

СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД К ЗАЩИТЕ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ КАК СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

При разработке методологии исследования системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на основе системного подхода эталонное значение имеют работы профессора В.И. Майорова, посвященные анализу дорожного движения как совокупности общественных отношений. В статье представлена общая стратегия построения теоретической модели административно-правового регулирования защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций на основе методологических принципов профессора В.И. Майорова.

Ключевые слова: защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, системный подход, административно-правовое регулирование, административная ответственность.

SYSTEM APPROACH TO THE PROTECTION OF POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCIES AS A PUBLIC ADMINISTRATION FIELD

Professor V.I. Mayorov's research works devoted to the analysis of traffic as a set of social relations are of great importance while developing the methodology of studying the protection system of population and territories from emergencies on the basis of a system approach. The article presents a general strategy for constructing a theoretical model of administrative and legal regulation of population and territories from emergencies based on the methodological principles of Professor V.I. Mayorov.

Keywords: protection of population and territories from emergencies, system approach, administrative and legal regulation, administrative responsibility.

Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является актуальной задачей в условиях современного мира. При этом решение данной задачи не достигается одномоментно, а требует постоянных и регулярных усилий со стороны всех задействованных в нем субъектов, включая субъектов государственного управления, осуществляющих надзор в указанной сфере. Для достижения наилучших результатов действия всех этих субъектов должны быть хорошо взаимно скоординированными и организованными в соответствии с объективно существующими связями и отношениями в системе защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Согласно определениям общей теории систем под системой понимается сложное целое, обладающее, с одной стороны, выраженными внешними границами, с другой стороны – относительно независимыми составляющими (элементами), которые связаны между собой таким образом, что изменение положения или состояния одного элемента системы неизбежно приводит к изменениям в положении или состоянии других ее элементов. В общей типологии систем особый класс образуют социальные системы «чрезвычайно многообразные по своим типам и формам (начиная от простейших социальных

объединений и вплоть до социально-экономической структуры общества)» [12, с. 661]. Социальные системы, как правило, функционируют целенаправленно. Каждая социальная система является, в свою очередь, элементом более сложной системы, выполняя в ней определенную функцию, тем самым способствуя достижения определенных целей решения поставленных перед ней задач. Ученые, исследующие системы управления, выделяют в них следующие признаки: система «состоит из множества (по крайней мере, двух) элементов, расположенных иерархически; элементы систем (подсистемы) взаимосвязаны посредством прямых и обратных связей; система – это единое и неразрывное целое, являющееся целостной системой для нижестоящих иерархических уровней, имеются фиксированные связи системы с внешней средой» [2, с. 21].

При разработке методологии исследования системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на основе системного подхода эталонное значение имеют работы В.И. Майорова, посвященные анализу дорожного движения как «совокупности общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дороги» [11, п. 1.2]. В целом ряде работ В.И. Майорова [4, 5, 6, 7, 8] последовательно

раскрываются существенные системные свойства дорожного движения как средства удовлетворения транспортной потребности, с необходимостью предполагающей минимизацию временных затрат при максимальном использовании грузоподъемности и вместимости транспортных средств [8, с. 99]. Вместе с тем «согласно законам физики движение механических транспортных средств потенциально опасно, и, таким образом, участие в дорожном движении есть деятельность в условиях постоянного риска, степень опасности которой возрастает по мере того, как реализуется интерес к экономии времени дорожного движения» [8, с. 99].

Именно из сущностного противоречия между двумя противоположными по своей направленности человеческими потребностями – потребностью в экономически эффективном перемещении в пространстве и потребностью в безопасности – и вытекает необходимость административно-правового регулирования системы социальных отношений в сфере дорожного движения.

Методологические принципы подхода В.И. Майорова к анализу правового регулирования определенной системы социально значимых отношений можно выразить в следующих общих принципах:

выделение социально значимой сферы отношений, связанных с определенной предметной деятельностью (в частности, дорожное движение);

выявление объективных человеческих потребностей, на удовлетворение которых направлена эта деятельность, а соответственно, и выражавших эту потребность интересов, требующих правовой защиты (в частности, потребность в быстром (за возможно короткое время) перемещении людей и предметов в пространстве;

обнаружение объективных противоречий, связанных с осуществлением этой деятельности. Эти противоречия выражаются в том, что деятельность, направленная на удовлетворение определенных человеческих потребностей (в данном случае, потребности в быстром перемещении в пространстве), может создавать препятствия для удовлетворения других жизненно важных потребностей (потребности в безопасности для жизни и здоровья людей, сохранности имущества), причем субъектами тех и других потребностей могут быть разные люди, что приводит к коллизии интересов;

констатация необходимости правового регулирования соответствующей сферы деятельности для предотвращения и своевременного разрешения указанных коллизий интересов;

выявление групп субъектов, участвующих в функционировании данной системы отношений, включая как участников деятельности, так и субъектов государственного регулирования.

