

НАУЧНЫЙ ПОИСК



Наталья Григорьевна ЖАВОРОНКОВА,
заведующий кафедрой
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
gavoron49@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗАЩИТОЙ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ: УРОКИ ПАНДЕМИИ COVID-19

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы деятельности Единой государственной системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях в условиях пандемии COVID-19. Исследуются правовые аспекты возможного реформирования государственной деятельности по защите населения и территорий при чрезвычайных ситуациях. На основе анализа недавних изменений законодательства в рассматриваемой сфере авторы обосновывают предложения по совершенствованию деятельности в области защиты населения и территорий при чрезвычайных ситуациях, а также расширению функций Совета Безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: пандемия коронавируса, чрезвычайные ситуации, национальная безопасность, Совет Безопасности, защита населения.

DOI: [10.17803/2311-5998.2020.69.5.130-142](https://doi.org/10.17803/2311-5998.2020.69.5.130-142)



Юрий Григорьевич ШПАКОВСКИЙ,
профессор кафедры
экологического и
природоресурсного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор
yuriii-rags@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

N. G. ZHAVORONKOVA,

Head of Ecological and Natural Resources Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Associate professor
gavoron49@mail.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

Yu. G. SHPAKOVSKII,

Professor of Ecological and Natural Resources Law Department,
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Professor
yuriii-rags@yandex.ru
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

LEGAL ASPECTS OF REFORMING THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM FOR THE PROTECTION OF POPULATION AND TERRITORIES IN EMERGENCY SITUATIONS: LESSONS FROM THE COVID-19

Abstract. The article deals with topical issues of the Unified state system of prevention and emergency response in the context of a coronavirus pandemic. Legal aspects of possible reform of state activities for the protection of the population and territories in emergency situations are studied. Based on the analysis of recent changes in legislation in this area, the authors sub-

stantiate proposals for improving the protection of the population and territories in emergency situations, as well as expanding the functions of the security Council of the Russian Federation.

Keywords: coronavirus pandemic, emergencies, national security, security Council, population protection.

«Всякая перемена прокладывает
путь другим переменам»
(Никколо Макиавелли)

Пандемия коронавируса¹ не только поставила перед руководством Российской Федерации вопросы эффективности функционирования системы здравоохранения, но и обозначила проблемы деятельности всей системы обеспечения национальной безопасности государства. И если экономические последствия пандемии COVID-19 уже относительно понятны — уровень производства и потребления может существенно снизиться, и больше всего пострадают предприятия среднего и малого бизнеса, то эффективность системы обеспечения национальной безопасности еще предстоит оценить.

В новейшей истории нашего государства уже есть пример коренного реформирования системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Так, серия крупнейших катастроф в СССР во второй половине 1980-х гг. привела к замене прежней парадигмы гражданской обороны новым подходом, основанным на признании приоритета защиты населения и территорий от угроз мирного времени, и к поиску новой модели организации такой защиты.

В 1989 г. решением правительства в стране был образован Государственный комитет по чрезвычайным ситуациям (ГКЧС СССР), а немногим более года спустя начались работы по созданию Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее — РСЧС). Система начала формироваться с принятием постановления Совета Министров СССР от 15 декабря 1990 г. № 1282 «О создании Государственной общесоюзной системы по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях» и предназначалась для предупреждения чрезвычайных ситуаций, а в случае их возникновения — для обеспечения безопасности населения и уменьшения ущерба народному хозяйству.

Тем самым защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций мирного времени официально получила оформление как относительно самостоятельное направление государственной политики.

По замыслу разработчиков система должна была охватывать все виды бедствий: техногенного, природного, экологического, эпидемиологического и иного характера. Это подчеркивало определение термина «чрезвычайная ситуация», под которой в документе подразумевалась обстановка на объекте или опреде-

¹ 30 января 2020 г. ВОЗ признала вспышку нового коронавируса чрезвычайной ситуацией в области общественного здравоохранения, имеющей международное значение. Отличительный признак нынешней пандемии, который затрудняет борьбу с ней, — длительный инкубационный период.

