

УДК 342.98

ПОНЯТИЕ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ  
В АДМИНИСТРАТИВНОМ ПРАВЕ:  
СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ

Е. С. Калина

Южно-Уральский государственный университет

Поступила в редакцию 20 января 2011 г.

**Аннотация:** статья посвящена анализу структуры и содержания понятия чрезвычайной ситуации по действующему законодательству Российской Федерации. Разработана классификация чрезвычайных ситуаций.

**Ключевые слова:** административное право, государственное управление, Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), режим чрезвычайного положения, система гражданской обороны, чрезвычайные ситуации.

**Abstract:** this article analyzes the structure and content of the concept of an emergency under the current legislation of the Russian Federation. Classification of emergency situations was developed.

**Key words:** administrative law, emergency prevention, emergency response, emergency rule, emergency, public administration, Unified State System for Prevention and Emergency Response (SPARES).

Анализ и совершенствование административно-правовой основы государственного управления в связи с чрезвычайными ситуациями являются одними из актуальных задач административного права в современных условиях. Предупреждение возникновения и развития чрезвычайных ситуаций, снижение размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций, ликвидация чрезвычайных ситуаций требуют мобилизации значительных человеческих, материальных и финансовых ресурсов в масштабах объекта, населенного пункта, области, региона, субъекта Федерации, всего федеративного государства в зависимости от масштабов бедствия.

В литературе высказывалась позиция, согласно которой к сфере регулирования административного права относятся только нормы, регулирующие службу и работу по найму в подразделениях Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), трудовые отношения, проведение научно-технических работ, оказание профессионально-методической помощи и т.д.<sup>1</sup> С этой позицией трудно согласиться, поскольку сама природа чрезвычайной ситуации как обстановка на определенной территории, сложившейся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихий-

---

<sup>1</sup> См.: Гольцов В. Б. Юридические проблемы структуры законодательства Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Российской Федерации // История государства и права. 2009. № 2.

ного 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 (ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ)<sup>2</sup>, предполагает непрерывный процесс управления из единого центра деятельностью всех субъектов, принимающих участие в деятельности по минимизации причиняемого бедствием вреда. Функцию такого единого руководящего центра могут эффективно выполнять только органы государственной или местной власти в режиме непрерывного процесса администрирования. Правовой основой такого администрирования в условиях чрезвычайной ситуации является система административно-правых норм, выраженная в специальном законодательстве о чрезвычайных ситуациях. Имеющийся пакет нормативных правовых актов позволяет выделить правовое регулирование деятельности государственной и муниципальной администрации по предупреждению и ликвидации техногенных аварий и катастроф, стихийных и иных бедствий в самостоятельную область правового регулирования в рамках административного права, а совокупность правовых норм свести в отдельную отрасль законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций<sup>3</sup>.

Сегодня это законодательство в России представляет собой весьма сложную, а порой и труднообозримую совокупность правовых актов разного уровня, среди которых преобладают подзаконные, ведомственные акты. В то же время анализ процесса формирования этой правовой базы<sup>4</sup> демонстрирует стремление законодателя ответить на многоаспектный характер последствий чрезвычайной ситуации стремлением к выработке единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В частности, Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794<sup>5</sup>, принятое во исполнение Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», конституирует РСЧС и охватывает органы управления, силы

<sup>2</sup> О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : федер. закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 19 мая 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.

<sup>3</sup> См.: *Федулов Г. В.* Нормативно-правовое обеспечение гражданской защиты // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. 1998. № 2. С. 7–35 ; *Бринчук М. М.* Перспективы формирования в России системы правовых мер по обеспечению технической безопасности // Обеспечение безопасности населения и территорий : (организационно-правовые вопросы). М., 1994. С. 52–61 ; *Попова Н. Ф.* О правовом регулировании вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Административное право и процесс. 2008. № 4 и др.

<sup>4</sup> См.: *Попова Н. Ф.* Указ. соч.

<sup>5</sup> См.: О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 (ред. от 16 июля 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 2. Ст. 121.