Данный подход позволяет построить полноценную теоретическую модель определенной сферы социальных отношений и соответствующих правоотношений, выявить особенности ее правового регулирования, дать объективную оценку действующим нормативным правовым актам, регулирующим данную сферу правоотношений, а также сложившейся практики правоприменения, определить направления совершенствования действующей правовой базы на основе объективных, научно обоснованных критериях. Так, к условиям, определяющим уровень эффективности административно-юрисдикционной деятельности применительно к системе дорожного движения, профессор В.И. Майоров относит следующие: «соответствие правовых предписаний закономерностям развития общества, наличие систематизированного и стабильного законодательства, информированность его адресатов о содержании правовых запретов и санкций; оперативность осуществления производства по делам об административных правонарушениях, надлежащая процедура рассмотрения дела и назначения наказания; стабильность административно-карательной практики и реальность исполнения санкций; режим законности в правоприменительной деятельности; неотвратимость ответственности и справедливость применяемых наказаний; сочетание административной ответственности с иными мерами социального контроля; положительный имидж органа внутренних дел» [6, с. 113].

Описанный метод теоретического моделирования, открывающий перспективу эффективного анализа и последующего совершенствования систем правового регулирования социально значимых сфер, представляется целесообразным применить и к такой сфере, как защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Особая сложность анализа данной сферы социальных отношений и связанных с ними правоотношений обусловлена тем, что она не «привязана» к какой-то определенной предметной деятельности, а имеет тотальную соотнесенность: хотя конкретный характер и степень этого риска могут в значительной мере определяться способами и характером человеческого воздействия на природу в процессе определенной деятельности, однако всегда существуют принципиально неустранимые риски, природа которых не связана с деятельностью тех субъектов, которым они угрожают.

Вместе с тем деятельность, направленная на защиту населения и территории от чрезвычайных ситуаций, включая снижение риска наступления таких ситуаций, достаточно специфична по своему содержанию, чтобы быть выделенной в особый предмет правового регулирования, а соответственно и системного анализа.

Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций как сфера человеческой жизнедеятельности может быть представлена в виде сложной системы, которая имеет комплексную структуру, включающую в себя подсистемы. Каждой из этих подсистем соответствуют определенные риски наступления чрезвычайной ситуации, как специфические, связанные с определенной производственной деятельностью или сферой жизнедеятельности людей, так и риски общего характера (прежде всего, связанные с природными явлениями).

Прежде всего, в структуре исследуемой сферы необходимо выделить две следующие большие подсистемы: а) предупреждение чрезвычайных ситуаций и б) защита населения и территории в условиях чрезвычайной ситуации. Эти две подсистемы (сферы человеческой жизнедеятельности) существенно различаются между собой содержанием потребностей, порождающих коллизии интересов социальных субъектов, нуждающиеся в административно-правовом регулировании.

Так, в рамках предупреждения чрезвычайных ситуаций существует коллизия между, с одной стороны, многообразными потребностями, удовлетворяемыми за счет обычной жизнедеятельности и производственной деятельности людей, осуществляющейся таким образом, как если бы риск чрезвычайной ситуации отсутствовал (то есть без дополнительных затрат и ограничений, направленных на снижение этого риска), и с другой стороны – потребностью людей в безопасности. Указанная коллизия существует уже между интересами одного и того же субъекта (например, индивидуального предпринимателя, который одновременно заинтересован как в получении максимальной прибыли, так и в снижении риска утраты своего имущества вследствие чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера). Такую коллизию субъект может разрешить сам. Если же подобные коллизии возникают между интересами разных субъектов, то они могут принимать конфликтный характер. Так, если интерес индивидуального предпринимателя или фирмы заключается в получении максимальной прибыли, в том числе за счет снижения или избежания затрат на защиту населения

и территории от чрезвычайных ситуаций, то этот интерес вступает в прямое противоречие с интересами как государства, так и населения данной территории. Такая коллизия интересов нуждается в урегулировании средствами легального властного принуждения.

По составу субъектов, участвующих в функционировании системы отношений по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций, данная система является сложной. Среди субъектов административного права, участвующих в функционировании системы правоотношений по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций, есть как индивидуальные граждане РФ, иностранные граждане и лица без гражданства, так и коллективные субъекты (организации) [1, с. 127]. Всю совокупность субъектов, участвующих в этих правоотношениях, можно условно разделить на три большие группы.