ленной части территории (акватории), сложившаяся в результате аварий, катастроф, стихийных и экологических бедствий, эпидемий, эпизоотий и эпифитотий, которая может привести или уже привела к значительному ущербу, человеческим жертвам и нарушению условий жизнедеятельности.

Важными являлись статус и полномочия органов, осуществляющих руководство Государственной общесоюзной системой по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях: ГКЧС СССР; республиканских комиссий, комиссий исполнительных комитетов краевых, областных, районных и городских советов народных депутатов по чрезвычайным ситуациям и т.д. Следует заметить, что председатель ГКЧС СССР являлся по должности заместителем председателя Совета Министров СССР, а аппарат комиссии входил в структуру аппарата Совета Министров СССР.

После распада СССР работы в направлении создания системы противодействия чрезвычайным ситуациям продолжались. В 1992 г. постановлением Правительства РФ от 18 апреля № 261 было утверждено Положение о Российской системе предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях (РСЧС). Важно акцентировать внимание на том, что общее руководство созданием, функционированием и дальнейшим развитием РСЧС было возложено на Государственный комитет при Президенте РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (в дальнейшем преобразован в Министерство по чрезвычайным ситуациям — МЧС России).

РСЧС позволила объединить в единую систему органы управления, силы и средства всех государственных и местных властных структур, предприятий, учреждений и организаций, занимавшихся ранее решением проблем противодействия чрезвычайным ситуациям разрозненно, без должной организованности и взаимодействия. Сформировалась разветвленная, достаточно эффективно функционирующая система управления, охватившая всю инфраструктуру страны.

Но говорить, что система РСЧС за почти 30-летнюю историю стала единой, охватывающей все виды бедствий, независимо от их характера и масштабов, нельзя. Так, после принятия Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в РСЧС наметилась ограниченность сферы действия авариями, бедствиями и катастрофами исключительно природного и техногенного характера, т.е. теми видами чрезвычайных ситуаций, которые являются прерогативой деятельности МЧС России.

Отсюда вытекает определенная внутренняя противоречивость действующей РСЧС. С одной стороны, она охватывает всю территорию страны, все основные фазы, функции и уровни управления и с этой точки зрения отвечает одному из главных критериев системности — целостности, или комплексности. С другой стороны, РСЧС не полностью отвечает указанному критерию, являясь по предметному признаку (типы и виды ситуаций) не интегральной, а частной системой, охватывающей строго очерченный круг чрезвычайных ситуаций, и не совсем соответствует понятию «единая».

События, связанные с пандемией COVID-19, показали, что существуют обстоятельства, которые не вписываются в компетенцию и функции системы. Какие это обстоятельства?

Экологические изменения, как показывает кризис 2020 г., вызванный пандемией COVID-19, могут вызвать даже больший экономический хаос, чем это сделал любые финансовый кризис. Регулярно повторяющиеся эпидемии (ВИЧ с 1980-х гг., SARS в 2003 г., грипп H1N1 в 2009 г., MERS в 2011 г. и Эбола в 2014—2016 гг.) являются, как и изменение климата, по сути, рукотворными катастрофами: они порождаются отсутствием адекватной системы медицинских и санитарно-гигиенических стандартов, высокой антропогенной нагрузкой на экосистемы, а также возросшей взаимосвязанностью в «глобализированном» мире. В предстоящие годы пандемии и многие патологические симптомы изменения климата будут становиться более частыми, тяжелыми и дорогостоящими. Это обусловлено следующим:

