

Литература

1. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей (ред. от 2 июля 2013 г.): Федер. закон Рос. Федерации от 22 авг. 1995 г. № 151-ФЗ // Рос. газ. 1995. 31 авг. № 169.
2. О предоставлении жилых помещений в Саратовской области: Закон Саратовской обл. от 28 апр. 2005 г. № 39-ЗСО. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
3. Письмо Министерства обороны СССР от 9 июня 1989 г. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».
4. О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (ред. от 21 дек. 2013 г.): Федер. закон Рос. Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 21. Ст. 699.

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ ДОГОВОР КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИНИСТЕРСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

**В.Н. Прокопенко, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

На фоне многофункционального отраслевого и межотраслевого государственного управления, осуществляемого МЧС России, изучен административный договор как форма государственной управленческой деятельности. Рассмотрены правовые вопросы административного договора, заключаемого МЧС России с государственными органами, органами исполнительной власти на федеральном уровне и опосредующие горизонтальные административные правоотношения, и также с высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о взаимной передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров, организации и проведения мероприятий по гражданской обороне, спасения людей на водных объектах и опосредующие диагональные административные правоотношения.

Ключевые слова: форма государственной управленческой деятельности, компетенция, административный договор, горизонтальные административные правоотношения, диагональные административные правоотношения

THE ADMINISTRATIVE CONTRACT AS THE FORM OF THE STATE ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE MINISTRY OF THE RUSSIAN FEDERATION FOR CIVIL DEFENCE, TO EMERGENCY SITUATIONS AND NATURAL DISASTER RESPONSE

**V.N. Prokopenko.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia**

Against the multipurpose branch and intersectoral public control exercised EMERCOM of Russia, the administrative contract as a form of the state administrative activity is studied. Legal questions of the administrative contract signed by EMERCOM of Russia with government bodies, executive authorities

at federal level and mediating horizontal administrative legal relationship, and also with the supreme bodies of executive power of territorial subjects of the Russian Federation about mutual transfer each other implementation of part of the powers in the solution of questions of protection of the population and the territory from emergency situations of natural and technogenic character and elimination of their consequences, the organization and carrying out a wrecking are considered at emergency situations of intermunicipal and regional character, the organization of suppression of fires, the organizations and carrying out actions for civil defense, rescue of people on water objects and mediating diagonal administrative legal relationship.

Keywords: form of the state administrative activity, competence, administrative contract, horizontal administrative legal relationship, diagonal administrative legal relationship

В процессе осуществления отраслевого и межотраслевого государственного управления Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) вступает, как правило, в вертикальные управленческие отношения.

В ликвидации последствий крупномасштабного наводнения на Дальнем Востоке приняло участие более тысячи органов управления всех уровней: федеральных, региональных и муниципальных, среди которых МЧС России выступало главным органом исполнительной власти в качестве организационного и координационного центра. В целом многофункциональная государственная управленческая деятельность МЧС России ориентирует на рассмотрение административного договора как формы государственного управления этого уникального органа исполнительной власти. Под формой реализации исполнительной власти в административно-правовой литературе понимается внешнее выраженное действие органа исполнительной власти, осуществляемое в рамках его полномочий и вызывающее определенные юридические последствия. Многофункциональная деятельность МЧС России реализуется в конкретных действиях и решениях, которые имеют свое внешнее выражение (форму), в том числе и в административных договорах.

Термин «административный договор» отсутствует в действующем законодательстве. Однако в административно-правовой и специальной литературе, административный договор в виде самостоятельной формы государственного управления рассматривается давно и многими авторами. Так, например, Ц.А. Ямпольская, одна из первых высказавшая мысль о необходимости научной разработки теории административного договора, считала, «что договорная конструкция административно-правовых отношений, даже при условии неравенства сторон, является более демократичной, чем конструкция правоотношений, возникающих на базе односторонних властных действий» [1]. Новоселов В.И. занимал в этом вопросе более категоричную позицию, указывая, как на характерный признак административного договора, на властность одной стороны над другой. При этом в качестве условия возникновения административно-договорных отношений называется согласие подвластной стороны [2].

В Российской Федерации с переходом к новой общественно-экономической формации, административный договор стал приобретать особую актуальность. Это объясняется развернувшимся процессом преобразования отношения собственности, отменой планового распределения, стремлением привести в порядок систему административных предписаний.

В настоящее время, пожалуй, во всех учебниках по административному праву один из параграфов посвящается самостоятельному институту – административный договор. Намечился процесс научного исследования административного договора на уровне диссертационных исследований [3].