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. Эта система, состоящая из функциональных и территориальных подсистем, действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях, причем на каждом уровне имеются координационные органы единой системы.

Особую исследовательскую задачу в рамках разработки административно-правовых аспектов чрезвычайных ситуаций составляет анализ понятия «чрезвычайная ситуация».

Приступая к такому анализу, необходимо прежде всего осознать его цель, которая, в свою очередь, тесно связана с контекстом употребления понятия чрезвычайной ситуации. Это понятие может использоваться не только в административно-правовом контексте, но и в ином юридическом контексте, например, в гражданско-правовом, уголовно-правовом, процессуальном, криминалистическом<sup>6</sup>, связанном с деятельностью правоохранительных органов<sup>7</sup> и др. Цивилистический аспект чрезвычайной ситуации выражается посредством смежного понятия непреодолимой силы<sup>8</sup>, тем самым подчеркивается неотвратимый и непредотвратимый характер чрезвычайной ситуации. В. Б. Гольцов справедливо отмечает, что признак непредотвратимости «относится в большей степени не к обстоятельствам непреодолимой силы, а к ее последствиям»<sup>9</sup>, которые могут выражаться в освобождении от гражданско-правовой ответственности (ч. 3 ст. 401 ГК РФ) или приостановлении сроков исковой давности (п. 1 ч. 1 ст. 202 ГК РФ).

В настоящее время в России существуют две функционирующие независимо друг от друга системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – система гражданской обороны, регулируемая и федеральными законами «Об обороне»<sup>10</sup>, «О гражданской

<sup>6</sup> См.: Григорьев В. Н. Расследование преступлений в чрезвычайных условиях : (правовое обеспечение, организация, методика) : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1993.

<sup>7</sup> См.: Майдыков А. Ф. Предмет, задачи и система курса «Управление ОВД в экстремальных условиях». М., 1989 ; Ларин А. М. Чрезвычайные ситуации и деятельность правоохранительных органов // Право и чрезвычайные ситуации. М., 1992 ; Петрухин И. Л. Правовой режим в условиях социального бедствия // Государство и право. 1993. № 2 ; Романов И. Б. Теоретические и правовые основы обеспечения общественной безопасности в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в экстремальных условиях : сб. науч. трудов ВНИИ МВД России. М., 2004.

<sup>8</sup> См.: Гольцов В. Б. О чрезвычайных ситуациях в цивилистике // Гражданское право. 2008. № 1.

<sup>9</sup> Гольцов В. Б. Чрезвычайная ситуация – теория или юридический факт (проблемы законодательного определения) // Юридический мир. 2009. № 3.

<sup>10</sup> Об обороне : федер. закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (ред. от 5 мая 2010 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23. Ст. 2750.

обороне»<sup>11</sup>, и Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Некоторые авторы в этом видят основание для подразделения всех чрезвычайных ситуаций на чрезвычайные ситуации военного и мирного времени<sup>12</sup>. Однако проблема по разграничению ведения системы гражданской обороны и РСЧС представляется значительно более сложной. Согласно абз. 1 ст. 1 Федерального закона «О гражданской обороне» гражданская оборона – это система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации не только от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, но также и при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Таким образом, чрезвычайные ситуации, относящиеся к ведению указанных двух систем, различаются не только в зависимости от условий возникновения, но, главным образом, по способам и механизмам регулирования деятельности по защите от этих ситуаций.

Определение чрезвычайной ситуации, данное в ч. 1 ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ, относится к чрезвычайным ситуациям, относящимся к ведению РСЧС. Согласно этому определению необходимым признаком любой чрезвычайной ситуации является ее относимость к определенной территории. Причинами чрезвычайных ситуаций мирного времени могут служить авария, опасное природное явление, катастрофа, стихийное или иное бедствие. Последствия чрезвычайной ситуации – человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери, нарушение условий жизнедеятельности людей.