- во-первых, надо признать как очевидный факт неотвратимость и возможность усиления числа и масштабов аварий, катастроф, эпидемий самого разного характера;
- во-вторых, глобальные события, например климатический, экологический, эпидемиологический, энергетический, иной кризис, могут одновременно охватывать все государства и иметь глобальные непредсказуемые последствия для всех секторов экономики и жизнедеятельности населения;
- в-третьих, масштаб этих кризисов, их значение для населения и экосистемы пока точно и достоверно не прогнозируемы, но требуют адекватных и немедленных решений;
- в-четвертых, и на международном, и на национальном уровне еще не выработаны достаточно «правильные», эффективные и экономически рациональные алгоритмы управленческих решений в условиях чрезвычайных ситуаций;
- в-пятых, как правило, события типа пандемии коронавируса имеют комплексный, синергетический эффект, отрицательно влияющий на экономику, социальную сферу, здравоохранение, жизнеобеспечение. В этом случае решения, принимаемые по ликвидации последствий конкретного события, должны иметь не только медицинский, но и стратегический характер;
- в-шестых, поскольку меры, принимаемые в случае системных чрезвычайных ситуаций, принципиально отличаются от чрезвычайных ситуаций локального характера, подход к их оценке, последствиям для социально-экономической жизни страны выходит далеко за рамки компетенции действующей РСЧС.

По мнению ряда исследователей, анализ важнейших событий, которые уже произошли в XXI в., а также тех основных тенденций в процессе развития современного общества, которые все более отчетливо проявляют себя в последние годы, свидетельствует о том, что этот век войдет в историю развития цивилизации как период глобальных перемен и радикальных трансформаций. Ярким примером являются четвертая промышленная революция и последующий курс на цифровизацию всех сфер жизнедеятельности государства и населения, в том числе и сфер безопасности. Масштабы, глубина и значимость этих перемен уже сегодня являются беспрецедентными и не имеют аналогов в мировой истории.

Риторическим остается вопрос: сумеет ли человек овладеть этими новыми возможностями научно-технологического прогресса и направить их для обеспечения безопасности своей жизнедеятельности и решения других глобальных проблем.

Еще один факт, который исследователи не берут во внимание, но который имеет большое значение в свете возможного роста числа системных чрезвы-

чайных ситуаций. Для отечественной практики управления и законодательства очевиден приоритет обеспечения безопасности (стабильности) перед «ростом», «развитием». Судя по количеству документов стратегического планирования, содержащих требования по безопасности в самых разных сферах, государственная политика в сфере безопасности имеет безусловный приоритет.

Но, как оказалось, пандемия коронавируса обнажила сложности и разнотечения в понимании безопасности как организационно-правовой и экономической проблемы. На первый план в общественном дискурсе будет выходить оценка эффективности обеспечения безопасности (особенно при падении ВВП) в самом широком смысле этого слова — от военной до экологической. Естественно, что национальная, военная, экологическая, энергетическая, продовольственная безопасность — это проблемы разного уровня, разного содержания и разного организационно-правового характера. Вместе с тем Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» дает нам право и основание искать общие мотивы, черты, характеристики во всем многообразии концепции безопасности как формы и отчасти цели управления.

Кроме того, пандемия коронавируса для всех стран мира поставила одинаковые вопросы:

- об эффективности и целевой функции различных систем обеспечения безопасности, их сравнительной «полезности» и значимости;
- о будущем экономики, политики, здравоохранения, энергетики в свете возможных системных кризисов;
- о роли права, правоприменения, о соотношении «обычного» и «специального» права в условиях системных кризисов;
- о соотношении централизации и децентрализации, о правах федеральных и региональных властей, наличии полномочий и ресурсов в период чрезвычайных ситуаций;
- о формах, видах, способах контроля и ответственности государственных органов и лиц, принимающих решения в период чрезвычайных ситуаций.

Именно перечисленные вопросы определяют необходимость и потребность критического анализа существующей системы управления в условиях кризиса.

