МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования

**«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ» (ФГБОУ ВО «КубГУ»)**

**Факультет юридический имени А.А. Хмырова**

**Кафедра административного и финансового права**

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ В ГЭК

Заведующий кафедрой

д-р юрид. наук, профессор

Е.Б. Лупарев

(подпись)

« » 2019 г.

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

**(ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ**

|  |
| --- |
| Работу выполнила\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Ж.О. Абросова |
| (подпись, дата) |
| Специальность\_\_40.05.02.\_\_\_Правоохранительная деятельность\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |
| Специализация Административная деятельность  Научный руководитель  заведующий кафедрой административного и финансового права,  д-р юрид. наук, профессор\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Е.Б. Лупарев |
| (подпись, дата) |
| Нормоконтролер  заведующий кафедрой административного и финансового права,  д-р юрид. наук, профессор\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Е.Б. Лупарев |
| (подпись, дата) |

Краснодар 2019

СОДЕРЖАНИЕ

Введение 3

1 Понятие, сущность и особенности административно-правового режима чрезвычайной ситуации 7

1.1 Общая характеристика чрезвычайных ситуаций 7

1.2 Понятие, сущность и особенности административно-правового режима чрезвычайной ситуации 22

2. Обеспечение административно-правового режима чрезвычайной ситуации 36

2.1 Силы и средства обеспечения административно-правового режима чрезвычайной ситуации. 36

2.2 Административная ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций 52

Заключение 61

Список использованных источников 66

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность выпускной квалификационной работы, ее теоретическая и прикладная значимость заключаются в том, что на данный момент в Российской Федерации сохраняется как высокая степень угрозы чрезвычайных ситуаций, так и тенденция к увеличению роста количества и масштабов их последствий, что, несомненно, затрудняет государственное управление чрезвычайными ситуациями и вынуждает находить совершенно иные, более эффективные, пути решения проблемы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, прогнозировать будущие угрозы, риски и опасности, развивать методы их предупреждения.

Для обеспечения режима чрезвычайной ситуации в России создана единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС). Главной ее задачей является осуществление заблаговременно такого комплекса мер, который будет направлен на предупреждение и максимально возможное снижение рисков возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение состояния здоровья людей, снижение материальных потерь и размеров ущерба окружающей природной среде. РСЧС существует для того, чтобы решать такие задачи как спасение населения, пострадавшего от аварий, катастроф и стихийных бедствий. Однако нынешнее состояние РСЧС и уровень ее развития не может полностью обеспечить совокупное решение вопросов, связанных с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Проблемы определения чрезвычайной ситуации и обеспечения ее административно-правового режима на протяжении многих лет подвергались глубокому теоретическому исследованию, отдельные аспекты затрагивались в работах следующих ученых в области административного права: А.Б. Агапова, Н.И. Архиповой, Д.Н. Бахраха, А.Д. Благова, Л.С. Комовкиной, Н.Т. Леоненко, Н.В. Лермонтовой, С.С. Маиляна, А.Ф. Ноздрачева, Н.В. Поляковой, Б.Н. Порфирьева, И.С. Розанова, Б.В. Россинского, В.Б. Рушайло, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, А.Г. Упорова, С.Д. Хазанова, А.Ф. Хоруженко и других ученых.

Объектом данной работы является совокупность административно-правовых отношений, возникающих в связи с обеспечением административно-правового режима чрезвычайной ситуации.

Предметом исследования являются научно-теоретические и нормативно-правовые аспекты административно-правового регулирования режима чрезвычайной ситуации.

Целью исследования данной курсовой работы является комплексный и системный анализ чрезвычайной ситуации и обеспечения ее административно-правового режима на основе результатов изучения норм административного права, судебного толкования, а также научных трудов, касающихся данной проблематики.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- определить понятие, сущность и особенности административно-правового режима;

- проанализировать различные подходы к определению понятия чрезвычайной ситуации;

- провести классификацию чрезвычайных ситуаций;

- очертить круг субъектов обеспечения административно-правового режима чрезвычайной ситуации;

- раскрыть и сравнить нормы, регулирующие административную ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также выявить проблемы их квалификации.

Методологическую основу работы составил системный подход и диалектический метод научного познания объективной действительности, а также формально-логический, юридико-технический, конкретно-социологический, сравнительно-правовой и историко-правовой методы. В процессе исследования использовались методы анализа документов.

В качестве теоретического, нормативного и эмпирического материала выпускной квалификационной работы использовались Конституция Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ, Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федеральный закон от 21.07.1997 № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»; Указ Президента РФ от 11.01.2018 № 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года», Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», Постановление Правительства РФ от 21.05.2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Постановление Правительства РФ от 08.11.2013 № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», диссертации, учебники и учебные пособия, не утратившие своей актуальности на момент написания работы, а также научные статьи, затрагивающие различные аспекты исследуемой проблематики.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется тем, что теоретические выводы и практические рекомендации, сформулированные в работе, могут быть использованы в системе высшего юридического образования, а также в научно-исследовательских работах.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав и четырех параграфов, заключения и списка использованных источников.

В первой главе рассмотрены понятие, сущность и особенности административно-правового режима чрезвычайной ситуации, а также общая характеристика чрезвычайных ситуаций.

Во второй главе освящено обеспечение административно-правового режима чрезвычайной ситуации.

В заключении представлены краткие выводы по рассматриваемой теме выпускной квалификационной работы.

1 Понятие, сущность и особенности административно-правового режима чрезвычайной ситуации

1.1 Общая характеристика чрезвычайных ситуаций

Частота и разрушительные последствия чрезвычайных ситуаций требуют принятия от государства особых мер, направленных на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций. Правовые средства могут быть эффективны в борьбе с чрезвычайными ситуациями только при однозначно воспринимаемом, точном понятийном аппарате, в связи с чем считаем целесообразным рассмотреть как легальное, так и доктринальные определения данного понятия.

Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» содержит легальное определение понятия «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»[[1]](#footnote-1).

Как нормативная категория понятие «чрезвычайная ситуация» впервые введено Временным положением о Государственной общесоюзной системе по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях, где чрезвычайная ситуация определялась как «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 жертвами нарушению условий жизнедеятельности»[[2]](#footnote-2).

Анализируя современную законодательную трактовку понятия «чрезвычайная ситуация», можно заметить, что законодатель, перечисляя некоторые опасные явления, допускает возможность наступления «иных бедствий», влекущих перечисленные негативные последствия. Возможно, сделано это не случайно, поскольку кроме явлений природного и техногенного характера существуют явления социального характера. Но во вводной части Закона № 68[[3]](#footnote-3) установлено, что он определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. То есть налицо противоречия между нормами указанного закона, определяющими сферу его регулирования, и понятия чрезвычайной ситуации.

Есть и другие законодательные определения данного понятия. Так, Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» под чрезвычайной ситуацией понимает «обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии гидротехнического сооружения, которая может повлечь или повлекла за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или ущерб окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей»[[4]](#footnote-4). Из текста закона вытекает, что данное определение используется исключительно для опасной обстановки, возникающей на гидротехнических сооружениях.

В ряде законов субъектов РФ понятие «чрезвычайная ситуация» не раскрывается, а указывается сфера действия закона - регулирование отношений в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Таким образом устроены, например, Закон Московской области от 4 мая 2005 г. № 110/2005-ОЗ «О защите населения и территории Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[[5]](#footnote-5), Закон Республики Алтай от 27 ноября 2012 г. № 63-РЗ «О защите населения и территории Республики Алтай от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[[6]](#footnote-6) и др.

Закон Республики Крым от 26 ноября 2014 г. № 235-1/14 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» в определении чрезвычайной ситуации в качестве оснований ее возникновения называет источники природных, техногенных, биолого-социальных чрезвычайных ситуаций, а также раскрывают определения понятий: «природная чрезвычайная ситуация», «техногенная чрезвычайная ситуация», «биолого-социальная чрезвычайная ситуация»[[7]](#footnote-7).

Ряд субъектов Российской Федерации конкретизируют перечень источников чрезвычайных ситуаций с учетом своих особенностей, например, террористические акции - в Законе Санкт-Петербурга от 20 октября 2005 г. № 514-76 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге»[[8]](#footnote-8) или негативных последствий, таких, как «гибель оленей и уничтожение рыбных запасов» - в Законе ЯНАО от 11 февраля 2004 г. № 5-ЗАО «О защите населения и территорий Ямало-Ненецкого автономного округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[[9]](#footnote-9).

Во многих законах субъектов, в том числе и в Краснодарском крае в Законе от 13 июля 1998 г. № 135-КЗ «О защите населения и территорий Краснодарского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[[10]](#footnote-10) понятие «чрезвычайной ситуации» толкуется идентично с Федеральным законом № 68[[11]](#footnote-11).

Проанализировав нормативные дефиниции термина «чрезвычайные ситуации», можно сделать выводы, во-первых, о существующих противоречиях в нормативном определении категории «чрезвычайная ситуация» не только на федеральном, но и региональном уровнях, во-вторых, об отсутствии универсального термина, определяющего обстановку, которая сложилась в результате всего спектра опасных явлений.

По мнению Л.С. Комовкиной: «в настоящее время существует необходимость устранения дефектов в определении понятийного аппарата законов субъектов Российской Федерации о чрезвычайных ситуациях; исключения несогласованностей терминологических определений с положениями федерального законодательства о чрезвычайных ситуациях; изъятие излишних, не обусловленных предметом регулирования понятий, а также более точное определение предмета регулирования законов субъектов Российской Федерации в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[[12]](#footnote-12).

Учитывая законодательный пробел в определении понятия «чрезвычайная ситуация» отечественными учеными предпринимались неоднократные попытки сформулировать соответствующую дефиницию.

Как научная категория указанное понятие впервые было обосновано и введено в оборот профессором Б. Н. Порфирьевым, который предложил следующее определение чрезвычайной ситуации: «внешне неожиданная, внезапно возникшая обстановка, характеризующаяся неопределенностью и сложностью принятия решения, остроконфликтностью и стрессовым состоянием населения, значительными человеческими жертвами, социально-экономическим и экологическим ущербом и вследствие этого необходимостью крупных людских, материальных и временных затрат на проведение эвакуационно-спасательных работ и ликвидацию многообразных негативных последствий (разрушений, пожаров и т. д.)»[[13]](#footnote-13). Оценив критически сформулированное определение, его автор приходит к выводу, что, несмотря на развернутую форму, оно не отражает всего многообразия и сложности реально существующих чрезвычайных ситуаций.

Архипова Н.И. и Кульба В.В. определяют чрезвычайную ситуацию как «неблагоприятное сочетание факторов и событий, создающих угрозу жизни людей, нарушающих условия их нормальной жизнедеятельности, препятствующих производственной, хозяйственной, бытовой и другим видам деятельности»[[14]](#footnote-14).

Наиболее точно чрезвычайную ситуацию определил профессор С.А. Старостин - «это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате опасного явления социального, природного или техногенного характера, создающая реальную угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства или уже повлекшая многочисленные жертвы, значительные материальные потери, нарушение условий жизнедеятельности людей, ущерб окружающей природной среде и для ликвидации которой требуются неотложные и специальные меры правового, организационного и иного характера»[[15]](#footnote-15). Впервые определение чрезвычайной ситуации было дополнено чрезвычайными ситуациями социального характера, к которым относятся межгосударственные и внутригосударственные конфликты, массовые мероприятия, чрезвычайные обстоятельства, а также биолого-социальные явления.

Кроме того, С.А. Старостин, обобщив основные характеристики чрезвычайной ситуации, ее негативные последствия, выделил критерии чрезвычайности – это негативные последствия тех или иных явлений и способы реагирования на них:

1) многочисленные жертвы людей или угроза их жизни и здоровью;

2) ущерб (угроза) окружающей среде;

3) значительные материальные потери;

4) нарушение условий жизнедеятельности людей[[16]](#footnote-16).

В научной литературе встречаются и другие взгляды на понятие «чрезвычайная ситуация», в которых авторы опираются на один или несколько ее факторов - источники, последствия, субъекты предупреждения и ликвидации и др. Считаем, что все они должны быть проанализированы и систематизированы российским законодателем с целью актуализации действующего чрезвычайного законодательства.

