

Управленческие решения в чрезвычайных ситуациях

Аннотация. В статье рассмотрены управленческие решения, принимаемые должностными лицами в условиях, предшествующих чрезвычайным ситуациям, а также в случаях, когда они уже возникли и для ликвидации их последствий требуются создание временных форм управления и применение специальных сил и средств. На основе анализа примеров сделан вывод о том, что эффективность управленческих решений, принимаемых в условиях ЧС, зависит от качества их подготовки. Такие управленческие решения должны быть заранее подготовлены и максимально формализованы, что позволит избежать негативных последствий. Доказано, что в крайних случаях в условиях дефицита времени и ресурсов, отсутствия необходимых правовых норм, в целях спасения людей возможны выход из правового поля и принятие управленческих решений, нарушающих закон. Сразу по ликвидации последствий ЧС необходимы анализ причин и условий принятия таких решений и скорейшее принятие соответствующих правовых актов.

Ключевые слова: управленческие решения, чрезвычайные ситуации, безопасность, чрезвычайное законодательство.



**Сергей Алексеевич
СТАРОСТИН,**

профессор кафедры
административного права
и процесса

Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор

prof.starostin@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.117.5.045-053

Sergey A. STAROSTIN,

Professor of the Department of Administrative Law and Procedure
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Dr. Sci. (Law), Professor

prof.starostin@gmail.com

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Management decisions in emergency situations

Abstract. The article considers management decisions made by officials in conditions preceding emergency situations, as well as when they have already occurred and to eliminate the consequences of which require the creation of temporary forms of management and the use of special forces and means. On the basis of the analysis of examples it is concluded that the effectiveness of management decisions taken in emergency situation conditions depends on the quality of their preparation. Such management decisions should be prepared in advance and formalized as much as possible, which will avoid negative consequences. It has been proved that in extreme cases in conditions of time and resource shortage, lack of necessary legal norms, in order to save people it is possible to go out of the legal field and

© Старостин С. А., 2024

make management decisions that violate the law. Immediately after the liquidation of the consequences of an emergency situation, it is necessary to analyze the causes and conditions of such decisions and to adopt appropriate legal acts as soon as possible

Keywords: *management decisions, emergency situations, security, emergency legislation.*

В целях правильного понимания содержания статьи оговоримся сразу, что речь в ней пойдет лишь об управленческих решениях, принимаемых должностными лицами органов публичной власти и в значительной степени в условиях чрезвычайных ситуаций (ЧС). Особо следует отметить три обстоятельства, которые не только характеризуют, но и актуализируют проблему. *Во-первых*, абсолютное большинство современных исследований направлено не на раскрытие сущности и содержания управленческих решений, эта категория рассматривается чаще всего как процесс выбора альтернативы при их подготовке и принятии¹. Анализ же собственно понятия, необходимых его признаков, элементов структуры управленческого решения, как правило, отсутствует. Но управленческое решение прежде всего — продукт управленческого труда, результат выбора и подготовки необходимого решения, направленного на достижение поставленных целей, причем с максимальной эффективностью.

Важный вопрос — каким образом управленческое решение будет юридически оформлено. Это может быть документ стратегического планирования, нормативный правовой акт, правовой акт управления. Управленческие решения могут быть как устными, так и письменными.

Во-вторых, спектр научных исследований и их специфика указывают на то, что наибольшую активность в исследовании проблемы проявляют управленцы, экономисты, социологи, философы, представители других наук, но не ученые-юристы — они заметно пассивнее (хотя этого нельзя сказать о представителях Академии управления МВД России²).

В-третьих, надо отметить, что если оценивать активность ученых, исследующих проблемы принятия управленческих решений в условиях чрезвычайных ситуаций, неопределенности и риска, то такие исследования редки³.

Рассмотрим некоторые важные обстоятельства, которые во многом определяют содержание настоящей статьи: это подмена понятий и отсутствие единообразия в понимании и применении терминов, недостатки чрезвычайного законодательства, что вынуждает принимать ошибочные управленческие решения, недостаточная формализация управленческих решений, принимаемых в условиях

¹ См., например: *Кашин А. В.* Экономическая безопасность предприятия: управленческие решения : дис. ... канд. экон. наук. М., 2008.

² См., например: *Васильковский И. В.* Управленческие решения в сфере модернизации экономики (административно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011.

³ См., например: *Камалян А. К.* Принятие управленческих решений в условиях риска и неопределенности : дис. ... д-ра экон. наук. Воронеж, 2000.

