих деятельность в сфере ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий. Низовые объекты, входящие в систему МЧС России, являются территориальными подразделениями этого министерства и не нуждаются в дополнительной фиксации своего статуса.

Поскольку анализируемые объекты составляют основу сил постоянной готовности и, как отмечалось, осуществляют реализацию специфических целей и задач, можно считать их некоммерческими организациями. Вместе с тем формально Федеральные законы «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» не содержат преград к регистрации гражда-

нина в качестве индивидуального предпринимателя, который планирует осуществлять спасательную, ликвидационную деятельность в этой сфере.

Исходя из специфики функционирования аварийно-спасательных организаций и учреждений, их места в Единой государственной системе предупреждения и ликвидации ЧС, обусловленного специфическими связями и способами воздействия на общественные отношения, полностью их деятельность некоммерческой не является. Например, ГУ «Московская областная противопожарно-спасательная служба» вправе оказывать физическим и юридическим лицам на возмездной основе следующие услуги: осуществление работ, в том числе профилактических, по обслуживанию объектов, территорий, а также водоемов Московской области на договорной основе; распространение пиротехнических изделий IV и V классов в соответствии с государственным стандартом, в том числе организация проведения фейерверков с использованием пиротехнических изделий; сбор, использование, обезвреживание, транспортировка, размещение опасных отходов, ликвидация (локализация) на море, внутренних акваториях и территориях разливов нефти, нефтепродуктов, химических и других экологически опасных веществ; образовательная и издательская деятельность в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; разведение, подготовка и специальное обучение собак, работы по обеспечению безопасности в местах отдыха населения на пляжах и акваториях Московской области по предупреждению несчастных случаев и спасению утопающих на договорной основе [7].

В соответствии со ст. 11 Федерального закона от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» профессиональные аварийно-спасательные службы и профессиональные аварийно-спасательные формирования могут осуществлять свою деятельность по обслуживанию объектов и территорий на договорной основе. В ч. 4 указанной статьи содержится специальная оговорка, согласно которой средства, полученные АСФ, созданными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, от выполнения договоров по обслуживанию объектов и территорий после уплаты налогов и сборов, предусмотренных законодательством Российской Федерации, подлежат зачислению в доход соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации [8].

Чтобы осуществлять профессиональную деятельность в полном объеме, анализируемые объекты системы государственного управления ЧС подвергаются дополнительной регистрационной процедуре. Федеральный закон № 151-ФЗ в ст. 10 устанавливает, что все аварийно-спасательные службы и аварийно-спасательные формирования подлежат обязательной регистрации, которую осуществляют федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в соответствии со своими полномочиями. Однако содержание и порядок практической реализации этого положения не раскрывается. Специальные акты МЧС России, регламентирующие процедурные аспекты этого вида регистрации, отсутствуют. Единственная норма, сопоставимая с требованиями ст. 10 Федерального закона «Об аварийно-

но-спасательных службах и статусе спасателей», обязывает ГУ МЧС России по субъекту Федерации организовывать учет аттестованных аварийно-спасательных служб, пожарных, пожарно-спасательных, поисково-спасательных и аварийно-спасательных формирований, общественных объединений, имеющих уставные задачи по проведению аварийно-спасательных работ и тушению пожаров и действующих на территории субъекта РФ (п. 10 Положения).

Реализация на практике положений ст. 10 указанного Закона оставляет нерешенными ряд вопросов. Допустим, общественное объединение, имеющее юридический адрес на территории муниципального образования, приняло решение о создании аварийно-спасательного формирования, деятельность которого может осуществляться как в пределах субъекта Федерации, так и вне их. Законодательство не регламентирует, какие органы должны его зарегистрировать: местные органы власти, органы управления ГО и ЧС региона, территориальный орган МЧС России или же каждый из них. Не ясна и форма этой процедуры — разрешительная, явочная или уведомительная. В Федеральном законе от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» определен порядок государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей: а именно срок ее осуществления, порядок представления необходимых документов, принятие решения, выдача документов, подтверждающих факт государственной регистрации по форме, определенной уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти и т.д. Федеральный закон «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» и иные нормативные акты никак не регламентируют данные аспекты. Кроме того, указанный Закон не устанавливает последствий отказа в регистрации АСФ в отмеченных органах и не определяет особенностей их дальнейшей деятельности при отрицательном решении компетентных должностных лиц. Решить эти проблемы мог бы централизованный акт, принятый на уровне МЧС России или Правительства РФ, который предусматривал бы единые условия и порядок регистрации вновь создаваемых аварийно-спасательных служб.

#### Библиографический список

1. *Галицкая Н.В.* Административно-правовые элементы (компоненты) обеспечения национальной безопасности в России // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. № 4 (87) С. 64–68.
2. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: постановление Правительства РФ от 30 дек. 2003 г. № 794 // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 121.
3. *Жаворонкова Н.Г.* Конституционные проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера // Право и государство: теория и практика. 2007. № 3. С. 103–110.
4. *Гладких Р.Б.* Обеспечение безопасности предпринимательской деятельности в системе мер, обеспечивающих экономическую безопасность государства // Юридический мир. 2006. № 10. С. 40–44.
5. *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М., 1998.
6. *Юсупов В.А.* Правоприменительная деятельность органов управления. М., 1979.
7. Распоряжение министерства имущественных отношений Московской области от 20 нояб. 2007 г. № 1585 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
8. *Седнев В.А.* Организация защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2014.