

ПОЛНОМОЧИЯ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ОБЪЯВЛЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

THE POWERS OF THE HIGHER OFFICIAL OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE FIELD OF EMERGENCY HAS BEEN DECLARED

G. Gil'manova

Annotation

The objective necessity of bringing the current legislation in line with the actually developing social relations is shown. The law regulating the emergency situation regime and the procedure for its provision establishes the powers of the public authorities of the Russian Federation and its regions. At the same time, the law does not mention the highest officials of the constituent entity of the Russian Federation, while, as a rule, they are obliged to declare an emergency situation within the region. In accordance with Federal legislation, constitutions (statutes) and laws of the constituent entities of the Russian Federation, there are several models of the organization of public authorities, including those that do not provide for the assignment of the highest official of the constituent entity of the Russian Federation to the system of Executive authorities.

In these regions, the highest official is legally removed from the sphere of legal regulation in matters of emergency. The given legal conflict contradicts the essence and the real role of the highest official of the subject of the Russian Federation in the system of public authorities. It is proposed to amend the Federal law "On protection of population and territories from emergency situations of natural and technogenic character" the appropriate changes, giving the highest officials of constituent entities of the Russian Federation certain powers.

Keywords: Russian Federation, subjects of the Russian Federation, the supreme official of the subject of the Russian Federation, legislation of the subjects of the Russian Federation, emergency situation.

Гильманова Гульназ Фанилевна
Аспирант, ФГОУ ВО
Башкирский государственный
университет, г. Уфа

Аннотация

Показана объективная необходимость приведения действующего законодательства в соответствие фактически складывающимся общественным отношениям. Закон, регулирующий режим чрезвычайной ситуации и порядок его обеспечения, устанавливает полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При этом высшие должностные лица субъекта Российской Федерации в законе не упоминаются, в то время как, как правило, на них лежит обязанность по объявлению чрезвычайной ситуации в рамках региона. В соответствии с федеральным законодательством, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации существует несколько моделей организации органов государственной власти, в том числе и не предусматривающих отнесение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации к системе органов исполнительной власти. В данных регионах высшее должностное лицо юридически выведено из сферы правового регулирования в вопросах обеспечения режима чрезвычайной ситуации. Приведенная правовая коллизия противоречит сущности и реальной роли высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе органов государственной власти. Предлагается внести в Федеральный закон "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" соответствующие изменения, наделив высших должностных лиц субъектов Российской Федерации определенными полномочиями.

Ключевые слова:

Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, законодательство субъектов Российской Федерации, чрезвычайная ситуация.

Совершенствование правового регулирования отношений в современном обществе затрагивает различные сферы его жизнедеятельности.

Российское законодательство, регулирующее вопросы режима чрезвычайной ситуации, активно начало появляться в 90-е годы XX века. В указанный период было издано значительное количество нормативных актов, регулирующих общественные отношения в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. К ним относятся: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. №

68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (далее – Федеральный закон № 68-ФЗ); Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ "О гражданской обороне"; Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ "Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей"; Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности"; Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" и другие.

Определение термина "чрезвычайная ситуация" установлено федеральным законодателем. Согласно абз. 1 ст. 1 Федерального закона № 68-ФЗ, 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 [2].

Принятый 21 декабря 1994 г. Федеральный закон № 68-ФЗ установил общие для нашего государства организационно-правовые нормы в области защиты населения, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации, территории России от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, кроме того определил механизмы обеспечения данного режима, полномочия органов государственной власти в области обеспечения режима чрезвычайной ситуации и специфику их функционирования в данный период.

В отличие от военного положения, введение которого предполагается только в случаях проявления явной агрессии против Российской Федерации или ее непосредственной угрозы [1], мероприятия, направленные на предупреждение чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение размеров ущерба и потерь в случае их возникновения, проводятся заблаговременно [2].

В случае отсутствия угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций органы управления и силы функционируют в режиме повседневной деятельности. При возникновении угрозы или наступления чрезвычайной ситуации может устанавливаться режим повышенной готовности или режим чрезвычайной ситуации.

Следует отметить, что ряд известных фактов, связанных с обеспечением ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, показывает наличие отдельных проблем в организации деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в зонах чрезвычайных ситуаций, в том числе в сферах управления, координации и взаимодействия.