уже возникших ЧС, когда решающее значение имеет дефицит времени на принятие решений.

О подмене понятий и отсутствии единообразного подхода к пониманию и применению ключевых терминов много сказано⁴. Подмена здесь имеет непосредственное отношение к двум ключевым понятиям, которые будут применяться в целях настоящей статьи: «управленческое решение» и «чрезвычайная ситуация».

Понятие управленческое решение не просто близко по своему содержанию к таким категориям, как «правовой акт управления» и «акт администрации», они синонимичны; и государственная воля всегда обнаруживается в границах закона и в целях выполнения обязанностей публично-правового характера⁵.

Некоторые ученые обосновывают взаимосвязь государственных управленческих решений со стратегическими актами управления, с документами стратегического планирования, говоря, что они выступают основой как для построения системы правовых актов управления в области обеспечения национальной безопасности, так и для принятия и реализации управленческих решений в этой области⁶.

Важным признаком управленческого решения является то, что оно является важной частью правового акта, вызывающего определенные юридические последствия. В то же время для принятия управленческого решения недостаточно соответствующей компетенции и полномочий, нужна и свобода действий для учета непредвиденных внешних обстоятельств. И всегда надо понимать, насколько существенно значение ошибки в выборе управленческого решения, каковы юридические последствия этой ошибки и какова ответственность за нее.

Другим ключевым термином нашей статьи является термин «чрезвычайная ситуация». В нормативных актах этот термин неоднократно менял свое содержание⁷.

Чрезвычайная ситуация в доктрине определяется обобщенно — это неблагоприятное сочетание факторов и событий, составляющих угрозу жизни людей, нарушающих условия их нормальной жизнедеятельности, препятствующих

⁴ Старостин С. А. О подмене понятий в государственном управлении // Вестник Томского государственного университета. Право. 2019. № 32. С. 76—97.

⁵ Евтихийев А. Ф. Законная сила актов администрации. Люблин : Губернская тип., 1911. С. 41.

⁶ Зубарев С. М. Стратегические акты управления как формы управленческого решения в области обеспечения национальной безопасности: проблемы иерархии // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2022. № 11 (99). С. 21.

⁷ Временное положение о Государственной общесоюзной системе по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях, утв. постановлением Совета Министров СССР от 15 декабря 1990 г. № 1282 // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1990. № 1276. Ст. 678 ; постановление Правительства Российской Федерации от 18 апреля 1992 г. № 261 «О создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях» // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. М. : ВИНТИ. 1992. Вып. 6 ; Федеральный закон от 24 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.



производительной, бытовой и другим видам деятельности⁸. Некоторые ученые определяют ЧС через их сущностные признаки⁹. К таким признакам можно добавить многочисленные жертвы; ущерб (угрозу) окружающей природной среде и т.д. Названные признаки имеют ключевое значение при подготовке управленческих решений, от них зависит эффективность реагирования на ЧС.

Итак, ЧС — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате опасного явления социального, природного или техногенного характера, создающая реальную угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства или уже повлекшая многочисленные жертвы, значительные материальные потери, ущерб окружающей природной среде, нарушение условий жизнедеятельности людей, для ликвидации которой требуются неотложные и специальные меры правового, организационного и иного характера.

Следующее важное обстоятельство — существенные недостатки чрезвычайно законодательства, к которым следует отнести множество лакун и противоречий. Наблюдается парадокс: при множественности нормативных актов, составляющих основу принятия управленческих решений¹⁰, в том числе в условиях ЧС, остаются существенные проблемы, которые негативно влияют на качество принимаемых решений и незначительно влияют на оценку качества всего законодательства.

Статья 4.1 «Функционирование органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации» Закона о ЧС неудачно сформулирована и структурирована: в ней собраны уровни функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС (далее — РСЧС), координационные органы РСЧС, режимы функционирования РСЧС, уровни реагирования РСЧС (причем они не совпадают с классификацией ЧС), установлены дополнительные меры по защите от ЧС. Статья не посвящалась гражданам. Соответственно, меры и ограничения следовало ввести в отдельной статье Закона.

В любой ЧС всегда есть факторы, которые играют решающую роль для спасения людей, минимизации потерь и снижения ущерба. Прежде всего это ограниченность во времени. Чем раньше принимаются адекватные решения, чем меньше потери. Россия быстро среагировала на угрозу коронавируса, и только благодаря этому страна избежала негативного сценария развития кризиса.