Изучив законодательные, а также доктринальные подходы к определению понятия «чрезвычайная ситуация», мы можем констатировать, что трактовка С.А. Старостина более близка к современным реалиям и наиболее полно отражает ее сущность, так как включает, помимо естественных, техногенных и биологических факторов возникновения такой ситуации, еще и социальные, что вполне оправдано, так как различные массовые беспорядки, конфликты как внутри государства, так и извне, само собой могут являться основаниями возникновения подобных ситуаций.

Подводя итог вышесказанному следует отметить, что качественный терминологический аппарат предопределяет возможность унифицированного подхода к пониманию проблем обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, что необходимо для дальнейшего совершенствования законодательства и нормативного правового регулирования в данной сфере общественных отношений.

Также, немаловажной для теории и практики представляется классификация чрезвычайных ситуаций. Прежде всего она производится с познавательной целью, для более глубокого научного осмысления сущности чрезвычайных ситуаций.

Существует несколько оснований для классификации чрезвычайных ситуаций. Особо важной представляется классификация по масштабу, так как именно на ее основании определяется подсистема РСЧС, осуществляющая ее ликвидацию, решается вопрос о применяемых силах и средствах. Данный факт определил необходимость нормативного закрепления данной классификации.

Так, 21 мая 2007 г. Правительством РФ было принято Постановление № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[[17]](#footnote-17), которым установлено, что чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера подразделяются на:

а) чрезвычайную ситуацию локального характера, в результате которой территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация и нарушены условия жизнедеятельности людей (далее - зона чрезвычайной ситуации), не выходит за пределы территории объекта, при этом количество людей, погибших или получивших ущерб здоровью (далее - количество пострадавших), составляет не более 10 человек либо размер ущерба окружающей природной среде и материальных потерь (далее - размер материального ущерба) составляет не более 100 тыс. рублей;

б) чрезвычайную ситуацию муниципального характера, в результате которой зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного поселения или внутригородской территории города федерального значения, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн. рублей, а также данная чрезвычайная ситуация не может быть отнесена к чрезвычайной ситуации локального характера;

в) чрезвычайную ситуацию межмуниципального характера, в результате которой зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более поселений, внутригородских территорий города федерального значения или межселенную территорию, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн. рублей;

г) чрезвычайную ситуацию регионального характера, в результате которой зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного субъекта Российской Федерации, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн. рублей, но не более 500 млн. рублей;

д) чрезвычайную ситуацию межрегионального характера, в результате которой зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более субъектов Российской Федерации, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 5 млн. рублей, но не более 500 млн. рублей;

е) чрезвычайную ситуацию федерального характера, в результате которой количество пострадавших составляет свыше 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 500 млн. рублей.

Согласно действующему постановлению классификация чрезвычайных ситуаций производится в зависимости от количества пострадавших, материального ущерба, территории чрезвычайной ситуации. При этом исключен такой классификационный критерий, как «количество людей, у которых нарушены условия жизнедеятельности». Скорее всего, это было сделано в силу того, что нарушение условий жизнедеятельности – понятие весьма широкое и его оценка зачастую представляет значительную сложность. Тем не менее нарушение условий жизнедеятельности, согласно Федеральному закону «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[[18]](#footnote-18) и по мнению большинства ученых – один из основных критериев, отличающий чрезвычайную ситуацию от иных происшествий и во многом (если не в основном) определяющий степень социальной негативности данной ситуации.

Хотелось бы отметить, что в вышеназванном постановлении для каждого уровня чрезвычайной ситуации законодатель определил «верхнюю границу» последствий (количество пострадавших, размер материального ущерба). Одновременно этот предел служит «нижней границей» для чрезвычайной ситуации более высокого уровня. Однако мы видим, что чрезвычайная ситуация локального характера «нижней границы» последствий не имеет. Если буквально толковать постановление, то получается, что для квалификации происшествия как чрезвычайной ситуации локального характера достаточно любого, самого незначительного материального ущерба. Но это не только абсурдно с точки зрения здравого смысла, но и противоречит закону. Федеральный закон «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», о чем было сказано ранее, определяет чрезвычайную ситуацию как «обстановку на определенной территории, сложившуюся в результате аварии, опасного природного явления…, которые повлекли или могут повлечь…значительный материальный ущерб…»[[19]](#footnote-19) Где же нижний предел «значительности» для чрезвычайной ситуации локального характера? К сожалению, постановление ответа на данный вопрос не дает, что, по нашему мнению, является одним из недостатков действующей отечественной классификации чрезвычайных ситуаций.

Помимо приведенной классификации, можно выделить и другие, проводимые в доктрине административного права. Так, по мнению А.Ф. Хоруженко[[20]](#footnote-20), чрезвычайные ситуации, помимо масштаба возможных последствий, классифицируются еще по целому ряду признаков:

- по источнику (причине возникновения);

- ведомственной принадлежности;

- скорости развития и др.

Рассмотрим подробнее подход к разделению чрезвычайных ситуаций по причине возникновения (характеру источника). Здесь различают чрезвычайные ситуации неантропогенные и антропогенные.

К неантропогенным (природным) чрезвычайным ситуациям можно отнести те, что возникают вследствие:

1) стихийных бедствий, а именно:

- геофизические явления (землетрясения и извержения вулканов);

- геологические явления (оползни, сели, обвалы, осыпи и др.);

- метеорологические (бури, ураганы, смерч, торнадо, мороз, гололед и др.);

- гидрологические явления (например, высокие уровни вод (наводнения), половодья, низкие или высокие уровни грунтовых вод и др.);

- морские гидрологические явления (цунами, шторм);

- явления космического происхождения (падение метеорита).

2) неантропогенных чрезвычайных ситуаций биологического характера:

- инфекционных заболеваний людей (единичные случаи экзотических и особо опасных инфекционных заболеваний; групповые случаи опасных инфекционных заболеваний, болезни не выявленной этиологии и др.);

- инфекционных заболеваний сельскохозяйственных животных (единичные случаи экзотических и особо опасных инфекционных заболеваний; инфекционные заболевания не выявленной этиологии и др.);

- поражений сельскохозяйственных растений болезнями и вредителями (массовое распространение вредителей растений и др.),

К антропогенным чрезвычайным ситуациям относятся:

1) антропогенные чрезвычайные ситуации техногенного характера:

- на АЭС с разрушением производственных сооружений и радиоактивным загрязнением территории; на ядерных установках инженерно-исследовательских центров с радиоактивным загрязнением территории;

- на химически опасных объектах; аварии с химическими боеприпасами и др.;

- в авиации; при столкновении транспортных средств (сходы с рельсов железнодорожных составов, поездов в метрополитенах, повлекшие за собой групповые поражения людей, значительные разрушения железнодорожных путей или разрушение сооружений в населенных пунктах; товарных и пассажирских поездов; речных и морских грузовых судов; магистральных трубопроводов и др.);

- на водных коммуникациях, вызвавшие значительное число человеческих жертв, загрязнение вредными веществами акваторий портов, прибрежных территорий, внутренних водоемов;

- на трубопроводах, вызвавшие массовый выброс транспортируемых веществ и загрязнение ОС в непосредственной близости от населенных пунктов;

- на электросистемах (аварии на автономных электростанциях с долговременным перерывом электроснабжения всех потребителей);

- на очистных сооружениях (сточных вод промышленных предприятий с массовым выбросом загрязняющих веществ);

- гидродинамические (прорывы плотин, дамб, шлюзов и др. с образованием волн прорыва и катастрофическим затоплением);

- при пожарах, возникающих в результате взрывов на пожароопасных объектах, в зданиях, на коммуникациях и технологическом оборудовании промышленных объектов; пожарах (взрывах) на транспорте;

- при внезапном обрушении зданий, сооружений;

- на коммунальных системах жизнеобеспечения.

2) антропогенные чрезвычайные ситуации биологического характера:

- инфекционные заболевания людей (возникшие как результат непреднамеренного выброса в окружающую среду возбудителей инфекционных заболеваний в вышеуказанных НИУ или в результате их военного или террористического использования);

- инфекционные заболевания сельскохозяйственных животных (возникшие как результат непреднамеренного выброса в окружающую среду возбудителей инфекционных заболеваний в вышеуказанных НИУ или в результате их военного или террористического использования);

- поражения сельскохозяйственных растений болезнями и вредителями (возникшие как результат непреднамеренного выброса в окружающую среду возбудителей инфекционных заболеваний в вышеуказанных НИУ или в результате их военного или террористического использования).

3) антропогенные ЧС социального характера:

- крупные забастовки, массовые беспорядки, погромы, поджоги и др.;

- голод, как результат некомпетентного управления государством;

- локальные и региональные конфликты (межнациональные, межконфессиональные и др.);

- террористические акты.

Что касается такого критерия классификации, как ведомственная принадлежность, то можно отметить, что в доктрине различают следующие чрезвычайные ситуации:

1) в строительстве (промышленном, гражданском, транспортном);

2) в промышленности (атомной, химической, пищевой, металлургической, машиностроительной, горнодобывающей, удобрений);

3) в коммунально-бытовой сфере (на водопроводно-канализационных системах, газовых, тепловых, электрических сетях, при эксплуатации зданий и сооружений);

4) на транспорте (железнодорожном, автомобильном, трубопроводном, воздушном, водном);

5) в сельском и лесном хозяйстве.

И заключительным критерием, который мы рассмотрим в данной классификации, будет скорость развития чрезвычайной ситуации. Здесь выделяют:

1) внезапные. К ним можно отнести различные взрывы, транспортные аварии, а также землетрясения.

2) быстрые. Данный вид чрезвычайных ситуаций связан с пожарами, выбросами АХОВ (аварийно химически опасных веществ) и СДЯВ (сильнодействующих ядовитых веществ).

3) умеренные. Здесь можно выделить такие явление, как наводнения, извержения вулканов, а также паводки.

4) медленные – засуха, эпидемии, экологические бедствия

Следует отметить, что классификация чрезвычайных ситуаций по скорости распространения опасности в значительной степени условна, так как диапазон временных характеристик развития событий даже для одних и тех же видов зачастую настолько велик, что перекрывает границы соседних классификационных градаций.

Также, в доктрине административного права существует еще одна классификация чрезвычайных ситуаций, которая разделяет их на конфликтные и бесконфликтные. Так, например, по мнению А.Г. Упорова, «деление чрезвычайных ситуаций на конфликтные и бесконфликтные позволяет разделить их на две большие части – криминальные и некриминальные»[[21]](#footnote-21).

В таком случае, вышеназванные классификации чрезвычайных ситуаций будут относится к бесконфликтным (некриминальным). В связи с этим, остановимся подробнее на конфликтных (криминальных).

А.Г. Упоров выделяет так называемые «критерии чрезвычайности преступного деяния». К ним, по мнению ученого, можно отнести «действия (бездействия), угрожающие государству, его целостности и жизнедеятельности, гибели (угрозу гибели) значительного количества людей, нанесение ущерба (угрозе ущерба) окружающей природной среде, значительные материальные потери»[[22]](#footnote-22).

Взяв за основу эти критерии, можно определить чрезвычайную ситуацию криминального характера как обстановку, сложившуюся в результате деяния, предусмотренного уголовным законодательством Российской Федерации, которое может повлечь, или повлекло за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, нарушение жизнедеятельности людей и требующее немедленного реагирования с использованием специальных тактических методов, сил и средств.

В соответствии с таким подходом можно выделить достаточно большое количество составов преступлений, совершение которых (или угроза их совершения) может быть квалифицировано как чрезвычайная ситуация криминального характера: террористический акт, диверсия, бандитизм, массовые беспорядки, угон воздушного судна, захват заложников. Данные составы в полной мере соответствуют предложенным выше критериям.

На наш взгляд, всё сказанное выше доказывает необходимость закрепления на федеральном уровне подхода к определению чрезвычайной ситуации, учитывающего её криминальный характер.

