

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ (КРИЗИСНЫХ) СИТУАЦИЙ

Ж.А. Зайцева;

В.Н. Чайка, кандидат юридических наук.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Исследованы особенности реализации системы государственного управления в условиях чрезвычайных (кризисных) ситуаций, приведена классификация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, произведено сравнение чрезвычайных и кризисных ситуаций как нетождественных друг другу, выявлены положительные черты и недостатки системы действующего законодательства в области государственного управления в условиях чрезвычайных (кризисных) ситуаций.

Ключевые слова: система государственного управления, чрезвычайные (кризисные) ситуации, чрезвычайное законодательство, Российская система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях

FEATURES OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION IN EMERGENCY SITUATIONS

Zh.A. Zaitseva; V.N. Chayka.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

This article explores features of the implementation of public administration in emergency (crisis) situations, shows the classification of natural and man-made emergency and crisis situations as non-identical to each other, revealed positive features and shortcomings of current legislation in the field of public administration in emergency (crisis) situations.

Keywords: system of government, emergencies (crisis situations), emergency legislation, state security Russian system of warning and actions in emergency situations

В настоящее время, в целях обеспечения национальной безопасности государства, в Российской Федерации создана и действует система государственных органов, обладающих специальной компетенцией в указанной сфере. В частности, к ним можно отнести Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), Федеральную службу безопасности, Министерство обороны и Министерство внутренних дел Российской Федерации.

Если говорить непосредственно о государственном управлении в условиях возникновения чрезвычайных (кризисных) ситуаций, например, при чрезвычайных ситуациях (ЧС) природного или техногенного характера, то следует особо отметить Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), в чью компетенцию входят действия, прежде всего, направленные на предупреждения ЧС в мирное и военное время, и в случае их возникновения – на ликвидацию последствий этих ситуаций, обеспечение безопасности населения, защиту окружающей среды и уменьшение причиненного ущерба.

Если проанализировать нормы Положения о РСЧС, то следует выделить три режима ее функционирования: режим повседневной деятельности, режим повышенной готовности и режим чрезвычайной ситуации. Для каждого из указанных режимов в системе РСЧС предусмотрено проведение определенных мероприятий, от мониторинга состояния

окружающей среды (в режиме повседневной деятельности) до организации непосредственной защиты населения (в режиме ЧС) [1].

Также необходимо отметить действие Постановления Правительства Российской Федерации от 8 ноября 2013 г. № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», в рамках которой разработан перечень сил и средств постоянной готовности федерального уровня, среди которых названы не только МЧС России и Министерство обороны, но и многие другие министерства, службы и агентства (к примеру, Министерство здравоохранения, Минэнерго, Россвязь и пр.).

Прежде чем перейти к непосредственному рассмотрению особенности системы государственного управления в чрезвычайных (кризисных) ситуациях, следует дать им четкое определение. Из анализа норм действующего законодательства, в частности, Федерального закона Российской Федерации от 24 декабря 1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», под «чрезвычайной ситуацией» понимается: «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 природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей».

Из указанного определения следует, что ЧС – это ситуации, при которых возможно наступление чрезвычайных последствий для личности, общества или государства в целом. ЧС можно классифицировать по различным основаниям, в частности, по размерам и масштабам негативных последствий: федеральные, региональные, местные. Однако каждое министерство и ведомство своим актом может предусматривать иные основания для классификации. К примеру, Министерство внутренних дел разграничивает: локальные, местные, территориальные, федеральные и трансграничные. Согласно критериям МЧС России, все ЧС делятся на техногенные, природные и биолого-социальные [2].

Под кризисными ситуациями понимается серьезное затруднительное положение, которое может угрожать суверенитету и основам конституционного строя государства, жизни и безопасности его граждан, нормальному функционированию общественных и государственных институтов, требующее принятия экстренных, чрезвычайных организационно-правовых мер по его ликвидации. Кризисы имеют ряд общих черт с катастрофами. Катастрофы могут предшествовать кризисам, могут переходить в них. Возможно возникновение кризисов без катастроф.

Если обратиться к международно-правовой классификации кризисных ситуаций, то с учетом степени применяемого насилия и допускаемых государством пределов силового воздействия, их можно разделить на несколько видов: внутригосударственные волнения и беспорядки, не достигшие уровня вооруженного конфликта, вооруженные конфликты немеждународного характера низкой или высокой интенсивности, международный вооруженный конфликт.