Первая группа – это субъекты, в интересах которых осуществляется защита. В этой роли выступает население территории, подверженной чрезвычайной ситуации, то есть, согласно определению прамбулы Федерального закона «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [10], граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации; а также собственники движимого и недвижимого имущества, находящегося на данной территории, субъекты, ведущие на данной территории экономическую деятельность; государство в лице Российской Федерации, субъекта федерации.

Вторая группа – это субъекты, наделенные определенными властными правомочиями и полномочиями для осуществления защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций. Данная группа является организованной, имеет сложную внутреннюю структуру, что соответствует специфике выполняемых ею административно-управленческих задач. Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций: от их предупреждения до ликвидации их последствий – требуют целенаправленного и системного государственного подхода, консолидирующего и направляющего усилия как государственных, так и негосударственных субъектов власти и управления. Постановлением Правительства РФ от 18 апреля 1992 г. № 261 была учреждена «Российская система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях» (РСЧС), которая 5 ноября 1995 г. № 1113 была преобразована в Единую государственную систему предупреждения

и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЕСЧС). Правовой статус и деятельность Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЕСЧС) регулируются постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 [9], а также законодательными актами регионального и местного уровня, конкретизирующими положения указанного постановления. Система ЕСЧС охватывает 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. Таким образом, в структуре ЕСЧС органично объединены государственные и негосударственные субъекты разных структурных уровней, что проявляется во взаимодействии комиссий по чрезвычайным ситуациям с функциональными подразделениями МЧС, консолидирующими силы и средства для борьбы с чрезвычайными ситуациями.

Существует пять уровней комиссий по ЧС (КЧС) – объектовый, местный, территориальный, региональный и федеральный. На первых двух уровнях комиссии по чрезвычайным ситуациям выполняют также функции обеспечения пожарной безопасности (КСЧ ОПБ). Властно-распорядительные полномочия КЧС ОПБ имеют негосударственную природу – это объектовые и местные КЧС ОПБ, создаваемые на базе, соответственно, органов управления объектом (например, отдельно взятым предприятием, организацией), а также органов местного самоуправления, к компетенции которых относится принятие решения о введении режима чрезвычайной ситуации природного или техногенного характера.

По действующему сегодня в России законодательству о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций [10] компетенция негосударственных субъектов, полномочных принимать решения в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (на местном и объектовом уровнях), не изолирована от исполнительной власти государства. Они тесно взаимодействуют в рамках ЕСЧС. В тех случаях, когда масштаб чрезвычайной ситуации не позволяет негосударственным субъектам власти и управления осуществлять свои функции, либо в случаях неснадлежащего исполнения ими своих полномочий органы государственной исполнительной власти принимают на себя полномочия органов местной власти. Кроме того, государственные

органы осуществляют надзорные функции по отношению к объектовым и местным органам.

Согласно ст. 24 указанного постановления Правительства РФ органы управления и силы ЕСЧС могут функционировать в одном из трех режимов: при отсутствии угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций на объектах, территориях или акваториях они функционируют в режиме повседневной деятельности; решениями руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, на территории которых могут возникнуть или возникли чрезвычайные ситуации, либо к полномочиям которых отнесена ликвидация чрезвычайных ситуаций, для соответствующих органов управления и сил Единой системы может устанавливаться один из следующих режимов функционирования: а) режим повышенной готовности – при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций; б) режим чрезвычайной ситуации – при возникновении и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Третья группа субъектов, участвующих в системе правоотношений по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, – это субъекты, у которых в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций возникают определенные обязанности и, соответственно, за неисполнение этих обязанностей предусмотрена административно-правовая ответственность. Это физические и юридические лица, не обладающие властными функциями в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, деятельность или жизнедеятельность которых оказывается так или иначе связанной с этой сферой. Такая связь может выражаться в нормативно установленных обязанностях осуществлять определенные действия либо воздерживаться от определенных действий в связи с наличием, угрозой или возможностью чрезвычайной ситуации.

Статья 20.6 КоАП РФ [3] устанавливает административную ответственность за невыполнение предусмотренных законодательством 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 для юридических лиц и должностных лиц (ч. 1), а также 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 – для должностных лиц (ч. 2).

Кроме того, непосредственно в условиях чрезвычайной ситуации актом о введении режима чрезвычайной ситуации орган местной власти может наложить временные ограничения на осуществление определенных видов производственный деятельности на соответствующей территории.

Важное значение в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, особенно непосредственно в условиях чрезвычайной ситуации, приобретает исполнение информационных обязанностей, субъектами которых являются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и администрации организаций (абз. 3 ст. 6 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Согласно п. «з» ст. 14 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [10] организации обязаны предоставлять в установленном порядке информацию в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также оповещать работников организаций об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций. Согласно п. «и» этой же статьи организации обязаны предоставлять в установленном порядке федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, участки для установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, осуществлять в установленном порядке распространение информации в целях своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях, подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций путем предоставления и (или) использования имеющихся у организаций технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, а также каналов связи, выделения эфирного времени и иными способами.