Проблема затруднительности достижения слаженных действий всех задействованных сил возникает в связи с тем, что с одной стороны, наблюдается низкий уровень подготовки, что возможно преодолеть путем моделирования ситуаций и четкой отработкой действий, с другой – наличием пробелов в правовом закреплении полномочий органов власти.

Известно, что в случае возникновения чрезвычайной ситуации наличие каких-либо затруднений или проблем недопустимо. На наш взгляд решение указанных вопросов должно происходить заблаговременно, а не по мере возникновения.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" определен перечень мероприятий, выполняемых в условиях введения чрезвычайной ситуации. Вполне обосновано, что для проведения некоторых мероприятий предполагается возложение дополнительных обязанностей на руководящий состав, работников организаций, введение ряда ограничений для населения, задействование финансовых и материальных средств и т.п. Соответственно подобные трансформации могут затронуть и видоизменить полномочия органов государственной власти.

Федеральный закон № 68-ФЗ устанавливает закрытый перечень полномочий органов государственной власти по предотвращению чрезвычайных ситуаций. Кроме того, очерчен круг полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Однако остается ряд важных вопросов, связанных с установлением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не охваченных законодателем.

Анализ норм Федерального закона № 68-ФЗ показывает, что в нем отсутствуют нормы, устанавливающие полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в области обеспечения данного правового режима.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации [3]. Фактически уже во всех субъектах России такие должности установлены.

Федеральный закон № 184-ФЗ содержит положение о том, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является "руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации". Однако подобная формулировка является не точной и прямо не относит его к системе

органов исполнительной власти. При этом, в ряде регионов в соответствии с конституцией (уставом) высшее должностное лицо региона возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, однако в некоторых из них (например, Республики Татарстан [4] и Мордовия) данная должность исключена из этой системы. Соответственно, исполнительную власть субъекта Федерации возглавляет иное лицо, но даже в таком случае вся полнота данной ветви власти фактически находится в руках высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Даже в тех субъектах России, где глава региона непосредственно возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации и может организовывать исполнение полномочий, закрепленных Федеральным законом № 68-ФЗ за органами исполнительной власти региона, остаются неурегулированными одно из самых важных полномочий – координационное.

На сегодняшний день остается не решенным вопрос, связанный с правовым регулированием полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в области обеспечения режима чрезвычайной ситуации.

Безусловно, сам факт наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации государственно-властными полномочиями прямо Конституцией РФ не предусмотрен. Однако ст. 11 Федерального закона № 68-ФЗ прямо указывает на наличие полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения режима чрезвычайной ситуации [2].

Перечисленные законодателем полномочия соответствуют общим принципам разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. В данном случае проблема заключается не в установленном перечне полномочий, а в том, что в Федеральном законе № 68-ФЗ не учтены принципы ор-

ганизации и деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

В связи с тем, что глава региона, в силу установленно-го Федеральным законом № 184-ФЗ перечня полномочий и своего наименования, является руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и фактически руководит всей системой исполнительной власти в своем регионе, нельзя исключать его из числа лиц, обеспечивающих и контролирующих режим чрезвычайной ситуации.

На наш взгляд, следует дополнить Федеральный закон № 68-ФЗ положениями, закрепляющими полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в области объявления и обеспечения режима чрезвычайной ситуации. Данный вывод основывается на его особой роли в обеспечении координации деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления и общественными объединениями.

Например, это могут быть полномочия по координации деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти в пределах установленной компетенции, полномочия, связанные с осуществлением дополнительных мер по охране объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения.

При внесении указанных изменений и дополнений в Федеральный закон № 68-ФЗ данные вопросы должны быть отражены также и в федеральных нормативных правовых актах, и в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Таким образом, полномочия высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, не зафиксированные в Федеральном законе № 68-ФЗ приобретут законодательное закрепление, и соответствующий пробел будет устранен.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ "О военном положении" (с посл. изм. и доп. от 1 июля 2017 г. № 2-ФКЗ) // Российская газета. 2002. №21.
2. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. №68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" (с посл. изм. и доп. от 23 июня 2016 г. №218-ФЗ) // Российская газета. 1994. № 250.
3. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (с посл. изм. и доп. от 31 декабря 2017 г.) // Российская газета. 1999. №206.
4. Конституция Республики Татарстан от 06 ноября 1992 г. (с посл. изм. и доп. от 22 июня 2012 года № 40-ЗРТ) // Ведомости Верховного Совета Татарстана. 1992. № 9-10, ст. 166.