Однако встречаются мнения отдельных авторов, которые отрицают такую форму государственного управления как административный договор. Они утверждают, что заключение таких договоров предполагает равноправие субъектов соответствующих административных правоотношений и не может рассматриваться в качестве формы выражения административно-публичной деятельности, которая характеризуется властным характером и исключает равенство между административными органами и субъектами, в отношении которых данная деятельность осуществляется [4]. Мы согласны с авторами, считающими, что заключение административного договора возможно, если одной из сторон выступает орган исполнительной власти [5].

Встречаются мнения, согласно которым возникает необходимость о замене термина «договор» как термин «соглашение», которое более точно выражает связь между субъектами горизонтальных управленческих отношений. В административно-правовой литературе справедливо считают, что в филологическом и, как правило, юридическом значении указанных терминов нет принципиальных различий: «договор-соглашение», «соглашение-договор». Соотношение между этими понятиями юридически отражено в гражданском и трудовом законодательстве, данное понятие следует признать по своему смысловому значению инвариантным, однозначным для всех отраслей права, если иное специально не оговорено в Законе [6]. Также позиция подтверждается и в теоретико-юридической литературе [7].

В государственной управленческой деятельности МЧС России наблюдается заключение «соглашений-договоров» с учетом равенства сторон. В качестве примера можно привести соглашение между МЧС России и Счетной Палатой. Согласно Федеральному закону Российской Федерации от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной Палате Российской Федерации», Счетная Палата Российской Федерации представляет собой постоянно действующий орган государственного бюджетного контроля. Также как и органы исполнительной власти она наделена административно-властными полномочиями.

В настоящее время в МЧС России происходят внутриорганизационные перестроения, которые нуждаются в эффективном использовании бюджетных средств. Согласно заключенному административному договору Счетная Палата будет осуществлять контроль не только по итогам использования средств федерального бюджета, но и оказывать министерству помощь и поддержку на начальном этапе формирования планов и программ, подготовки конкурсных процедур [8].

Приведенное соглашение и есть административный договор, определяющий горизонтальные административно-правовые отношения. Следует отметить, что в административно-правовой литературе уже сложился институт горизонтальных административно-правовых отношений. Для этих отношений необходимы следующие условия: во-первых, нахождение органов исполнительной власти на одном правовом уровне; во-вторых, обладание государственно-властными полномочиями; в-третьих, не подчинённость друг другу. И это понятно. Вместе с тем возникает вопрос – а возможно ли заключение административного договора между органами исполнительной власти, находящихся на разных правовых уровнях?

В концепции административной реформы в Российской Федерации на 2006–2008 гг. указывалось на необходимость осуществления координации действий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти Российской Федерации [9]. Положения концепции являются актуальными и в настоящее время МЧС России, помимо осуществления координации с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, также заключает с ними административные договоры.

В качестве примера можно привести Соглашение от 4 ноября 2004 г. между МЧС России и Правительством Республики Хакасии о передаче друг другу осуществления части

своих полномочий в решении вопросов организации тушения пожаров и предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий и ликвидации их последствий. Аналогичные соглашения тем же числом были заключены между МЧС России и Правительством Хабаровского края, а также с Администрацией Сахалинской области, с Администрацией Тамбовской области, с Администрацией Томской области, с Администрацией Тюменской области, с Правительством Чукотского автономного округа [10]. Указанные Положения были утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 января 2005 г. было утверждено такое же Соглашение между МЧС России и Правительством Санкт-Петербурга [11].

Два года спустя Правительством Российской Федерации своим Постановлением от 20 декабря 2007 г. за № 899 утвержден более расширенный вариант Соглашения между МЧС России и Правительством Санкт-Петербурга о передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы, организации осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, осуществления поиска и спасения людей на водных объектах [12].

Ранее приведенный нами административный договор между МЧС России и Счетной Палатой Российской Федерации выступал в качестве договора о сотрудничестве, ниже приведенные договоры, являются административными договорами о взаимном делегировании полномочий.

Следует сказать, что для последних договоров уже сложилась правовая база. Конституция Российской Федерации (чч. 2, 3 ст. 78) предусматривает, что федеральные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации могут передавать им осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам. В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий [13].

Указанные положения Основного закона, получившие свое развернутое закрепление в Федеральном законе Российской Федерации от 28 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и между органами государственной власти субъектов Российской Федерации». В Законе закреплено, что сторонами соглашения являются федеральные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а предметом соглашения может быть передача осуществления части полномочий [14].

В административно-правовой литературе дается следующее определение понятию – административный договор – «это соглашение двух субъектов административного права в публичных целях, опосредующее горизонтальные управленческие отношения, правовой режим которых содержит административно-правовые элементы, выходящие за рамки частного права» [15].