В законодательстве о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций² нет прямого указания на выделение чрезвычайных ситуаций и ответственности отдельных органов. МЧС России и вся система РСЧС направлена на борьбу с последствиями пожаров, аварий на промышленных предприятиях и других объектах, последствиями природных катастроф. Но жизнь показала, что возможны иные ситуации, которые требуют комплексного подхода и анализа.

Это сложная работа для всей системы государственного кризисного управления. Несмотря на внедрение риск-ориентированного подхода, на подробное описание «угроз», «рисков», «прогнозов» в массе нормативных документов, реально ни система управления, ни правовая система оказались не готовы к системному кризису. Межотраслевое взаимодействие всегда было сложным делом для госу-

² См.: Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 1 апреля 2020 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

дарственного управления, но чрезвычайная ситуация не допускает промедления, решения должны быть взвешенными, быстрыми, с огромным риском.

Согласно законодательству режим функционирования РСЧС — это порядок организации деятельности органов управления и сил системы³. Решениями руководителей федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций, 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.

Решения о введении того или иного режима функционирования РСЧС принимают соответствующие комиссии по чрезвычайным ситуациям с учетом конкретной обстановки⁴.

Главная особенность ликвидации чрезвычайной ситуации, связанной с коронавирусной пандемией, заключалась в том, что введение любого режима « повышенной готовности» или «чрезвычайной ситуации» было направлено прежде всего на регламентацию всей жизнедеятельности страны: от особого ограничения для населения до ограничения деятельности всех структур экономики, транспорта. Все это не вписывалось в существующие рамки деятельности РСЧС.

В ускоренном порядке были приняты изменения в ряд законодательных и иных нормативных правовых актов.

Во-первых, расширили зону ответственности системы. К чрезвычайным ситуациям природного и техногенного характера добавили ситуации, связанные с «распространением заболеваний, представляющих опасность для окружающих»⁵.

Во-вторых, при угрозе возникновения и (или) возникновении отдельных чрезвычайных ситуаций Правительству РФ предоставлено право принять решение об осуществлении им полномочий координационного органа РСЧС и устанавливать режимы функционирования системы⁶.

В-третьих, расширены полномочия Правительства РФ в части предоставления права при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории Российской Федерации либо на ее части, в случае угрозы возникновения чрезвычайной ситуации федерального или межрегионального характера устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения.

³ См.: Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

⁴ Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

⁵ Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 418.

⁶ Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ.

В-четвертых, расширены полномочия органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Им предоставлено право устанавливать обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также с учетом особенностей чрезвычайной ситуации на территории субъекта РФ устанавливать дополнительные правила, обязательные для исполнения гражданами и организациями. Такие правила были определены Правительством РФ в апреле 2020 г.

В-пятых, в обязанности граждан включены требования выполнять установленные правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

Характерной особенностью организационно-правовых мер противодействия распространению коронавирусной инфекции являлась цифровизация управления и контроля режима деятельности населения: электронные пропуска на передвижение как общественным транспортом, так и личным транспортом; контроль перемещения инфицированных граждан, находящихся на самоизоляции, и др.

В арсенал мер противодействия и ликвидации чрезвычайной ситуации входит и возможность отслеживать передвижения людей через мобильный телефон и сообщать о контактах с зараженными коронавирусом. Первой такую систему внедрил Китай. Уже в первые недели каждый человек мог узнать, ехал ли он в одном автобусе с зараженным, обедал ли в кафе, где в это время находился инфицированный соотечественник. Даже сейчас у каждого жителя этой страны есть специальная метка в приложении WeChat, которая сигнализирует о том, был ли у владельца контакт с больными. Там же можно посмотреть и всю историю перемещения⁷.