Подводя итог изложенному, считаем возможным сформулировать некоторые предложения по совершенствованию классификации чрезвычайных ситуаций на законодательном уровне:

– определить в Постановлении Правительства РФ «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» минимальные критерии чрезвычайной ситуации локального характера;

– сохранить классификационный критерий нарушения жизнедеятельности людей в результате чрезвычайной ситуации, при этом установив ее показатели;

– внести соответствующие коррективы в законодательство на федеральном уровне, в которых бы нашла свое отражение классификация чрезвычайных ситуаций по криминальному критерию.

В заключении хотелось бы отметить, что классификация чрезвычайных ситуаций имеет важное практическое значение: на основании принадлежности чрезвычайной ситуации к тому или иному классу (виду) определяется подсистема РСЧС, выполняющая мероприятия по защите от чрезвычайных ситуаций, количество и организационная принадлежность сил и средств для ликвидации ее последствий. Четкая и единообразная классификация необходима для оперативного принятия решений органами, ответственными за защиту от чрезвычайных ситуаций, для точного исполнения управленческих решений, а также для скоординированной работы всех органов, принимающих участие в защите населения и территории.

1.2 Понятие,ъсущностьъиъособенностиъадминистративно-правового режимаъчрезвычайнойъситуации

Прежде,ъчемърассматриватьъадминистративно-правовойърежим чрезвычайнойъситуации, хотелосьъбы раскрытьъсущность иъвыявить особенности такихъкатегорий, какъ«правовойърежим»ъи ъ«административно-правой режим»ъв целом, так как безъих пониманияъневозможно полно и всесторонне изучитьъвышеназванный режим.

Так, поъмнению А.В.ъМалько и О.С.ъРодионова, «правовойърежим - это неотъемлемоеъсвойство власти, ееъустройства, деятельности,ъсоциальнойънаправленности, степениъдемократичности. Он обусловленъинтересами государства, волейъзаконодателя, а такжеъспецификой и характеромъобщественныхъотношений, требующих късебе особыхъподходов, форм и методов правовогоъвоздействия, своеобразногоъюридическогоъинструментария для своейъорганизации»[[23]](#footnote-23).

Профессор С.С.ъАлексеев, являющийсяъодним из основныхътеоретиков правовыхърежимов,ъотмечает, что даннымътермином в самомъобщем смыслеъобозначается «порядокърегулирования, которыйъвыражен в комплексе правовыхъсредств, характеризующихъособое сочетаниеъвзаимодействующих между собойъдозволений,ъзапретов, а также позитивныхъобязываний, создающихъособую направленностьърегулирования»[[24]](#footnote-24).

Правовой режим, с одной стороны, объединяет разнообразный юридический инструментарий, заставляя его работать на единых правовых началах, а с другой - обеспечивает его дифференциацию, создавая различные условия реализации прав и обязанностей субъектов в зависимости от целей и задач, времени и места совершения деятельности, обстановки, которая складывается под влиянием факторов внешней среды[[25]](#footnote-25).

Применительно к отрасли административного права наибольший интерес представляют правовые режимы, принадлежащие к сфере государственного управления, где отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами, организациями и общественными объединениями регулируются нормами административного права.

Анализ основных точек зрения, сформулированных в науке административного права на сегодняшний день, позволяет констатировать следующие подходы к определению понятия «административно-правовой режим».

1. Административно-правовой режим - это дополнительные способы «обеспечения правового порядка специальными или тематическими законами, преимущественно запрещающими и обязывающими нормами, установлением зонирования, режимных правил жизнедеятельности, закреплением особого статуса объекта (носителя режима)»[[26]](#footnote-26) (Д.Н. Бахрах, С.Д. Хазанов и др.).

2. Административно-правовой режим - это «особый правовой режим деятельности физических и юридических лиц в сфере исполнительной власти, который устанавливается федеральным законодательством и обусловлен обстоятельствами чрезвычайного характера или особенностями вида деятельности»[[27]](#footnote-27) (В.Б. Рушайло, В.Л. Анисимов, А.Б. Антонов, В.Г. Балашов, А.Л. Балтовский, Б.П. Кондратов и др.).

В другом фрагменте своей монографии В.Б. Рушайло характеризует административно-правовой режим как «установленную в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий или поведения лиц, а также порядок реализации ими своих прав в определенных ситуациях обеспечения и поддержания общественной безопасности специально созданными для этой цели государственными органами и общественными объединениями»[[28]](#footnote-28).

3. С позиций обеспечения суверенитета и обороны страны, то есть в более широком варианте охраны и защиты общественной и государственной безопасности, административно-правовой режим определяется И.С. Розановым как «установленная в законодательном порядке совокупность правовых и организационно-технических мер, используемых в сфере безопасности, представляющий собой юридико-организационный институт»[[29]](#footnote-29).

4. По мнению некоторых авторов, административно-правовой режим представляет собой совокупность опосредованных источниками повышенной опасности общественных отношений, регулируемых нормами административного права и обеспечиваемых организационными и материально-техническими средствами (Е.С. Калина, А.Н. Кислицын, А.П. Коротков, Ю.Ю. Соковых и др.).

Данный подход также представляется достаточно узким, поскольку охватывает только режимы, введение которых обусловлено ситуациями техногенного, природного и иного социально-опасного характера.

Изучение научных источников показывает, что многие авторы вкладывают в понятие «административно-правовой режим» достаточно узкий смысл, рассматривая его преимущественно в контексте мер, направленных на преодоление ситуаций чрезвычайного и неординарного характера. На это обстоятельство обращает внимание и С.С. Маилян, с которым мы согласны в том, что «ограничивать предмет административно-правовых режимов регулированием подобных ситуаций вряд ли правильно»[[30]](#footnote-30). Основанием для этого являются существующая практика и теоретические наработки, в том числе и в области теории права.

По данному вопросу мы в большей степени разделяем точку зрения Н.И. Матузова и А.В. Малько, считающих, что, хотя правовой режим нельзя в полном объеме отождествлять с понятием «механизм правового регулирования», но вместе с тем правовой режим нельзя и отделять от этого понятия, поскольку он реализуется через механизм правового регулирования, представляющий собой общий порядок, процесс действия права. Если механизм правового регулирования юридическая категория, показывающая, как осуществляется правовое регулирование, то правовой режим в большей мере содержательная характеристика конкретных нормативных средств, призванных организовать определенный участок жизнедеятельности людей. Он представляет собой «особый порядок правового регулирования, выражающийся в определенном сочетании юридических средств и создающий желаемое социальное состояние и конкретную степень благоприятности либо неблагоприятности для удовлетворения интересов субъектов права»[[31]](#footnote-31).

По мнению Р.А. Максимова, «в зависимости от специфики регулируемых отношений административно-правовой режим в равной степени может устанавливаться применительно как к деятельности органов государственного управления, так и к правам и обязанностям невластных субъектов административного права и регламентировать взаимоотношения первых и вторых между собой. И поскольку предмет административного права не ограничивается сферами обеспечения безопасности и охраны общественного порядка, обеспечения и поддержания суверенитета и обороны государства, указанными рамками нельзя ограничивать и административно-правовые режимы»[[32]](#footnote-32).

Опираясь на общетеоретические положения, раскрывающие сущность правовых режимов, можно сказать, что административно-правовой режим является средством обеспечения публичных интересов в рамках предмета административного права на тех участках социальной деятельности, где необходима целостная система регулятивного воздействия[[33]](#footnote-33).

Административно-правовые режимы являются одной из разновидностей особых правовых режимов, действующих в сфере публичного права, и несут в связи с этим соответствующую функционально-целевую нагрузку[[34]](#footnote-34). Можно согласиться с мнением С.Д. Хазанова, что их основное назначение состоит:

- в обеспечении конституционной безопасности при возникновении внешних и внутренних угроз территориальной целостности и независимости государства - агрессии против Российской Федерации; вооруженных конфликтов, массовых беспорядков;

- в обеспечении функционирования объектов, представляющих повышенную общественную опасность или имеющих важное государственное значение;

- в определении порядка реализации прав и обязанностей, условий жизнедеятельности на территориях, где проводятся специальные природоохранные, санитарные, противопожарные и иные мероприятия, а также на территориях, являющихся специальными зонами государственно-правовой охраны;

- в установлении порядка пользования предметами, представляющими повышенную общественную опасность или содержащими сведения, составляющие государственную тайну;

- в обеспечении прав граждан и организаций в условиях чрезвычайных ситуаций, нормализации обстановки, восстановлении правопорядка;

- в создании условий для эффективной деятельности исполнительных органов государственной власти, результативного осуществления ими контрольных, надзорных, регламентационных полномочий[[35]](#footnote-35).

Таким образом, основаниями для установления административно-правового режима выступают:

1) экстраординарные ситуации социального и природно-техногенного характера;

2) создание объекта - носителя административно-правового режима (например, образование заповедника, создание пункта пропуска через государственную границу);

3) возникновение иных факторов, требующих режимного регулирования.

Основная юридическая цель любого административно-правового режима - обеспечение правопорядка - правомерного поведения всех субъектов, действующих в условиях режима, предупреждение и пресечение любых отклонений в режимных сферах жизнедеятельности[[36]](#footnote-36).

В теоретическом плане административно-правовой режим обладает всеми признаками общей категории «правовой режим», тем не менее, по мнению А.Ф. Ноздрачева, он «представляет собой особый вид режима, «встроенный» в рамки общего административно-правового регулирования, состоящий из особого комплекса правовых норм, мероприятий, установленных для достижения поставленных целей: выполнения определенных функций, действий государственными органами, организациями, гражданами; защиты публичных и личных интересов; обеспечения безопасности в различных сферах жизнедеятельности общества и т.д.»[[37]](#footnote-37).

В связи с вышесказанным, к признакам административно-правовых режимов можно отнести следующие:

1) области их применения - устанавливаются в сфере деятельности публичной администрации в связи с выполнением органами государственной власти и местного самоуправления своих обязанностей по обеспечению безопасности, охраны и защиты;

2) предписания, образующие режимные правила и состоящие из запрещающих и обязывающих административно-правовых норм, ограничивающих правосубъектность физических и юридических лиц;

3) исполнительные органы государственной или муниципальной власти - обязательные субъекты правовых режимов, реализующие государственно-властные полномочия;

4) административно-правовой метод воздействия, применяемый при регулировании правоотношений, возникающих между населением и публичной администрацией по поводу соблюдения режимных правил;

5) административное принуждение за нарушение правил режима[[38]](#footnote-38).

Краткое общее определение наиболее характерного признака административно-правового режима, выражающего его сущность, может быть представлено в следующем виде: это особый порядок административно- правового регулирования, использующий определенное сочетание юридических средств (установление запретов, правоограничений, дозволений, льгот, привилегий, иммунитетов, снятие ограничений, поощрений, приоритетов и т. д.), определяющий таким образом систему требований и условий в отношении субъектов, объектов, функций с учетом специфики соответствующей сферы государственного управления[[39]](#footnote-39).

Регулятивные свойства административно-правовых режимов проявляются в использовании специального административного инструментария, образующего режимные приемы регулирования:

- во-первых, это зонирование территории (объекта), означающее разграничение территории на определенные сектора, в каждом из которых действуют особые правила, но в целом взаимосвязанных между собой;

- во-вторых, это создание специальных постоянных или временных органов, наделенных полномочиями по поддержанию режима. На них возлагаются обязанности по применению административных мер для обеспечения соблюдения режимных правил, контролирования процесса реализации прав и обязанностей другими участниками и его корректировки в случае отклонения от установленных требований;

- в-третьих, это особые режимные правила, состоящие: из правил и условий жизнедеятельности населения, включающих порядок пребывания и передвижения по режимной территории, порядок пользования имуществом, земельными участками, пропускной режим; из правил ведения хозяйственной деятельности, в том числе правил обращения с имуществом, запретов отдельных видов предпринимательской деятельности, обязанности проведения охранных, защитных и спасательных мероприятий;

- в-четвертых, это закрепление правового положения объекта — носителя режима (например, особого статуса заповедника, военно-промышленного объекта, документа, содержащего сведения, составляющие государственную тайну)[[40]](#footnote-40).