Согласно приведенному определению, административный договор опосредует только горизонтальные административные правоотношения. Такой подход нужно считать неполным, поскольку административные договоры между МЧС России и высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, опосредует диагональные административные отношения.

Следовательно, административные договоры, заключаемые МЧС России с органами исполнительной власти, являются более разносторонними и заключаются как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Рассмотрим признаки административного договора, как формы государственно-управленческой деятельности МЧС России.

Они следующие:

– административный договор является публично-правовым, поскольку заключается на основе норм административного права;

– заключение административного договора предполагает равноправное, сознательно-волевое согласование МЧС России и государственного органа, органа исполнительной власти на федеральном уровне и опосредует административные отношения;

– заключение административного договора между МЧС России и главного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации о взаимной передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров, организации и проведения мероприятий по гражданской обороне, спасения людей на водных базах и опосредует диагональные административные правоотношения;

– МЧС России и органы исполнительной власти могут заключать административные договоры только в пределах своей компетенции и в тех случаях, когда такая возможность прямо предусмотрена соответствующим федеральным законом, Законом субъекта Российской Федерации подзаконными нормативными актами;

– содержание административного договора, заключаемого МЧС России с органами исполнительной власти носит организационно-управленческий характер, так как он регулирует отношения, связанные с реализацией исполнительной власти;

– административный договор, заключаемый МЧС России с органами исполнительной власти, влечет определенные юридические последствия, связанные с установлением, изменением или прекращением прав и обязанностей в сфере защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров, организации и проведения мероприятий по гражданской обороне, спасения людей на водных объектах;

– МЧС России и органы исполнительной власти заключают административный договор в письменной форме, который является официальным документом и содержит необходимые юридические реквизиты.

Виды административного договора можно подразделить по предмету действия и по субъекту.

По предмету административный договор отличается:

– административный договор между МЧС России и государственным органом, органом исполнительной власти о сотрудничестве;

– административный договор между МЧС России и органами исполнительной власти о взаимной передаче друг другу осуществления части своих полномочий.

По субъектному составу административный договор может быть:

– административный договор между МЧС России и государственными органами, органами исполнительной власти на федеральном уровне и опосредующий горизонтальные административные правоотношения;

– административный договор между МЧС России и главными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, опосредующий диагональные административные правоотношения.

С учетом выявленных признаков административного договора можно дать следующее определение: административный договор – это соглашение между МЧС России и государственными органами, органами исполнительной власти на федеральном уровне, опосредующее горизонтальные административные правоотношения, высшими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, опосредующее диагональные административные правоотношения, заключенное на основе норм административного права в публичных (государственных) целях.

Таким образом, административный договор как форма государственной управленческой деятельности МЧС России нормативно закреплена и практически осуществляется.

Литература:

1. Ямпольская Ц.А. О теории административного договора // Советское государство и право. 1966. № 10.
2. Новоселов В.И. К вопросу об административных договорах // Правоведение. 1969. № 3.
3. Демин А.В. Административные договоры: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1966.
4. Стахов А.И., Кононов П.И. Административное право России. М.: Юрайт, 2014.
5. Попов Л.Л. Административное право Российской Федерации. М.: Р.Г-Пресс, 2014.
6. Алёхин А.П. Административное право России. М.: Зерцало-М, 2012.
7. Иванов А.А. Теория государства и права: основные категории и понятия. М.: Экзамен, 2006.
8. Чрезвычайно быстро: деловой завтрак с Владимиром Пучковым // Рос. газ. 2014. 28 янв. № 17.
9. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 гг.: Распоряжение Правительства Рос. Федерации 25 окт. 2005 г. №1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. 14 нояб. № 46.
10. Об утверждении Соглашений между МЧС России и органами исполнительной власти субъектов Рос. Федерации: Постановление Правительства Рос. Федерации от 4 нояб. 2004 г. № 594 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. 8 нояб. № 45.
11. Об утверждении Соглашения между МЧС России и Правительством Санкт-Петербурга: Постановление Правительства Рос. Федерации от 11 янв. 2005 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 3. Ст. 20.
12. Об утверждении Соглашения между МЧС России и Правительством Санкт-Петербурга: Постановление Правительства Рос. Федерации от 20 дек. 2007 г. № 899 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. 31 дек. № 53.
13. Конституция Российской Федерации. М.: «ЭКСМО», 2013.
14. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Рос. Федерации и органами государственной власти субъектов Рос. Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 28 июня 1999 г. № 119 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. 28 июня. № 26.
15. Демин А.В. Общие вопросы теории административного договора. Красноярск, 1998. 93 с.