Можно много рассуждать о том, насколько принимаемые меры соответствуют действующему законодательству, но достаточно вспомнить вспышку черной оспы в Москве в декабре 1959 г. Когда диагноз подтвердился у первых зараженных, все московские медицинские службы, органы МВД и КГБ были подняты на борьбу со смертельной опасностью. Были изолированы все, кто контактировал с инфицированными. Всех потенциально инфицированных принудительно отправляли в Боткинскую больницу. Это медицинское учреждение работало в особом режиме. Через неделю там находилось уже 2 тысячи сотрудников медперсонала и 10 тысяч выявленных «контактеров». Выход за пределы территории не только пациентов, но и медперсонала был строжайше запрещен.

Были приняты беспрецедентные меры в городе. Москва была фактически изолирована от остальных территорий. Отменили все пассажирские железнодорожные и авиационные рейсы. На автомобильных вылетных трассах поставили армейские кордоны, заворачивающие все машины, кроме грузовиков, везущих в город продовольствие, материалы и оборудование из запасов Госрезерва⁸. В результате таких действий через 19 дней больных черной оспой в городе не осталось.

⁷ URL: https://radiokp.ru/obschestvo/na-vremya-pandemii-v-rossii-budet-vvedena-globalnaya-sistema-slezheniya_nid15334_au6785au (дата обращения: 21 апреля 2020 г.).

⁸ URL: <https://zen.yandex.ru/media/rusbeyond/kak-sssr-spravilsia-s-epidemiei-chernoi-ospy-za-19-dnei-5e720f3393188c0d3e25259e> (дата обращения: 21 апреля 2020 г.).

Следует заметить: вопрос о том, что полномочия и функции руководящих органов РСЧС и всей системы в целом требуют модернизации, возник при ликвидации чрезвычайных ситуаций в 2010 г.⁹

В 2010 г. Президент РФ своим указом объявил режим «чрезвычайной ситуации» на территории семи субъектов РФ и временно ограничил допуск граждан на определенные территории и осуществление на них хозяйственной деятельности во избежание создания условий, приводящих к возникновению пожаров в лесах и на торфяниках, а также к гибели людей, утрате их жилья и имущества. Полномочий органов управления РСЧС для ликвидации масштабных пожаров было недостаточно. Однако масштабные лесные пожары 2019 г. показали, что серьезных выводов и решений по организации предупреждения и ликвидации лесных пожаров в рамках РСЧС принято не было.

Важно отметить, что изменения в законодательных и иных нормативных правовых актах, принятые в 2020 г. в условиях пандемии коронавирусной инфекции, фактически некоснулись МЧС России, Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности.

В январе 2020 г. Правительством Российской Федерации был создан единый федеральный штаб по борьбе с коронавирусной инфекцией. Его полномочия заключались в мониторинге текущей ситуации, связанной с распространением коронавируса, в стране и мире, в подготовке рекомендаций государственным органам власти, контроле и координации работы по предотвращению заболеваний.

Кроме того, был создан Координационный совет при Правительстве РФ по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации¹⁰. Основными задачами Совета определены:

- а) рассмотрение проблем, угроз и вызовов, связанных с распространением новой коронавирусной инфекции;
- б) выработка предложений по проведению мероприятий, направленных на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекции;
- в) организация взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, других органов и организаций по вопросам реализации мероприятий, направленных на борьбу с распространением новой коронавирусной инфекции.

Таким образом, в иерархии органов управления Правительство РФ осуществляет основную координацию и общее управление по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Не умалая роли Правительства, следует понять, что в условиях системного (глобального) кризиса все решения по предотвращению последнего и ликвидации чрезвычайной ситуации носят не только медицинский, экономический, но и политический характер. Долгосрочные последствия, напри-

⁹ Указ Президента РФ от 2 августа 2010 г. № 966 «Об объявлении чрезвычайной ситуации, связанной с обеспечением пожарной безопасности».

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 285 «О Координационном совете при Правительстве Российской Федерации по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекции на территории Российской Федерации».

мер, пандемии коронавирусной инфекции — это влияние и на эlectorальные циклы (выборы) и рейтинги, и на экономику, и на социальную обстановку в стране и регионах. Поэтому роль политических структур, в том числе Президента РФ, Федерального Собрания, политических партий, общественных объединений весьма значительна, но составляет тему отдельного исследования.