В юридической литературе[[41]](#footnote-41) к средствам, с помощью которых административно-правовые режимы регулируют соответствующие правоотношения, относят:

1) правовые акты и нормы, устанавливающие особый порядок деятельности в тех или иных сферах;

2) уполномоченные государственные органы, специально создаваемые или наделенные полномочиями формировать и поддерживать соответствующий режим;

3) детальную регламентацию действий субъектов права и их взаимоотношений между собой;

4) строгую систему контроля и ответственности за деятельностью в рамках административно-правового режима;

5) широкое применение ограничительно-разрешительных и запретительных методов;

6) наличие специальных организационных, технических, материальных и финансовых средств.

Таким образом, административно-правовой режим представляет собой специфический механизм правового регулирования, который включает в себя совокупность юридических и организационных средств, используемых для закрепления социально-правового состояния объектов воздействия, и направлен на обеспечение их устойчивого функционирования.

Что же касается административно-правового режима чрезвычайной ситуации, здесь следует отметить, что в праве его традиционно относят к режимам специальным, целью введения которых является обеспечение стабильного порядка в государстве и обществе. «В условиях режима чрезвычайной ситуации действия органов государственной власти направлены на создание и поддержание необходимого уровня защищенности объектов и поддержание общественной безопасности»[[42]](#footnote-42).

Специальные административно-правовые режимы и режим чрезвычайной ситуации не являются исключением, допускают серьезные ограничения правосубъектности физических и юридических лиц, вводимые в качестве временной социально-объективной и правовой меры обеспечения безопасности личности, общества и государства, определяемой сложившимися конкретными обстоятельствами[[43]](#footnote-43).

Ограничительные меры при возникновении чрезвычайной ситуации касаются не только прав и обязанностей физических и юридических лиц, но и системы органов управления, действующих на территории чрезвычайной ситуации, и порядка осуществления ими управленческой деятельности. От вида возникшей чрезвычайной ситуации зависит выбор не только мер, направленных на ее ликвидацию, но и мер, направленных на восстановление жизнедеятельности в регионе. Выбор форм управленческого воздействия при наступлении чрезвычайной ситуации опосредуется также видом угрозы (природное явление, техногенная катастрофа), масштабом чрезвычайной ситуации, временным периодом, сопутствующими негативными последствиями, влиянием чрезвычайной ситуации на экономическую и социальную составляющие и иными подобными факторами.

Следует отметить, что в российском законодательстве и научной литературе единый понятийный аппарат в сфере предупреждения возникновения и развития чрезвычайных ситуаций пока продолжает находиться в стадии формирования, что нередко приводит к неоднозначному пониманию содержания различных дефиниций в теории и создает проблемы на практике. Определенные трудности встречаются на пути применения понятия правового режима в контексте теоретического осмысления задач административно-правового регулирования деятельности по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Заметим, что в чрезвычайном законодательстве не используется понятие «режим чрезвычайной ситуации», в связи с чем может возникнуть вопрос о правомерности и целесообразности использования данного понятия и в административно-правовой науке.

Исходя из вышесказанного, мы можем привести в пример позицию Е.С. Калиной о том, что «целесообразно различать, с одной стороны, понятие режима чрезвычайной ситуации в узком, специальном смысле - как разновидность экстраординарного режима, то есть особого правового режима жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной и иной деятельности организациями, а также функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории, где возникла угроза безопасности и которая признана зоной чрезвычайной ситуации, зоной вооруженного конфликта, зоной военных действий , и, с другой стороны, понятие режима чрезвычайной ситуации в широком смысле, охватывающее, по существу, целую совокупность правовых режимов, как экстраординарных, вступающих в действие при наступлении чрезвычайной ситуации, так и ординарных, действующих в обычной обстановке, но в связи с деятельностью, характеризующейся повышенным риском чрезвычайной ситуации. В состав такой совокупности правовых режимов, объединяемых вокруг понятия и феномена чрезвычайной ситуации (как реальной, так и возможной), включаются режимы с различными носителями - территориальные режимы (например, военное положение, карантин и др.), объектовые режимы (например, режим объекта атомной энергетики и др.), режимы обращения с предметами, представляющими повышенную общественную опасность (например, режимы отравляющих веществ, радиоактивных материалов и др.), функционально-деятельностные режимы (например, режим деятельности органов МЧС России, противопожарный режим и др.)»[[44]](#footnote-44).

Проанализированное ранее законодательное определение чрезвычайной ситуации позволяет выразить ее процессуальный аспект как такой обстановки, которая, с одной стороны, является следствием предшествовавшего ей в реальном времени объективного события - аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, с другой же стороны, сама влечет либо может повлечь за собой негативные последствия в виде человеческих жертв, ущерба здоровью людей или окружающей среде, значительных материальных потерь и нарушения условий жизнедеятельности людей. Именно присутствующие в определении чрезвычайной ситуации признаки социального или природно-техногенного процесса и позволяют рассматривать ее в качестве носителя правового режима. Это, в свою очередь, дает нам полное право говорить о режиме чрезвычайной ситуации, несмотря на отсутствие такого термина в действующем законодательстве.

Юридическим фактом введения режима чрезвычайной ситуации является состоявшееся событие природного или техногенного характера[[45]](#footnote-45). При введении режима чрезвычайной ситуации согласно ст. 4.1Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера»[[46]](#footnote-46) в зависимости от ее последствий, а также от привлекаемых к ликвидации чрезвычайной ситуации сил и средств единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, классификации чрезвычайных ситуаций и характера развития чрезвычайной ситуации и других факторов, влияющих на безопасность жизнедеятельности населения и требующих принятия дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации, устанавливаются определенные уровни реагирования, которые мы раскроем далее, в соответствующем параграфе данной работы.

Анализ законодательства в рассматриваемой сфере показывает, что перечень возможных ограничений прав хозяйствующих субъектов при чрезвычайных ситуациях является открытым. В условиях действия режима чрезвычайной ситуации может быть установлено, как ограничение деятельности хозяйствующих субъектов, путем использования принадлежащего им имущества для ликвидации чрезвычайных ситуаций, так и полное прекращения хозяйственной деятельности. Так, например, согласно ст. 66 Федерального закона 07.07.2003 № 126-ФЗ «О связи»[[47]](#footnote-47) операторы связи должны предоставлять абсолютный приоритет всем сообщениям, касающимся безопасности человека на воде, на земле, в воздухе, космическом пространстве, а также сообщениям о крупных авариях, катастрофах, об эпидемиях, эпизоотиях и о стихийных бедствиях, связанным с проведением неотложных мероприятий в области государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка.

Также необходимо обратить особое внимание на такую сферу административно-правового регулирования режима чрезвычайной ситуации, как ее предупреждение. Предметное содержание этой сферы можно определить как обычную жизнедеятельность людей и производственную деятельность в ординарной (не чрезвычайной) ситуации, однако с учетом возможности (повышенной вероятности) наступления чрезвычайной ситуации. По этой причине важное место в структуре такой деятельности занимает планирование мероприятий по избежанию чрезвычайной ситуации и ликвидации ее последствий в том случае, если она все-таки будет иметь место. Как правило, режимное оформление задач администрирования с целью предупреждения чрезвычайных ситуаций распространяется главным образом на такие виды деятельности, которые связаны с повышенным риском техногенных или природных катастроф, аварий.

Подводя итог вышесказанному, хотелось бы отметить, что административно-правовые режимы, в частности административно-правовой режим чрезвычайной ситуации, с одной стороны, предоставляют возможность органам власти эффективно действовать в различных социальных ситуациях, обеспечивая реальное выполнение ими своих функций по охране и защите, с другой стороны, они являются важнейшим правовым средством обеспечения правосубъектности граждан и организаций. Они делают «прозрачными» применяемые административные меры, заранее информируют участников о возможных санкциях, ограничивают свободное усмотрение должностных лиц при выборе средств принудительного воздействия.

2 Обеспечение административно-правового режима чрезвычайной ситуации

2.1 Силы и средства обеспечения административно-правового режима чрезвычайной ситуации

В условиях чрезвычайной ситуации требуется применение особых методов управления, порой существенно отличных от тех, которые действуют в обычных, регулярных условиях, что объясняется складывающимися в условиях чрезвычайной ситуации специфическими организационными и хозяйственно-экономическими реалиями. Использование этих методов управления может составлять компетенцию лишь государственных органов. Поэтому согласно п. «з» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ[[48]](#footnote-48) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий находятся в совместном ведении Российской Федерации ее субъектов.

В целях предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций создана единая государственная система, объединяющая органы исполнительной власти и органы местного самоуправления, а также организации, в обязанности которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее - РСЧС) - это система, объединяющая 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, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах[[49]](#footnote-49).

РСЧС состоит из территориальных и функциональных подсистем и «функционирует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях»[[50]](#footnote-50).

Функциональные подсистемы РСЧС создаются федеральными органами исполнительной власти для организации работы по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере их деятельности и порученных им отраслях экономики. Правовой статус функциональных подсистем РСЧС определяется положениями о них, утверждаемыми руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти по согласованию с МЧС России. Исключение составляет сфера предупреждения и ликвидации последствий ЧС, связанных с ядерным оружием, а также функциональные подсистемы единой системы, создаваемые федеральными органами исполнительной власти в соответствии с решениями Правительства РФ, поскольку положения об указанных функциональных подсистемах реагирования и ликвидации утверждаются Правительством РФ по представлениям федеральных органов исполнительной власти, согласованным с МЧС России.

Территориальные подсистемы РСЧС создаются в субъектах Российской Федерации для предупреждения и ликвидации чрезвычайных си­туаций в пределах их территорий и состоят из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению этих территорий. Правовой статус территориальных подсистем РСЧС определяется положениями, утверждаемыми соответствующими органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с Указом Президента РФ от 11.01.2018 № 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года»[[51]](#footnote-51) Правительство Российской Федерации определяет задачи, функции, порядок деятельности, права и обязанности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществляет руководство РСЧС в соответствии с полномочиями, возложенными на него федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.Так, Постановлением Правительства РФ от 08.11.2013 № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»[[52]](#footnote-52) установлен состав сил и средств РСЧС, а также утвержден перечень сил и средств постоянной готовности федерального уровня РСЧС.

Осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России). В связи с этим, «особое место в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций занимают силы и средства постоянной готовности МЧС России»[[53]](#footnote-53), которые включают:

1) Центр управления в кризисных ситуациях (Москва);

2) Государственный Центральный аэромобильный спасательный отряд (Жуковский);

3) Поисково-спасательные службы (ПСС), перечень которых утверждается соответствующим федеральным органом исполнительной власти;

4) Центр по проведению спасательных операций особого риска (Москва);

5) Авиация МЧС России;

6) Сводные мобильные отряды соединений и войсковых частей войск ГО РФ.

Помимо МЧС России, в соответствии с Постановлением Правительства РФ № 794[[54]](#footnote-54), в РСЧС входят: МВД России, Минобороны России, Спецстрой России, Минздрав России, Минтруд России, Росгвардия, Минобрнауки России, Минпросвещения России, Минприроды России, Минтранс России, Минкомсвязь России, Минсельхоз России, Минэкономразвития России, Ростехнадзор, Роспотребнадзор, а также госкорпорации «Росатом» и «Роскосмос».

Основными задачами РСЧС в соответствии с Федеральным законом № 68-ФЗ являются:

- разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах;

- осуществление целевых и научно-технических программ, которые направлены на предотвращение чрезвычайных ситуаций и улучшение устойчивости работы организаций, а также объектов социального назначения в чрезвычайных ситуациях;

- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- анализ и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- организация оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и информирования населения о чрезвычайных ситуациях;

- прогнозирование угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;

- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- осуществление государственной экспертизы, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- ликвидация чрезвычайных ситуаций;

- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;

- обеспечение прав и обязанностей населения при защите от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, которые непосредственно участвуют в их ликвидации;

- международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах[[55]](#footnote-55).