Согласно абз. 4 ст. 6 Федерального закона «О защите населения и территорий» сокрытие, несвоевременное представление либо представление должностными лицами заведомо ложной

информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций влечет за собой ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В КоАП РФ имеется общая норма – ст. 5.39, применяемая к должностным лицам, которая устанавливает административную ответственность за неправомерный отказ в предоставлении гражданину и (или) организации информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами, несвоевременное ее представление либо предоставление заведомо недостоверной информации. Вместе с тем нормы, устанавливающей административную ответственность, в том числе для юридических лиц, за неисполнение или иенадлежащее исполнения информационных обязанностей в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе непосредственно в условиях чрезвычайной ситуации, КоАП РФ не содержит, что представляется недостатком действующего законодательства.

Особое положение среди субъектов информационных обязанностей занимают средства массовой информации, у которых на основании акта о введении режима чрезвычайной ситуации возникают информационные обязанности по опубликованию административных актов, вводящих и прекращающих режим чрезвычайной ситуации, других документов, содержащих информацию, факт опубликования которой порождает определенные обязанности у определенного круга субъектов. Проведенный анализ ряда постановлений областных и районных органов власти о введении режима чрезвычайной ситуации показал, что не все эти акты содержат соответствующее прямое властное распоряжение, адресованное конкретному средству массовой информации, предусматривающее конкретный срок исполнения и меру ответственности за его неисполнение. В значительной части постановлений местные органы власти ограничиваются абстрактным и безадресным положением о необходимости информирования населения, а некоторые постановления вовсе не содержат норм, устанавливающих какие-либо информационные обязанности.

В целом обобщение методологического подхода, разработанного профессором В.И. Майоровым для сферы дорожного движения, и применение этого подхода к сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, позволяет решить следующие исследовательские задачи:

выделить защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в качестве социально значимой сферы отношений, связанных с предметной

деятельностью, потребностями и интересами социальных субъектов;

выявить объективно существующие коллизии интересов в сфере защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, в том числе коллизии между интересами разных социальных субъектов, носящие характер конфликта интересов и вследствие этого порождающие необходимость властного регулятивного принуждения;

обосновать необходимость административно-правового регулирования в сфере защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, определить пределы, объекты, цели и задачи этого регулирования;

осуществить системный анализ правоотношений в сфере защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, в том числе выделить основных группы субъектов этих правоотношений, их права и полномочия, обязанности и ответственность.

Решение перечисленных исследовательских задач в полном объеме позволит разработать научно обоснованную систему критериев оценки эффективности административно-правового регулирования защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, определить пути дальнейшего совершенствования этой системы.

Примечания

1. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник. – 3-е изд., пересмотр, и доп. – М. : Норма, 2007.
2. Игнатьева А. В., Максимцов М. М. Исследование систем управления. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
3. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 24 ноября 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.
4. Майоров В. И. К вопросу о безопасности в сфере дорожного движения // Транспортное право. – 2009. – № 4. – С. 38-48.
5. Майоров В. И. Основное противоречие дорожного движения // Транспортное право. – 2008. – № 3. – С. 41-43.
6. Майоров В. И. Оценка эффективности административно-юрисдикционной деятельности органов внутренних дел в области дорожного движения // Полицейское право. – 2007. – № 2. – С. 113-116.
7. Майоров В. И. Системный подход к обеспечению безопасности участников дорожного движения // Транспортное право. – 2008. – № 2. – С. 10-11.
8. Майоров В. И. Содержание понятия «безопасность дорожного движения»: теоретические основы // Вестник ЮУрГУ, Серия: «Право». Вып. 29. – 2012. – № 7. – С. 99-101.
9. О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций : Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 (ред. от 16.07.2009) // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 2. Ст. 121.
10. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 14 октября 2014 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 35. – Ст. 3648.
11. О Правилах дорожного движения (вместе с Основными положениями по допуску транспортных средств к эксплуатации и обязанности должностных лиц по обеспечению безопасности дорожного движения) : постановление Правительства РФ от 23 октября 1993 г. № 1090 (ред. от 14 ноября 2014 г.) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. – 1993. – № 47. – Ст. 4531.
12. Философский энциклопедический словарь / гл. ред. Л. Ф. Ильин, П. Н. Федосеев и др. – М. : Советская энциклопедия, 1983.

КАЛИНА Елена Семеновна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет).

E-mail: elkalina@rambler.ru

KALINA Elena, Candidate of Law, Associate Professor, Chair of Constitutional and Administrative Law, South Ural State University (National Research University).

E-mail: elkalina@rambler.ru