Говоря в целом об эффективности системы государственного управления в период чрезвычайной ситуации, стоит отдельно рассмотреть вопрос о соотношении полномочий федеральных и региональных уровней государственной власти. Впервые в 2020 г. мэр Москвы воспользовался нормой законодательства о защите населения и территории¹¹ и ввел режим повышенной готовности (как бы перед режимом чрезвычайной ситуации). Это очень странная конструкция, при которой меры, принимаемые на уровне субъекта РФ, в данном режиме значительно строже, чем во время режима чрезвычайной ситуации, который так и не был объявлен. При этом надо учесть, что у региональных властей выбор между эффективностью и легитимностью стоит даже острее, чем на федеральном уровне. Полномочия есть, но ресурсов нет.

В свете практики применения полномочий субъектов РФ и органов местного самоуправления требуется изменение нормы о полномочиях и выделяемых ресурсах, например о резервировании медицинских ресурсов, а также повышение ответственности за конечный результат. Подтверждением этого является очень быстрое принятие закона о расширение полномочий Правительства РФ в части объявления режимов РСЧС.

Примером важности решений Правительства РФ по регулированию правоотношений в области защиты населения и территорий при чрезвычайных ситуациях частично служит постановление от 28 декабря 2019 г. № 1928 о Правилах трансфера в части чрезвычайных ситуаций¹². Это очень важное постановление, так как при введении режима чрезвычайной ситуации могло бы автоматически обеспечить пострадавших минимальными выплатами и трансфертами.

Очень странно, что наиболее законодательно проработанное и логичное решение — объявлять автоматически в случае пандемии режим чрезвычайной ситуации и автоматически устанавливать ограничения и финансовые выплаты, не было реализовано. При этом есть достаточно проработанная законодательная база, есть резервный фонд Правительства, есть основания для выплат населению трансфертов и компенсаций.

¹¹ См.: Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

¹² Постановление Правительства РФ от 28 декабря 2019 г. № 1928 «Об утверждении Правил предоставления иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, бюджетам субъектов Российской Федерации на финансовое обеспечение отдельных мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществления компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и возмещения вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями».

Эффективность работы всей системы РСЧС, складывавшейся годами, во время коронавирусной пандемии не была зафиксирована. Правительственная комиссия и региональные комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, аналогичные комиссии на территориальном уровне, МЧС России в решении вопросов противодействия коронавирусной пандемии активного участия не принимали.

Споры о введении режима чрезвычайной ситуации или даже чрезвычайного положения, на наш взгляд, не столь актуальны по сравнению с принципиально иным подходом к глобальному качеству управления в подобной ситуации.

На сегодняшний день принципы безопасности как основа государственной политики в рассматриваемой сфере сформулированы в Стратегии национальной безопасности и восходят к Конституции РФ. Это закреплено и в Основах государственной политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Система государственного управления защищой населения и территорий при чрезвычайных ситуациях является частью системы государственного управления в сфере национальной безопасности Российской Федерации и представляет собой совокупность мер, направленных на предупреждение или локализацию чрезвычайных ситуаций, а также на максимально возможное снижение угрозы жизни и здоровью граждан от поражающих факторов при чрезвычайных ситуациях и размеров ущерба от них¹³.

Анализ эффективности работы всех федеральных органов исполнительной власти во время чрезвычайных событий масштаба пандемии еще предстоит оценить. Но уже сейчас очевидно, что роль Минздрава России и его подразделений была ограничена оказанием медицинской помощи. Обращаясь к положению о Минздраве России¹⁴, отметим, что к полномочиям системы Министерства вопросы предупреждения, а тем более регулирования мер по эпидемиологической безопасности не входят.