Несмотря на то, что большая часть задач поставлена перед РСЧС уже почти два десятилетия тому назад, решение многих из них по-прежнему затруднено. Так, по мнению профессора А.Ф. Ноздрачева, «состояние готовности к действиям по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций не обеспечивает полной безопасности населения, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, прежде всего из-за недостаточности или малоэффективности мер предупреждающего характера, предпринимаемых органами управления РСЧС. Кроме того, практика ликвидации чрезвычайных ситуаций нередко показывает, что уровень готовности сил и средств РСЧС не всегда соответствует современным требованиям»[[56]](#footnote-56).

Основными функциями федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций являются:

- подготовка документов стратегического планирования, других документов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- создание и приведение в действие государственных, региональных и муниципальных программ, которые обеспечивают решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- создание и приведение в действие на всех уровнях РСЧС планов действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- реализация международного сотрудничества в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Далее хотелось бы отметить, что на каждом уровне единой системы создаются координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи и оповещения органов управления и сил единой системы, системы оповещения населения о чрезвычайных ситуациях и системы информирования населения о чрезвычайных ситуациях.

В соответствии с Постановлением Правительства от 30.12.2003 № 794[[57]](#footnote-57) координационными органами единой системы являются:

1) на федеральном уровне - Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций;

2) на региональном уровне (в пределах территории субъекта Российской Федерации) - комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

3) на муниципальном уровне (в пределах территории муниципального образования) - комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления;

4) на объектовом уровне - комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности организации.

В пределах соответствующего федерального округа (межрегиональный уровень) функции и задачи по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и общественными объединениями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляет в установленном порядке полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе.

Здесь же следует сказать о постоянно действующих органах управления единой системой. Ими являются:

1) на федеральном уровне - Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, а также образованные для решения задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций подразделения федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций;

2) на межрегиональном уровне - 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 (далее - региональные центры);

3) на региональном уровне - территориальные органы МЧС России - органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации;

4) на муниципальном уровне - создаваемые при органах местного самоуправления органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

5) на объектовом уровне - структурные подразделения организаций, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Так, например, в ФГБОУ ВО «Кубанский государственный университет» структурным подразделением, обеспечивающим комплексную безопасность учреждения, является Управление безопасности КубГУ.

Существует несколько режимов функционирования органов управления и сил РСЧС:

Первый - это режим повседневной деятельности. Данный режим является основным, так как он установлен «по умолчанию» и работает при отсутствии угрозы возникновения чрезвычайной ситуации;

Второй - режим повышенной готовности – когда присутствует угроза возникновения чрезвычайной ситуации;

И третий - это непосредственно режим самой чрезвычайной ситуации – устанавливается при ее возникновении и ликвидации.

Проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в рамках РСЧС осуществляется на основе федерального плана действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, региональных планов взаимодействия субъектов Российской Федерации, а также планов действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций.

Так, например, основными мероприятиями, проводимыми органами управления и силами РСЧС в режиме повседневной деятельности, являются:

- изучение состояния окружающей среды и прогнозирование чрезвычайных ситуаций;

- создание и приведение в действие целевых и научно-технических программ и мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций;

- разработка планов действий органов управления и сил РСЧС, организация подготовки и обеспечения их деятельности;

- обучение населения действиям в чрезвычайных ситуациях;

- распространение знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- руководство созданием, размещением, хранением и восполнением резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- проведение в пределах своих полномочий государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

- осуществление в пределах своих полномочий необходимых видов страхования;

- проведение мероприятий по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы, а также жизнеобеспечению населения в чрезвычайных ситуациях;

- ведение статистической отчётности о чрезвычайных ситуациях, участие в расследовании причин аварий и катастроф, а также выработке мер по устранению причин подобных аварий и катастроф.

В режиме повышенной готовности:

- усиление контроля за состоянием окружающей среды, прогнозирование возникновения чрезвычайных ситуаций и их последствий;

- введение при необходимости круглосуточного дежурства руководителей и должностных лиц органов управления и сил РСЧС на стационарных пунктах управления;

- непрерывный сбор, обработка и передача органам управления и силам единой системы данных о прогнозируемых чрезвычайных ситуациях, информирование населения о приемах и способах защиты от них;

- принятие оперативных мер по предупреждению возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, снижению размеров ущерба и потерь в случае их возникновения, а также повышению устойчивости и безопасности функционирования организаций в чрезвычайных ситуациях;

- уточнение планов действий (взаимодействия) по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и иных документов;

- приведение при необходимости сил и средств РСЧС в готовность к реагированию на чрезвычайные ситуации, формирование оперативных групп и организация выдвижения их в предполагаемые районы действий;

-восполнение при необходимости резервов материальных ресурсов, созданных для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- проведение при необходимости эвакуационных мероприятий;

В режиме чрезвычайной ситуации:

- непрерывный контроль за состоянием окружающей среды, прогнозирование развития возникших чрезвычайных ситуаций и их последствий;

- оповещение руководителей органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций, а также населения о возникших чрезвычайных ситуациях;

- проведение мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- организация работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций и всестороннему обеспечению действий сил и средств единой системы, поддержанию общественного порядка в ходе их проведения, а также привлечению при необходимости в установленном порядке общественных организаций и населения к ликвидации возникших чрезвычайных ситуаций;

- непрерывный сбор, анализ и обмен информацией об обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и в ходе проведения работ по ее ликвидации;

- организация и поддержание непрерывного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций по вопросам ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий;

- проведение мероприятий по жизнеобеспечению населения в чрезвычайных ситуациях.

При введении режима чрезвычайной ситуации в зависимости от последствий чрезвычайной ситуации, привлекаемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации сил и средств единой системы, классификации чрезвычайных ситуаций и характера развития чрезвычайной ситуации, а также от других факторов, влияющих на безопасность жизнедеятельности населения и требующих принятия дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации устанавливается один из следующих уровней реагирования на чрезвычайную ситуацию:

- объектовый уровень реагирования;

- местный уровень реагирования;

- региональный (межмуниципальный) уровень реагирования;

- федеральный уровень реагирования;

- особый уровень реагирования[[58]](#footnote-58).

Следует отметить, что при отмене режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также при устранении обстоятельств, послуживших основанием для установления уровня реагирования, эти уровни отменяются.

Силы и средства, привлекаемые для ликвидации чрезвычайной ситуаций, определяются ее характером. Так для ликвидации чрезвычайно ситуации:

- локального характера осуществляется силами и средствами организации;

- муниципального характера осуществляется силами и средствами органов местного самоуправления;

- межмуниципального и регионального характера осуществляется силами и средствами органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации;

- межрегионального и федерального характера осуществляется силами и средствами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации[[59]](#footnote-59).

При недостаточности указанных сил и средств привлекаются в установленном порядке силы и средства федеральных органов исполнительной власти.

Так, например, Федеральная служба судебных приставов (далее – ФССП России) в соответствии с пп. 9 п. 6 Положения о Федеральной службе судебных приставов, утвержденного указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. № 1316, организует и обеспечивает мобилизационную подготовку и мобилизацию, а также проведение мероприятий гражданской обороны, мероприятий по повышению устойчивости работы центрального аппарата ФССП России и территориальных органов в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время.

Организация работы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в ФССП России осуществляется в соответствии с Федеральным законом № 68-ФЗ[[60]](#footnote-60) и другими правовыми актами Российской Федерации.

Перечень мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в сфере деятельности ФССП России[[61]](#footnote-61):

– подготовка руководящего состава, сил и средств гражданской обороны, обучение работников способам защиты от ЧС;

– оповещение работников ФССП России об опасностях и ЧС, о порядке действий в сложившейся обстановке;

– создание и поддержание в готовности: системы управления; оповещения и связи; сил и средств ГО; имущества ГО.

– проведение эвакуационных мероприятий работников ФССП России при ЧС;

– поддержание общественного порядка при возникновении ЧС.

Руководство при чрезвычайных ситуациях в ФССП России осуществляет директор Федеральной службы судебных приставов – главный судебный пристав Российской Федерации.

В 2017 году был разработан проект положения об организации и ведении гражданской обороны (далее - ГО)[[62]](#footnote-62) в ФССП России. Положение определяет порядок подготовки к ведению и ведения гражданской обороны в центральном аппарате ФССП России, ее территориальных органах и подведомственном федеральном государственном казенном учреждении «Санаторий ФССП России «Зеленая долина», а также основные мероприятия по гражданской обороне в ФССП России.

Под гражданской обороной в данном проекте понимается «комплекс мероприятий по подготовке к защите и защите федеральных государственных гражданских служащих центрального аппарата, территориальных органов ФССП России и работников организации (далее - работники ФССП России), материальных и иных ценностей от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[[63]](#footnote-63).

Проектом предусматривается подготовка к ведению ГО в ФССП России, которая заключается в заблаговременном выполнении мероприятий по подготовке к защите работников ФССП России, материальных и иных ценностей при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Также следует отметить, что в целях оперативного решения задач ГО, защиты от чрезвычайных ситуаций в центральном аппарате ФССП России, территориальных органах и организации должны создаваться органы управления ГО:

- подразделения (работники), уполномоченные на решение задач в области ГО;

- эвакуационные комиссии;

- комиссии по повышению устойчивости функционирования.

Интересным является положение о том, что при выполнении мероприятий по защите от чрезвычайных ситуаций руководители ГО в пределах своих полномочий должны организовывать взаимодействие с:

- МЧС России и его территориальными органами;

- органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (органами местного самоуправления);

- территориальными органами Минздрава России;

- МВД России.

Основными функциями и полномочиями ФССП России в области ГО являются:

- принятие и доведение до территориальных органов и организации нормативных правовых актов и организационно-распорядительных документов ФССП России в области ГО;

- организация планирования и выполнения мероприятий ГО, включая подготовку необходимых сил и средств, в центральном аппарате ФССП России, территориальных органах и организации;

- организация устойчивого и безопасного функционирования центрального аппарата ФССП России, территориальных органов и организации при возникновении чрезвычайных ситуаций;

- организация финансирования мероприятий ГО в центральном аппарате ФССП России, территориальных органах и организации в порядке, установленном федеральным законодательством;

- направление в установленные сроки в МЧС России доклада о состоянии ГО в ФССП России за истекший год, материалов в ежегодный государственный доклад о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, сводных статистических данных о пожарах в ФССП России и других отчетных документов в области ГО.

Мы рассмотрели основные, на наш взгляд, положения данного Проекта. Хотелось бы отметить, что в данный момент он, к сожалению, так и не был подписан. Можем предположить, что в ближайшее время эта ситуация изменится. Проект определяет порядок подготовки к ведению и ведения гражданской обороны, что также включает в себя действия ФССП России в режиме чрезвычайной ситуации, в центральном аппарате ФССП России и ее территориальных органах, а также основные мероприятия по гражданской обороне в ФССП России, регламентация которых, несомненно, необходима для обеспечения точного порядка действий работников ФССП России при возникновении чрезвычайных ситуаций.

В заключении хотелось бы отметить, что взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций на всех уровнях единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций при выполнении мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций заключается в скоординированной и целенаправленной их деятельности. Защита населения в Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций осуществляется на основе единой государственной политики предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Более того, в функционировании РСЧС «встроен» дополнительный очень важный принцип - обеспечение беспрерывной постоянной готовности сил и средств, органов управления на всех уровнях, эффективная и своевременная ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций.

На сегодняшний день в российском государстве, во-первых, сформировалось, единая правовая нормативная база, которая определяет правовую сторону данной сферы, а во-вторых, установилась структура организации определенно действующей системы защиты населения от чрезвычайных ситуаций, от которой зависит как оперативность и своевременность специальных соответствующих мероприятий, так и эффективность в целом.

2.2 Административная ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Одним из аспектов обеспечения общественного порядка и общественной безопасности является выполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ)[[64]](#footnote-64) (статья 20.6) за невыполнение требований норм и правил в сфере регулирования общественных отношений, возникающих при чрезвычайных ситуациях, установлена ответственность. За невыполнение обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера, а равно невыполнение требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объектах производственного или социального назначения предусмотрен административный штраф для должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на юридических лиц - от ста тысяч до двухсот тысяч рублей. Для должностных лиц за непринятие мер по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций, а равно несвоевременное направление в зону чрезвычайной ситуации сил и средств, предусмотренных утвержденным в установленном порядке планом ликвидации чрезвычайных ситуаций - установлен административный штраф в размере от десяти до двадцати тысяч рублей.