Указанные в данном определении признаки фигурируют в действующей в настоящее время нормативной классификации чрезвычайных ситуаций. В основе этой классификации лежит комплексная оценка масштабов чрезвычайной ситуации мирного времени с точки зрения размеров охваченной бедствием территории, числа пострадавших, размера причиненного материального ущерба, а соответственно и уровня органов государственной или местной власти, в компетенции которых находится управление ликвидацией последствий чрезвычайной ситуации<sup>13</sup>. Данная классификация представляется более гибкой, чем установленная ранее действовавшим Постановлением Правительства РФ от 13 сентября

<sup>11</sup> О гражданской обороне : федер. закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ (ред. от 25 ноября 2009 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 7. Ст. 799.

<sup>12</sup> См.: *Федулов В. Г.* Защита населения от чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации : конституционно-правовое регулирование : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 43; *Порфирьев Б. Н.* Проблемы организации и структура государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в России // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. 1997. № 11. С. 16 и др.

<sup>13</sup> О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. № 304 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. № 22. Ст. 2640.

1996 г.<sup>14</sup>, в которой не учитывались особенности организации оперативного управления в условиях чрезвычайной ситуации межмуниципального и межрегионального характера.

Ликвидация чрезвычайной ситуации, относящейся к ведению РСЧС, осуществляется силами и средствами предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно-правовой формы, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых сложилась чрезвычайная ситуация, под руководством соответствующих комиссий по чрезвычайным ситуациям соответствующего уровня. При недостаточности собственных сил и средств для ликвидации локальной, местной, территориальной, региональной и федеральной чрезвычайных ситуаций соответствующие комиссии по чрезвычайным ситуациям могут обращаться за помощью к вышестоящим комиссиям по чрезвычайным ситуациям.

При этом в условиях чрезвычайной ситуации складываются специфические организационные и хозяйственно-экономические реалии, требующие применения особых принципов управления, порой существенно отличных от тех, которые действуют в обычных, регулярных условиях. Прерогатива принятия такого рода решений может принадлежать только государственным органам. Согласно п. 3 ч. 1 ст. 72 Конституции РФ осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Особый вид чрезвычайных ситуаций составляют чрезвычайные ситуации, перечисленные в п. б ст. 3 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»<sup>15</sup>. Для своей ликвидации они требуют проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ, что достижимо только в условиях особого режима управления – чрезвычайного положения, определяющими условиями которого являются его чрезвычайный и временный характер (ч. 2 ст. 1 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»), допустимость отдельных ограничений прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей (ч. 1 ст. 1 указанного Закона).

Итак, понятие «чрезвычайная ситуация» оказывается сложным как по содержанию, так и по своему предметному составу. Оно охватывает как минимум три группы ситуаций, различающихся установленными феде-

---

<sup>14</sup> О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : постановление Правительства РФ от 13 сентября 1996 г. № 1094 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 39. Ст. 4563.

<sup>15</sup> О чрезвычайном положении : федер. конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (ред. от 7 марта 2005 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2277.

ральным законом методами, средствами и режимами своей ликвидации. Во-первых, это, с одной стороны, чрезвычайные ситуации, ликвидация которых происходит в режиме чрезвычайного положения, с другой – чрезвычайные ситуации, не требующие введения чрезвычайного положения. Во-вторых, это, с одной стороны, чрезвычайные ситуации, ликвидация которых осуществляется силами системы гражданской обороны, с другой – чрезвычайные ситуации, ликвидируемые силами РСЧС, причем разграничение между последними двумя группами не является жестким, допускается взаимодействие между РСЧС и системой гражданской обороны. Наконец, в-третьих, все чрезвычайные ситуации классифицируются в зависимости от своих масштабов – как территориальных, так и масштабов причиненного вреда.

*Южно-Уральский государственный университет*

*Калина Е. С., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права*

*E-mail: elkalina@rambler.ru*

*Тел.: 8-908-081-32-06*

*South-Urals State University*

*Kalina E. S., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of Constitutional and Administrative Law Department*

*E-mail: elkalina@rambler.ru*

*Tel.: 8-908-081-32-06*