Это в равной степени относится и ко второму по значимости федеральному органу — Росздравнадзору — службе, которая, какказалось, должна быть активным участником любой чрезвычайной ситуации, имеющей отношение к безопасности жизни и здоровья населения¹⁵. Данная служба, являющаяся федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения, также никак нормативно не связана с ответственностью за безопасность жизни населения.

В структуре федеральных органов исполнительной власти имеются еще два органа — ФМБА России¹⁶ и Роспотребнадзор. Однако эти органы профессио-

¹³ Указ Президента РФ от 11 января 2018 г. № 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года».

¹⁴ Постановление Правительства РФ от 19 июня 2012 г. № 608 (ред. от 5 июня 2019 г.) «Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения Российской Федерации».

¹⁵ Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 323 (ред. от 26 ноября 2019 г.) «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения».

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2005 г. № 206 (ред. от 3 октября 2018 г.) «О Федеральном медико-биологическом агентстве».

нально также не отвечают за безопасность населения во время чрезвычайных ситуаций. Это очень странно.

Более того, нам не удалось найти ни одного государственного органа, в зону ответственности которого входят вопросы обеспечения безопасности населения при биологических чрезвычайных ситуациях, в том числе пандемического масштаба.

Напрашивается вывод: пандемия и возможные глобальные экологические, климатические, технологические, биологические катастрофы открывают принципиально новый предмет управления — отношения во время глобальных (системных) катастроф). Для такого уровня событий роль отдельных министерств, в том числе МЧС России, а может быть и Правительства РФ, оказалась не ключевой. На наш взгляд, это уровень Совета Безопасности РФ. Данный конституционный орган, имеющий в настоящее время в основном консультативные функции, должен приобрести дополнительные права и обязанности именно в случае чрезвычайных обстоятельств глобального, национального характера.

Согласно действующему законодательству Совет Безопасности РФ является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента РФ по вопросам обеспечения безопасности, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации¹⁷.

При Совете Безопасности РФ созданы научный совет и межведомственные комиссии: по проблемам безопасности в экономической и социальной сферах, экологической, информационной безопасности, по проблемам стратегического планирования и др. Но насколько это эффективно? Весьма показательным представляется сопоставление правового статуса Совета Безопасности РФ с аналогичными структурами других мировых держав. Так, Совет национальной безопасности США (СНБ), являющийся по статусу консультативным органом Президента США, имеет аппарат (около 170 чел.), возглавляемый помощником Президента США по национальной безопасности. Влияние этой фигуры на реализацию стратегии национальной безопасности США порой весьма велико. Именно люди, занимавшие этот пост, зачастую обеспечивали «прорывы» политики этой державы на важнейших направлениях, в первую очередь во внешней политике, поскольку в функциях СНБ преобладают международные и военные аспекты безопасности¹⁸.

По мнению академика РАН А. А. Кокошина, «в американской системе стратегического управления стало уже традицией назначение на такой важнейший пост, как помощник по национальной безопасности, видных ученых-международников, экономистов и политологов. Среди них, помимо Г. Киссинджера, можно отметить М. Банди, У. Ростоу, З. Бжезинского. Помощник Президента Дж. Буша-младшего К. Райс до своего назначения на этот пост в январе 2001 г. работала проректо-

¹⁷ Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности».

¹⁸ Мельников В. И. Совет Безопасности РФ — правовое становление и развитие // Власть. 2009. № 4.

ром Стэнфордского университета, а затем старшим научным сотрудником Гуверновского института проблем войны, мира и революции этого университета»¹⁹.

Такой подход позволяет СНБ опираться в своих оценках и идеях на солидные научные силы различных сфер, не создавая, как правило, аналогов научного совета при Совете Безопасности России. По этой же причине, по-видимому, при СНБ не формируются и межведомственные комиссии. Однако нередко создаются специальные рабочие группы высшего уровня для обеспечения стратегического управления в условиях кризисных ситуаций.