По мнению Н.В. Поляковой, «основная цель административной ответственности в данной сфере – это обеспечение безопасности в неординарных условиях, которые связаны с возникновением чрезвычайных ситуаций различного характера, а также введением режима чрезвычайного положения, предполагающего введение комплекса административно-правовых мер с целью создания механизма устранения чрезвычайных ситуаций и минимизации их негативных последствий»[[65]](#footnote-65). Следует согласиться с данным мнением, так как, действительно, соблюдение требований норм и правил административного законодательства в чрезвычайных ситуациях особенно важно, а их невыполнение может привести к неблагоприятным последствиям, в связи с чем целью административной ответственности, в первую очередь, должно быть обеспечение безопасности.

Таким образом, объектом данных административных правонарушений выступают общественные отношения в сфере реализации правового механизма обеспечения безопасности.

Субъектом административного правонарушения, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ, может быть только физическое лицо – должностное лицо, в то время как по ч. 1 ст. 20.6 производство об административном правонарушении может быть возбуждено как в отношении физического лица (должностного лица), так и в отношении юридического лица.

Диспозиция ст. 20.6 КоАП РФ является бланкетной. Законодательством определен комплекс мероприятий, направленных на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ[[66]](#footnote-66), как нам уже известно, возлагает на федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления различные обязанности, направленные на формирование единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Ответственность по данной статье наступает только для должностных лиц различных государственных органов и органов местного самоуправления, не выполняющих требования и нормы, соблюдение которых возложено на них законодательством.

Однако, ст. 19 Федерального закона № 68-ФЗ содержит еще и обязанности граждан Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Так, они обязаны не допускать нарушений производственной и технологической дисциплины, требований экологической безопасности, которые могут привести к возникновению чрезвычайных ситуаций; выполнять установленные правила поведения при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций; при необходимости оказывать содействие в проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ и другие. Однако, они не являются субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 20.6 КоАП РФ.

По мнению Е.С. Калиной, «в связи с тем, что режим возникновения чрезвычайной ситуации и ее наличия является исключительным, степень общественной опасности деяний, нарушающих требования и нормы по его обеспечению, в связи с этим выше, следует расширить юридический состав ст. 20.6 КоАП РФ с точки зрения субъекта правонарушения и установить в санкции данной нормы административную ответственность и для граждан»[[67]](#footnote-67).

Административная ответственность за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в российском административном праве существует двенадцать лет. Правоприменительная практика, накопившаяся за этот период, позволяет выявить ряд проблем, связанных с трудностями применения указанных норм. Остановимся лишь на некоторых проблемах, связанных с трудностями разграничения составов и процессуальных характеристик норм Особенной части КоАП РФ.

По смыслу нормы ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ подлежит применению не только в тех случаях, когда соответствующее деяние (бездействие) совершается в условиях чрезвычайной ситуации; непринятие мер по обеспечению готовности сил и средств, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций может иметь место и при отсутствии чрезвычайной ситуации. Это порождает проблему разграничения норм ч. 1 и 2 ст. 20.6 КоАП РФ в отношении их применимости. То обстоятельство, что ч. 2 ст. 20.6 КоАП РФ предусматривает более мягкое наказание, чем ч. 1 этой же статьи, мотивирует мировых судей на использование этой нормы как способа смягчения наказания.

Также существует проблема разграничения сфер применения ч. 1 ст. 19.5 и ст. 20.6 КоАП РФ. Дело в том, что в отдельных случаях должностные лица, уполномоченные составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6 КоАП РФ, не дают обнаруженным нарушениям должной правовой оценки, а ограничиваются вынесением предписаний об устранении обнаруженных нарушений. При следующей контрольной проверке, обнаружив, что предписание не выполнено, они составляют протокол об административном правонарушении по ст. 20.6 КоАП РФ по факту первоначально обнаруженного правонарушения. Но такое применение указанной статьи нередко выходит за пределы сроков давности, поскольку срок, отводимый на устранение обнаруженных нарушений, как правило, превышает сроки давности по указанной категории дел об административных правонарушениях. Чтобы «обойти» это затруднение, субъекты административного надзора пытаются в действиях лиц, не выполнивших предписание, усматривать длящееся административное правонарушение, но при этом днем его обнаружения, с которого начинают исчисляться процессуальные сроки, считают день, когда было обнаружено невыполнение предписания об устранении нарушений.

Такая позиция является необоснованной, поскольку согласно п. 14 постановления Пленума ВС РФ от 24.03.2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении КоАП РФ»[[68]](#footnote-68), днем обнаружения длящегося административного правонарушения считается день, когда должностное лицо, уполномоченное составлять протокол об административном правонарушении, выявило факт его совершения. Очевидно, что в случае невыполнения предписания о выявленном правонарушении моментом совершения правонарушения является не момент его обнаружения уполномоченным должностным лицом (в связи с чем было вынесено предписание об устранении нарушений), а день, следующий за датой, указанной в предписании.

Существует норма КоАП РФ, которая устанавливает административную ответственность именно за невыполнения в срок законного предписания органа или должностного лица, осуществляющего государственный надзор. Это часть 1 статьи 19.5 КоАП РФ. Она предусматривает более мягкое наказание, чем ст. 20.6 КоАП РФ. Представляется, этим и объясняется практика привлечения к административной ответственности уполномоченными должностными лицами правонарушителей только по одной норме, то есть по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ.

В отличие от должностных лиц контролирующих органов суды, в случае поступления к ним двух протоколов об административных правонарушениях, занимая правильную позицию, привлекают к ответственности наряду с ч. 1 ст. 19.5 также и по ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ.

Так, например, постановлением мирового судьи судебного участка № 1 Октябрьского судебного района г. Томска от 26.04.2013[[69]](#footnote-69) был признан виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, директор филиала ФГУП «РТРС» «Томский ОРТПЦ». Данное деяние выразилось в невыполнении предусмотренных законодательством обязанностей по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а равно невыполнении требований норм и правил по предупреждению аварий и катастроф на объекте производственного назначения. Такой вывод был сделан должностным лицом, уполномоченным возбуждать административные дела по ст. 20.6 КоАП РФ при проверке исполнения предписания, выданного почти за два года до того. Суд апелляционной инстанции оставил в силе решение мирового судьи.

Немаловажной, на наш взгляд, представляется и следующая проблема. Согласно пунктам 1 и 7 части 2 ст. 28.3 КоАП РФ составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 20.6 КоАП РФ, уполномочены должностные лица органов внутренних дел (полиции) и должностные лица органов, специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Однако, как видно из материалов изученных дел, на практике нередко функции этих должностных лиц произвольно принимают на себя другие лица. Чаще всего в этой роли выступают инспекторы по пожарному надзору. Это противоречит процессуальным нормам КоАП РФ и ведомственным правовым актам МЧС России, согласно которым в компетенцию должностных лиц органов государственного пожарного надзора не входит составление протоколов по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ. При таких обстоятельствах дело об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 20.6 КоАП РФ, должно быть прекращено за отсутствием в действиях лица состава административного правонарушения. Однако судебная практика по делам такого рода также неоднозначна. В одних случаях суды принимают обоснованные и законные решения, основанные на правильном разграничении сфер применения статей 20.4 и 20.6 КоАП РФ, в том числе в процессуальном аспекте. В других случаях суды неправомерно игнорируют нормы законодательства об административных правонарушениях, разграничивающие компетенции органов пожарного надзора и должностных лиц органов, специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, связанные с выполнением норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и выносят постановления без учета того, что протокол об административном правонарушении составлен ненадлежащим должностным лицом.

Такая практика представляется неправильной, идущей вразрез с требованиями закрепленного в ст. 1.6 КоАП РФ принципа обеспечения законности при применении мер административного принуждения в связи с административным правонарушением. По смыслу нормы ч. 2 ст. 1.6. КоАП РФ, требование строгого соблюдения пределов компетенции органов и должностных лиц, участвующих в производстве по делам об административных правонарушениях, должно соблюдаться не только в отношении применения административного наказания и обеспечительных мер, но на всех этапах процесса по делу об административном правонарушении, начиная с возбуждения дела, которое, согласно п. 3 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ считается возбужденным, в том числе с момента составления протокола об административном правонарушении. Такое понимание прямо вытекает из содержащегося в ст. 1.6 КоАП требования законности.

Как отмечает Д.Н. Бахрах, «любая реальная юридическая ответственность имеет три основания:

а) нормативное (систему регулирующих ее правовых норм);

б) фактическое (неправомерные деяния субъектов права);

в) процессуальное (акты субъектов власти о применении санкций правовых норм к конкретным субъектам).

Наличие нормы, устанавливающей ответственность, и деяния, названного в этой норме, - это только нормативная и фактическая предпосылки юридической ответственности. ... Для наступления реальной ответственности необходимо, чтобы были все три ее основания»[[70]](#footnote-70).

К этому необходимо добавить, что в тех случаях, когда дело об административном правонарушении считается возбужденным с момента составления протокола об административном правонарушении (п. 3 ч. 4 ст. 28.1 КоАП РФ), для наступления реальной ответственности необходимо, чтобы постановление (решение), было вынесено не только уполномоченным на то субъектом, но и на основании протокола, составленного лицом, уполномоченным на составления протоколов о соответствующем виде административного правонарушения.

В заключении хотелось бы отметить, что обозначенными дискуссионными моментами не ограничиваются проблемы, связанные с применением ст. 20.6 КоАП РФ в практике рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, связанных с невыполнением требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Эти проблемы настоятельно требуют дальнейшего выявления и систематизации с целью совершенствования, как правоприменительных подходов, так и действующего законодательства в сфере административной ответственности за нарушения законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В соответствии с изложенным, можно сформулировать следующие общие выводы:

1. Проанализировав нормативные дефиниции термина «чрезвычайные ситуации», можно сделать выводы, во-первых, о существующих противоречиях в нормативном определении категории «чрезвычайная ситуация» не только на федеральном, но и региональном уровнях, во-вторых, об отсутствии универсального термина, определяющего обстановку, которая сложилась в результате всего спектра опасных явлений.

В настоящее время существует необходимость устранения дефектов в определении понятийного аппарата законов субъектов Российской Федерации о чрезвычайных ситуациях; исключения несогласованностей терминологических определений с положениями федерального законодательства о чрезвычайных ситуациях; изъятие излишних, не обусловленных предметом регулирования понятий, а также более точное определение предмета регулирования законов субъектов Российской Федерации в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

2. Существует несколько оснований для классификации чрезвычайных ситуаций, но особо важной представляется классификация по масштабу, так как именно на ее основании определяется подсистема РСЧС, осуществляющая ее ликвидацию, решается вопрос о применяемых силах и средствах. Данный факт определил необходимость нормативного закрепления данной классификации. Таким образом, в соответствии с законодательством чрезвычайные ситуации подразделяются на:

- чрезвычайные ситуации локального характера;

- чрезвычайные ситуации муниципального характера;

- чрезвычайные ситуации межмуниципального характера;

- чрезвычайные ситуации регионального характера;

- чрезвычайные ситуации межрегионального характера;

- чрезвычайные ситуации федерального характера.

3. Согласно действующему чрезвычайному законодательству классификация чрезвычайных ситуаций производится в зависимости от количества пострадавших, материального ущерба, территории чрезвычайной ситуации. При этом исключен такой классификационный критерий, как «количество людей, у которых нарушены условия жизнедеятельности». При этом, по мнению большинства ученых, данный критерий – один из основных и отличает чрезвычайную ситуацию от иных происшествий, а также во многом (если не в основном) определяет степень социальной негативности данной ситуации.

Рассмотрев различные подходы к классификации чрезвычайных ситуаций и выявив ряд проблем, включая вышеназванную, мы сформулировали некоторые предложения по совершенствованию классификации чрезвычайных ситуаций на законодательном уровне. Итак, необходимо:

– определить в Постановлении Правительства РФ «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» минимальные критерии чрезвычайной ситуации локального характера;

– сохранить классификационный критерий нарушения жизнедеятельности людей в результате чрезвычайной ситуации, при этом установив ее показатели;

– внести соответствующие коррективы в законодательство на федеральном уровне, в которых бы нашла свое отражение классификация чрезвычайных ситуаций по криминальному критерию.