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», ЧС природного и техногенного характера делятся на: ЧС локального характера, муниципального характера, межмуниципального характера, регионального, к определению видов ЧС лежат следующие показатели: количество людей, пострадавших от ЧС, размер нанесенного материального ущерба, границы зон распределения, силы, осуществляющие ликвидацию последствий ЧС, силы, привлекаемые к ликвидации ЧС, завершение ликвидации ЧС. Наличие опасности и риска не означает, что обстановка является чрезвычайной, кризисной, так как риск рассматривается как ожидаемый ущерб от ЧС, количественная мера уровня опасности [4].

Что касается военного или чрезвычайного положений, то они представляют собой разновидность чрезвычайных (кризисных) ситуаций, характеризующихся высокой степенью общественной опасности. Для ликвидации их последствий требуется принятие особых организационно-правовых, финансовых, тактических и иных мер.

Таким образом, для обеспечения государственной безопасности в Российской Федерации, как и в любом другом современном государстве, создана система государственных органов, обладающих специальной компетенцией. В зависимости от объема полномочий, такие органы могут действовать как на постоянной основе, так и на временной (оперативные штабы). Конституцией Российской Федерации (ст. 71) определено, что оборона страны, в том числе гражданская, находится в ведении Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами военного управления в пределах своей компетенции обеспечивают исполнение законодательства в области обороны государства [3].

Осуществление мер по борьбе со стихийными бедствиями, катастрофами, эпидемиями, а также ликвидация их последствий относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Действующая система безопасности Российской Федерации выполняет ряд таких важнейших функций, как: выявление реальных угроз объектам безопасности, разработка мер по их нейтрализации и ликвидации, подготовка населения к действиям в режиме ЧС, создание и поддержание в готовности специализированных сил и средств, управление этими силами в повседневных условиях, меры по восстановлению функционирования объектов безопасности, пострадавших от ЧС, проведение учений и тренировок и многие другие.

В управленческой деятельности в условиях чрезвычайной (кризисной) ситуации можно выделить, по крайней мере, три основные стадии: оперативное управление, чрезвычайное управление и ликвидация ЧС. На каждой из указанных стадий выполняются различные задачи. К примеру, на первой стадии (оперативное управление) происходит подготовка сил и средств к выполнению задач по поддержанию общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Вторая стадия характеризуется повседневной работой органов управления и системы управления в целом с учетом создания в ее структуре дополнительных звеньев по руководству оперативно-служебной деятельностью различных подразделений и оперативно-следственных групп. Третья стадия направлена на выполнение органами управления мероприятий по нормализации обстановки и восстановлению жизнедеятельности в районе ЧС, оказание помощи территориальным органам государственной власти [5].

Следует особо выделить именно первую стадию управленческой деятельности, на этапе которой вырабатываются решения на подготовку и применение специальных средств и специальных сил, осуществляется предварительное планирование их использования, организуется целенаправленная подготовка личного состава. От степени готовности министерств и ведомств (МЧС, МВД, МО, и пр.) во многом зависит эффективность их действия на второй и третьей стадиях государственного управления в режиме ЧС. Необходимо подчеркнуть, что система управления при различных чрезвычайных (кризисных) ситуациях должна соответствовать характеру ситуации, предполагаемой схеме ее развития, и быть способной оперативно и адекватно реагировать на различные изменения.

Система действующего законодательства в области государственного управления в условиях чрезвычайных (кризисных) ситуаций хотя и достаточно разработана и эффективна, однако, нуждается в уточнении и систематизации. Дело в том, что указанная сфера находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, что подразумевает ее законодательное регулирование как на федеральном, так и региональном уровне, путем принятия законов и подзаконных нормативных актов. Также следует указать на неоднозначность реакции со стороны гражданского общества на нормативные акты,

относящиеся к системе чрезвычайного законодательства, так как этими актами часто ограничиваются их конституционные права и свободы.

Положительной чертой действующей системы чрезвычайного законодательства Российской Федерации следует назвать ее профилактическую направленность, заключающуюся в предотвращении наступления чрезвычайных (кризисных) ситуаций различного вида.

Литература

1. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (ред. от 15 февр. 2014 г.): Постановление Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2003 г. № 794. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

2. Об утверждении типового паспорта безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (в ред. от 11 сент. 2013 г.): Приказ МЧС России от 25 окт. 2004 г. № 484. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».

3. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. М.: ИНФРА-М, 2013. 784 с.

4. Калинин О.В. Развитие федерального законодательства в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. 1998. Вып. 5. С. 4.

5. Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: курс лекций. Доступ из информ.-правового портала «Гарант».