На наш взгляд, следует оценить потенциал Совета Безопасности РФ не как совещательного органа, а как наиболее логичного, целевого и функционального центра принятия решений, в частности в ситуациях масштаба пандемии коронавируса.

Совет Безопасности РФ мог бы консолидировать все ветви власти в интересах обеспечения национальной безопасности, являясь по своему статусу надведомственным, политическим органом, обладающим и возможностями, и авторитетом для принятия именно оперативных решений в кризисных ситуациях. Президент и Правительство РФ, вся вертикаль исполнительной власти нуждаются в особом, статусном, компетентном органе принятия решений. И это, несомненно, должен быть видоизмененный Совет Безопасности, без рассмотрения которого не должно приниматься ни одно важное политическое решение, касающееся вопросов национальной безопасности.

В каком направлении, по мнению авторов статьи, должна идти эта работа? Необходимо, во-первых, закрепление в законодательстве права Совета Безопасности давать рекомендации, обязательные для учета в деятельности всех субъектов обеспечения национальной безопасности; во-вторых, уточнение задач и функций аппарата Совета Безопасности. Совершенно не умаляя важности и результативности деятельности Научного совета и межведомственных комиссий при Совете Безопасности, считаем, что альтернативным вариантом могло бы стать преобразование этих органов в единый экспертурно-консультативный совет. Подобные советы действуют при Счетной палате РФ, МЧС России и др.

Экспертно-консультативный совет при Совете Безопасности мог бы выполнять следующие задачи:

- осуществление экспертной поддержки управления в случае чрезвычайной сложности при подготовке и принятии решений в условиях кризиса;
- осуществление экспертной поддержки прогноза развития кризисной ситуации, а также анализ мер по их предотвращению;
- проведение независимой экспертизы документов, определяющих государственную политику в области национальной безопасности;
- консультации по вопросам стратегического планирования и др.

При масштабных чрезвычайных ситуациях Совет Безопасности целесообразно наделить функциями обеспечения постоянной готовности органов государственного управления всех уровней к быстрым и эффективным действиям в случае возникновения чрезвычайных ситуаций, а также координации и контроля

¹⁹ Кокошин А. А. Стратегическое управление: теория, исторический опыт, сравнительный анализ, задачи для России. М. : МГИМО (У) МИД России ; Россспэн, 2003.



за работой по их профилактике, предотвращению и ликвидации (аналогичными функциями ГКЧС СССР).

В заключение следует отметить, что пандемия COVID-19 и меры реагирования и противодействия еще следует оценить и проанализировать. Одно очевидно: модернизация системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций разного масштаба и характера неизбежна.

Будет ли модернизация системы РСЧС по масштабам сопоставимой с реорганизацией государственного управления предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций во второй половине 80-х гг. прошлого столетия, сказать сейчас сложно. Но то, что она будет осуществляться с учетом новых методов и подходов к вопросам обеспечения национальной безопасности и на основе новых технологий цифровизации в XXI в., — очевидно!

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Современные проблемы реформирования государственной деятельности по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Юридическая наука в Китае и России. — 2018. — № 2. — С. 120—127.
2. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Теоретико-методологические проблемы формирования риск-ориентированного подхода при государственном надзоре в экологическом законодательстве // Юридическое образование и наука. — 2019. — № 3. — С. 30—33.
3. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Цифровизация в сфере экологической безопасности: административно-правовые аспекты // Юрист. — 2019. — № 4.
4. Жаворонкова Н. Г., Шпаковский Ю. Г. Экологические и энергетические проблемы четвертой промышленной революции: правовые аспекты // Lex russica. — 2019. — № 10 (155). — С. 53—62.
5. Масликов В. А. Национальная безопасность и устойчивое развитие в период пандемии // Материалы Афанасьевских чтений. — 2020. — № 1 (30).
6. Мельников В. И. Совет Безопасности РФ — правовое становление и развитие // Власть. — 2009. — № 4.