4. Краткое общее определение наиболее характерного признака административно-правового режима, выражающего его сущность, может быть представлено в следующем виде: это особый порядок административно- правового регулирования, использующий определенное сочетание юридических средств (установление запретов, правоограничений, дозволений, льгот, привилегий, иммунитетов, снятие ограничений, поощрений, приоритетов и т. д.), определяющий таким образом систему требований и условий в отношении субъектов, объектов, функций с учетом специфики соответствующей сферы государственного управления.

5. Целесообразно различать понятие режима чрезвычайной ситуации, с одной стороны в узком, специальном смысле - как разновидность экстраординарного режима, то есть особого правового режима жизнедеятельности населения, осуществления хозяйственной и иной деятельности организациями, а также функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления на территории, где возникла угроза безопасности и которая признана зоной чрезвычайной ситуации, зоной вооруженного конфликта, зоной военных действий , и, с другой стороны, понятие режима чрезвычайной ситуации в широком смысле, охватывающее, по существу, целую совокупность правовых режимов, как экстраординарных, вступающих в действие при наступлении чрезвычайной ситуации, так и ординарных, действующих в обычной обстановке, но в связи с деятельностью, характеризующейся повышенным риском чрезвычайной ситуации.

6. В условиях чрезвычайной ситуации требуется применение особых методов управления, существенно отличных от тех, которые действуют в обычных, регулярных условиях, что объясняется складывающимися в условиях чрезвычайной ситуации специфическими организационными и хозяйственно-экономическими реалиями. Как следствие, в целях предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации создана Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, объединяющая 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, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

7. При недостаточности сил и средств РСЧС для ликвидации чрезвычайной ситуации привлекаются в установленном порядке силы и средства федеральных органов исполнительной власти. Так, например, Федеральная служба судебных приставов организует и обеспечивает мобилизационную подготовку и мобилизацию, а также проведение мероприятий гражданской обороны, мероприятий по повышению устойчивости работы центрального аппарата ФССП России и территориальных органов при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время.

8. Взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций на всех уровнях единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций при выполнении мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций заключается в скоординированной и целенаправленной их деятельности. Защита населения в Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций осуществляется на основе единой государственной политики предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Более того, в функционировании РСЧС «встроен» дополнительный очень важный принцип - обеспечение беспрерывной постоянной готовности сил и средств, органов управления на всех уровнях, эффективная и своевременная ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций.

9. Одним из аспектов обеспечения общественного порядка и общественной безопасности является выполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В случае их невыполнения административным законодательством устанавливается административная ответственность, основной целью которой является обеспечение безопасности в неординарных условиях, которые связаны с возникновением чрезвычайных ситуаций различного характера, а также введением режима чрезвычайного положения, предполагающего введение комплекса административно-правовых мер с целью создания механизма устранения чрезвычайных ситуаций и минимизации их негативных последствий.

10. Существуют определенные проблемы, связанные с применением отдельных статей КоАП РФ в практике рассмотрения и разрешения дел об административных правонарушениях, связанных с невыполнением требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Эти проблемы настоятельно требуют дальнейшего выявления и систематизации с целью совершенствования, как правоприменительных подходов, так и действующего законодательства в сфере административной ответственности за нарушения законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1 Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – № 237; Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 01 мая 2019 г. № 96-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2002. - № 1 (ч.1). - Ст. 1.; - 2019. - № 18. - Ст. 2220.

3 О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. - № 35. - Ст. 3648; - 2016. - № 26 (Ч. I). - Ст. 3887.

4 О безопасности гидротехнических сооружений: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ (в ред. от 29 июля 2018 г. № 271-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. - № 30. - Ст. 3589; - 2018. - № 31. - Ст. 4860.

5 О связи: Федеральный закон от 07 июля 2003 г. № 126-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г. № 529-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. - № 28. - Ст. 2895; - 2018. - № 53 (ч. I). - Ст. 8455.

6 Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 11.01.2018 № 12 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. - № 3. - Ст. 515.

7 Временное положение о Государственной общесоюзной системе по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях: Постановление Совета Министров СССР № 1282 от 15 декабря 1990 г. (утратило силу) // Ведомости Совета народных депутатов и Совета Министров СССР. – 1990. - № 1276. - Ст. 678.

8 О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 (в ред. от 18 июля 2018 г. № 840) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 2. - Ст. 121; - 2018. - № 30. - Ст. 4744.

9 О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 (в ред. от 17 мая 2011 г. № 376) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 22. - Ст. 2640; - 2011. - № 21. - Ст. 2971.

10 О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства РФ от 08 ноября 2013 г. № 1007 (в ред. от 20 сентября 2017 г. № 1128) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2013. - № 46. - Ст. 5949; - 2017. - № 39. - Ст. 5704.

11 Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в Федеральной службе судебных приставов: Проект Приказа Федеральной службы судебных приставов (подготовлен ФССП России 07 июня 2017 г.) // [Электронный ресурс] URL: http://regulation.gov.ru/ (дата обращения: 01.06.2019).

12 О мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в ФССП России [Электронный ресурс] // URL: http://fssprus.ru/pred\_lik\_chs\_fssp/ (дата обращения: 01.06.2019).

13 О защите населения и территорий Краснодарского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Краснодарского края от 13 июля 1998 года № 135-КЗ (в ред. от 05 мая 2019 г. № 4037-КЗ) // Кубанские новости. - 1998. - № 135.

14 О защите населения и территорий Ямало-Ненецкого автономного округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон ЯНАО от 11.02.2004 № 5-ЗАО (в ред. от 02.10.2018 г. № 75-ЗАО) // Красный Север. – 2004. - № 4; - 2018. - № 72.

15 О защите населения и территории Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Московской области от 4 мая 2005 г. № 110/2005-ОЗ (в ред. [от 17 июля 2018 г. № 121/2018-ОЗ](http://docs.cntd.ru/document/550677226)) // Ежедневные Новости. Подмосковье. - 2005. - № 87; - 2018. - № 136.

16 О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 20.10.2005 № 514-76 (в ред. от 24 октября 2017 г. № 599-104) // Санкт-Петербургские ведомости. – 2005. - № 205.

17 О защите населения и территории Республики Алтай от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Республики Алтай от 27 ноября 2012 г. № 63-РЗ (в ред. от 03 июня 2016 г. № 49-РЗ) // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2012. - № 94 (100). - Ст. 26; - 2018. - № 134 (ч. 1). – Ст. 322.

18 О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: Закон Республики Крым от 26 ноября 2014 г. № 235-1/14 (в ред. от 08 декабря 2015 г.) // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. - 2014. - № 5. - Ч. 2.

Судебная практика:

19 О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19 декабря 2013 г. № 40) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 2005. - № 6.

20 Решение Октябрьского районного суда г. Томска от 01 апреля 2013 г. по делу № 12-222/2013 [Электронный ресурс] // URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/60484745/?&> (дата обращения: 15.05.2019).

Монографии, учебники, учебные пособия, комментарии

21 Агапов А. Б.Административное право в 2 т. Том 2. Публичные процедуры. Особенная часть: учебник для бакалавриата и магистратуры. - 11-е изд., перераб. и доп. - М: Издательство Юрайт, 2019. - 424 с.

22 Административное право: учебник / Под ред. Бахрах Д.Н., Россинского Б.В., Старилова Ю.Н.  - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, 2008. – 816 с.

23 Административное право: учебник для среднего профессионального образования / Под ред. Зубача А.В. – М.: Издательство Юрайт, 2019. - 530 с.

24 Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика / Отв. ред. проф. Ноздрачев А.Ф. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2017. - 528 с.

25 Алексеев С. С. Теория права. - М.: Издательство БЕК, 1995. - 320 с.

26 Архипова Н.И., Кульба В.В. Управление в чрезвычайных ситуациях: учеб. пособие. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Изд-во РГГУ, 2008. - 474 с.

27 Леоненко Н.Т. Административно-правовые режимы в Российской Федерации: курс лекций / РАНХиГС, Сиб. ин-т упр. - Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2018. - 394 с.

28 Лермонтова Н.В. Административно-правовые режимы в системе публичного управления: Дис. ... канд. юрид. наук. - Москва, 2009. - 193 с.

29 Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: Дис. ... д-ра юрид. наук. - Москва, 2002. - 284 c.

30 Макарейко Н. В.Административное право: учебное пособие для вузов. - 10-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. - 259 с.

31 Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. - М.: Юристъ, 2016. - 472 с.

32 Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. – М.: Щит-М, 2000. - 264 c.

33 Старостин С.А. Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты): Дисс. ... д-ра юрид. наук. - Москва, 2000. - 469 с.

Научные статьи

34 Благов А.Д. Сущность и особенности административно-правового режима **//** [Известия Байкальского государственного университета](https://cyberleninka.ru/journal/n/izvestiya-baykalskogo-gosudarstvennogo-universiteta). - 2007. - № 2.

35 Жуков А.О. Закономерности распределения сил и средств РСЧС, привлекаемых для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций // Технологии гражданской безопасности. - 2015. - № 1 (43).

36 Зиборов О.В. К вопросу о понятии и признаках административно-правовых режимов // Общество и право. - 2014. - № 4 (50).

37 Калина Е.С. Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации и категория безопасности в административном праве // Административное право и процесс. – 2011. - № 12.

38 Калина Е.С. Основания применения норм административного права об ответственности за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». - 2014. - № 3. Том 14.

39 Комовкина Л.С. Понятие чрезвычайной ситуации: проблема законодательного определения и теоретико-правовой анализ // Вестник экономической безопасности. – 2016. - № 3.

40 Кузьмин А.И. Правовые основы режима чрезвычайной ситуации // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. - 2011. - № 3.

41 Максимов Р.А. Конституционно-правовой режим обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях // Известия ПГПУ им. В.Г. Белинского. - 2012. - № 28.

42 Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журн. рос. права. - 2001. - № 9.

43 Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. - 1996. - № 1.

44 Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. - 2017. - № 2.

45 Полякова Н.В. Особенности административной ответственности за нарушения в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях // Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. – 2016. № 1-2 (5).

46 Порфирьев Б. Н. Организация управления в чрезвычайных ситуациях // Наука и техника управления. - 1989. - № 1.

47 Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. - 1996. - № 9.

48 Упоров А.Г. О проблеме понятия «чрезвычайная ситуация» // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. – 2010. - № 2.

49 Хазанов С.Д. Институт административно-правовых режимов в системе административного права // Институты административного права России. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1999.

50 Хоруженко А.Ф. Некоторые вопросы классификации чрезвычайных ситуаций // Технологии гражданской безопасности. - 2012. - № 1 (31).

51 Шпаковский Ю.Г. Правовое регулирование ограничений прав и свобод населения при чрезвычайных ситуациях в период действия особых государственно-правовых режимов // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. - 2014. - № 1. Том 4.

1. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. - № 35. - Ст. 3648; - 2016. - № 26 (Ч. I). - Ст. 3887. [↑](#footnote-ref-1)
2. Временное положение о Государственной общесоюзной системе по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях: Постановление Совета Министров СССР № 1282 от 15 декабря 1990 г. (утратило силу) // Ведомости Совета народных депутатов и Совета Министров СССР. – 1990. - № 1276. - Ст. 678. [↑](#footnote-ref-2)
3. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. - № 35. - Ст. 3648; - 2016. - № 26 (Ч. I). - Ст. 3887. [↑](#footnote-ref-3)
4. О безопасности гидротехнических сооружений: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ (в ред. от 29 июля 2018 г. № 271-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1997. - № 30. - Ст. 3589; - 2018. - № 31. - Ст. 4860. [↑](#footnote-ref-4)
5. О защите населения и территории Московской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Московской области от 4 мая 2005 г. № 110/2005-ОЗ (в ред. от 17 июля 2018 г. № 121/2018-ОЗ) // Ежедневные Новости. Подмосковье. - 2005. - № 87; - 2018. - № 136. [↑](#footnote-ref-5)
6. О защите населения и территории Республики Алтай от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Республики Алтай от 27 ноября 2012 г. № 63-РЗ (в ред. от 03 июня 2016 г. № 49-РЗ) // Сборник законодательства Республики Алтай. – 2012. - № 94 (100). - Ст. 26; - 2018. - № 134 (ч. 1). – Ст. 322. [↑](#footnote-ref-6)
7. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: Закон Республики Крым от 26 ноября 2014 г. № 235-1/14 (в ред. от 08 декабря 2015 г.) // Ведомости Государственного Совета Республики Крым. - 2014. - № 5. - Ч. 2.  [↑](#footnote-ref-7)
8. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Санкт-Петербурге: Закон Санкт-Петербурга от 20.10.2005 № 514-76 (в ред. от 24 октября 2017 г. № 599-104) // Санкт-Петербургские ведомости. – 2005. - № 205. [↑](#footnote-ref-8)
9. О защите населения и территорий Ямало-Ненецкого автономного округа от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон ЯНАО от 11.02.2004 № 5-ЗАО (в ред. от 02.10.2018 г. № 75-ЗАО) // Красный Север. – 2004. - № 4; - 2018. - № 72. [↑](#footnote-ref-9)
10. О защите населения и территорий Краснодарского края от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Закон Краснодарского края от 13 июля 1998 года № 135-КЗ (в ред. от 05 мая 2019 г. № 4037-КЗ) // Кубанские новости. - 1998. - № 135. [↑](#footnote-ref-10)
11. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. - № 35. - Ст. 3648; - 2016. - № 26 (Ч. I). - Ст. 3887. [↑](#footnote-ref-11)
12. Комовкина Л.С. Понятие чрезвычайной ситуации: проблема законодательного определения и теоретико-правовой анализ // Вестник экономической безопасности. – 2016. - № 3. [↑](#footnote-ref-12)
13. Порфирьев Б. Н. Организация управления в чрезвычайных ситуациях // Наука и техника управления. - 1989. - № 1. С. 20. [↑](#footnote-ref-13)
14. Архипова Н.И., Кульба В.В. Управление в чрезвычайных ситуациях: учеб. пособие. - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Изд-во РГГУ, 2008. С. 11. [↑](#footnote-ref-14)
15. Старостин С.А. Управление органами внутренних дел при чрезвычайных ситуациях (правовые и организационные аспекты): Дисс. ... д-ра юрид. наук. - Москва, 2000. С. 16. [↑](#footnote-ref-15)
16. Там же. С. 21. [↑](#footnote-ref-16)
17. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 (в ред. от 17 мая 2011 г. № 376) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2007. - № 22. - Ст. 2640; - 2011. - № 21. - Ст. 2971. [↑](#footnote-ref-17)
18. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. - № 35. - Ст. 3648; - 2016. - № 26 (Ч. I). - Ст. 3887. [↑](#footnote-ref-18)
19. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. - № 35. - Ст. 3648; - 2016. - № 26 (Ч. I). - Ст. 3887. [↑](#footnote-ref-19)
20. Хоруженко А.Ф. Некоторые вопросы классификации чрезвычайных ситуаций // Технологии гражданской безопасности. – 2012. - № 1 (31). [↑](#footnote-ref-20)
21. Упоров А.Г. О проблеме понятия «чрезвычайная ситуация» // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. – 2010. - № 2. [↑](#footnote-ref-21)
22. Там же. [↑](#footnote-ref-22)
23. Малько А.В., Родионов О.С. Правовые режимы в российском законодательстве // Журн. рос. права. - 2001. - № 9. С. 20. [↑](#footnote-ref-23)
24. Алексеев С.С. Теория права. - М.: Издательство БЕК, 1995. С. 243. [↑](#footnote-ref-24)
25. Овсянко Д.М. Административное право: Учебное пособие. - М.: Юристъ, 2016. С. 152. [↑](#footnote-ref-25)
26. Административное право: учебник / Под ред. Бахрах Д.Н., Россинского Б.В., Старилова Ю.Н.  - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, 2008. С. 456. [↑](#footnote-ref-26)
27. Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. – М.: Щит-М, 2000. С. 21. [↑](#footnote-ref-27)
28. Там же. С. 23. [↑](#footnote-ref-28)
29. Розанов И.С. Административно-правовые режимы по законодательству Российской Федерации, их назначение и структура // Государство и право. - 1996. - № 9. [↑](#footnote-ref-29)
30. Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельностью: Дис. ... д-ра юрид. наук. - Москва, 2002. С. 12. [↑](#footnote-ref-30)
31. Матузов Н.И., Малько А.В. Правовые режимы: вопросы теории и практики // Правоведение. - 1996. ‒ № 1. [↑](#footnote-ref-31)
32. Максимов Р.А. Конституционно-правовой режим обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях // Известия ПГПУ им. В.Г. Белинского. - 2012. - № 28. [↑](#footnote-ref-32)
33. Благов А.Д. Сущность и особенности административно-правового режима **//** [Известия Байкальского государственного университета](https://cyberleninka.ru/journal/n/izvestiya-baykalskogo-gosudarstvennogo-universiteta). - 2007. - № 2. [↑](#footnote-ref-33)
34. Макарейко Н. В.Административное право: учебное пособие для вузов. - 10-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2018. С. 140. [↑](#footnote-ref-34)
35. Хазанов С.Д. Институт административно-правовых режимов в системе административного права // Институты административного права России. - М.: Изд-во ИГиП РАН, 1999. [↑](#footnote-ref-35)
36. Зиборов О.В. К вопросу о понятии и признаках административно-правовых режимов // Общество и право. - 2014. - № 4 (50). [↑](#footnote-ref-36)
37. Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. - 2017. - № 2. [↑](#footnote-ref-37)
38. Лермонтова Н.В. Административно-правовые режимы в системе публичного управления: Дис. ... канд. юрид. наук. - Москва, 2009. С. 33. [↑](#footnote-ref-38)
39. Ноздрачев А.Ф. Современное содержание понятия «административно-правовой режим» // Журнал российского права. - 2017. - № 2. [↑](#footnote-ref-39)
40. Леоненко Н.Т. Административно-правовые режимы в Российской Федерации: курс лекций / РАНХиГС, Сиб. ин-т упр. - Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2018. С. 24. [↑](#footnote-ref-40)
41. Лермонтова Н.В. Административно-правовые режимы в системе публичного управления: Дис. ... канд. юрид. наук. - Москва, 2009. С. 34. [↑](#footnote-ref-41)
42. Административное право: учебник для среднего профессионального образования / Под ред. Зубача А.В. – М.: Издательство Юрайт, 2019. С. 232. [↑](#footnote-ref-42)
43. Шпаковский Ю.Г. Правовое регулирование ограничений прав и свобод населения при чрезвычайных ситуациях в период действия особых государственно-правовых режимов // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. - 2014. - № 1. Том 4. [↑](#footnote-ref-43)
44. Калина Е.С. Административно-правовой режим чрезвычайной ситуации и категория безопасности в административном праве // Административное право и процесс. – 2011. - № 12. [↑](#footnote-ref-44)
45. Кузьмин А.И. Правовые основы режима чрезвычайной ситуации // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. - 2011. - № 3. [↑](#footnote-ref-45)
46. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. - № 35. - Ст. 3648; - 2016. - № 26 (Ч. I). - Ст. 3887. [↑](#footnote-ref-46)
47. О связи: Федеральный закон от 07 июля 2003 г. № 126-ФЗ (в ред. от 27 декабря 2018 г. № 529-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. - № 28. - Ст. 2895; - 2018. - № 53 (ч. I). - Ст. 8455. [↑](#footnote-ref-47)
48. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 05 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ) // Российская газета. – 1993. – № 237; Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2014. - № 31. - Ст. 4398. [↑](#footnote-ref-48)
49. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. - № 35. - Ст. 3648; - 2016. - № 26 (Ч. I). - Ст. 3887. [↑](#footnote-ref-49)
50. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 (в ред. от 18 июля 2018 г. № 840) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 2. - Ст. 121; - 2018. - № 30. - Ст. 4744. [↑](#footnote-ref-50)
51. Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года: Указ Президента РФ от 11.01.2018 № 12 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2018. - № 3. - Ст. 515. [↑](#footnote-ref-51)
52. О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства РФ от 08 ноября 2013 г. № 1007 (в ред. от 20 сентября 2017 г. № 1128) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2013. - № 46. - Ст. 5949; - 2017. - № 39. - Ст. 5704. [↑](#footnote-ref-52)
53. Агапов А. Б.Административное право в 2 т. Том 2. Публичные процедуры. Особенная часть: учебник для бакалавриата и магистратуры. - 11-е изд., перераб. и доп. - М: Издательство Юрайт, 2019. С. 368. [↑](#footnote-ref-53)
54. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 (в ред. от 18 июля 2018 г. № 840) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 2. - Ст. 121; - 2018. - № 30. - Ст. 4744. [↑](#footnote-ref-54)
55. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. - № 35. - Ст. 3648; - 2016. - № 26 (Ч. I). - Ст. 3887. [↑](#footnote-ref-55)
56. Административно-правовые режимы в государственном управлении в Российской Федерации: теория и современная практика / Отв. ред. проф. Ноздрачев А.Ф. - М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации: Юридическая фирма КОНТРАКТ, 2017. С. 96. [↑](#footnote-ref-56)
57. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства РФ от 08 ноября 2013 г. № 794 (в ред. от 18 июля 2018 г. № 840) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 2. - Ст. 121; - 2018. - № 30. - Ст. 4744. [↑](#footnote-ref-57)
58. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 (в ред. от 18 июля 2018 г. № 840) // Собр. законодательства Рос. Федерации. - 2004. - № 2. - Ст. 121; - 2018. - № 30. - Ст. 4744. [↑](#footnote-ref-58)
59. Жуков А.О. Закономерности распределения сил и средств РСЧС, привлекаемых для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций // Технологии гражданской безопасности. - 2015. - № 1 (43). [↑](#footnote-ref-59)
60. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. - № 35. - Ст. 3648; - 2016. - № 26 (Ч. I). - Ст. 3887. [↑](#footnote-ref-60)
61. О мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в ФССП России [Электронный ресурс] // URL: http://fssprus.ru/pred\_lik\_chs\_fssp/ (дата обращения: 01.06.2019). [↑](#footnote-ref-61)
62. Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в Федеральной службе судебных приставов: Проект Приказа Федеральной службы судебных приставов (подготовлен ФССП России 07 июня 2017 г.) // [Электронный ресурс] URL: http://regulation.gov.ru/ (дата обращения: 01.06.2019). [↑](#footnote-ref-62)
63. Там же. [↑](#footnote-ref-63)
64. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 01 мая 2019 г. № 96-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2002. - № 1 (ч.1). - Ст. 1; - 2019. - № 18. - Ст. 2220. [↑](#footnote-ref-64)
65. Полякова Н.В. Особенности административной ответственности за нарушения в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях // Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. – 2016. № 1-2 (5). [↑](#footnote-ref-65)
66. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (в ред. от 23 июня 2016 г. № 218-ФЗ) // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. - № 35. - Ст. 3648; - 2016. - № 26 (Ч. I). - Ст. 3887. [↑](#footnote-ref-66)
67. Калина Е.С. Основания применения норм административного права об ответственности за невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». - 2014. - № 3. Том 14. [↑](#footnote-ref-67)
68. О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 марта 2005 г. № 5 (в ред. от 19 декабря 2013 г. № 40) // Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. - 2005. - № 6. [↑](#footnote-ref-68)
69. Решение Октябрьского районного суда г. Томска от 01 апреля 2013 г. по делу № 12-222/2013 [Электронный ресурс] // URL: <http://docs.pravo.ru/document/view/60484745/?&> (дата обращения: 15.05.2019). [↑](#footnote-ref-69)
70. Административное право: учебник / Под ред. Бахрах Д.Н., Россинского Б.В., Старилова Ю.Н.  - 3-е изд., перераб. и доп. - М.: Норма, 2008. С. 539. [↑](#footnote-ref-70)