Однако были приняты нормы, которые противоречили законодательству. Решением Главного санитарного врача РФ от 30.03.2020 № 9 «О дополнительных мерах по недопущению распространения COVID-19» высшим должностным

⁸ Архипова Н. И., Кульба В. В. Управление в чрезвычайных ситуациях. М. : РГГУ, 1998. С. 8.

⁹ Порфирьев Б. Н. Управление в чрезвычайных ситуациях: проблемы теории и практики. М. : ВИНТИ, 1991. С. 11—12.

¹⁰ Конституция РФ. Ч. 3 ст. 55 ; Федеральные конституционные законы от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» и от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» ; Федеральные законы от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму», от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

лицам субъектов РФ было предписано обеспечить введение ограничительных мероприятий, включая режим самоизоляции. Но где установлены эти мероприятия, кто и кого ограничивает? Ответов на эти вопросы в постановлении нет.

В дальнейшем термин «самоизоляция» активно использовался уже в указе мэра г. Москвы от 05.03.2020 № 12-УМ «О введении режима повышенной готовности»; в законах города. Режим самоизоляции напоминает режим карантина. В статье 1 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» дано определение ограничительных мероприятий (карантина) — это административные, медико-санитарные, ветеринарные и иные меры, направленные на предотвращение распространения инфекционных заболеваний, предусматривающие особый режим хозяйственной и иной деятельности, ограничение передвижения населения, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

Вот пример непродуманного, бесполезного и вредного управленческого решения: распоряжением администрации Климовского района Брянской области от 14.04.2022 № 19-р на территории Климовского района был введен режим функционирования «чрезвычайная ситуация». Тот, кто готовил этот документ, видимо, понимал его дефектность, поскольку далее написано, что режим следует назвать режимом функционирования и ввести его для органов управления и сил Климовского районного звена территориальной подсистемы Брянской области. Мер и ограничений распоряжением не введено.

Ошибочность принятого решения в том, что в нем собраны и перепутаны различные нормы различных административно-правовых режимов. Во-первых, был введен режим ЧС. Произошедшее в Климовском районе отношения к ЧС не имело. Значительно ближе здесь режим контртеррористической операции. Во-вторых, в распоряжении не установлена цель введения режима. Из смысла акта ее установить нельзя. Характерным является формулировка причин отмены распоряжения (от 18.04.2022 № 120-р): в связи с устранением обстоятельств, послуживших основанием для введения режима чрезвычайной ситуации. Про какие обстоятельства идет речь — не ясно.

Еще один важный аспект: слабая формализация управленческих решений, принимаемых в условиях уже возникших ЧС. О важности понимания своего места и своих действий сотрудниками, участвующими в ликвидации последствий ЧС в условиях резкого осложнения оперативной обстановки, говорят фактические решения.

Так, решением начальника территориального ОВД к действиям при ЧС привлекаются подразделения ОВД. Ведомственными актами установлены различные сигналы для сбора личного состава: «Крепость», «Сирена», «Перехват» и др.¹¹

Этот и многие другие приведенные примеры неудачных и непродуманных решений ведут не просто к ошибкам, часто их цена — жизни и здоровье людей, нарушение законности. Насколько законна, например, принудительная госпитализация лиц, которые инфицированы либо имеется подозрение об этом. Основания предусмотрены ст. 33 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения». Для применения этой статьи необходимы два обстоятельства: наличие хотя бы подозрения на инфекционное заболевание и

¹¹ URL: <https://ria.ru/20131119/971094188.html>.



контактирование с больными инфекционными заболеваниями. Процедуры две: административная и судебная. В рамках административной процедуры обязательная госпитализация в инфекционный стационар производится по мотивированному постановлению главного санитарного врача или его заместителя. Если административный порядок не будет исполнен, возможно инициирование судебного порядка по п. 3 ч. 1 ст. 274 КАС РФ.

Важным показателем качества управленческих решений является их эффективность, которую связывают с достижением поставленных целей и получением прогнозируемых результатов¹². При этом забывается или игнорируется не менее важный признак эффективности — затраты на достижение целей. Для объективной оценки принимаемых решений необходимо сравнивать предполагаемые и планируемые затраты с фактическими. Эффективность управленческих решений — это достижение целей с наименьшими затратами¹³. Даже если цели достигнуты, нельзя говорить об эффективности принятых решений, они могут быть достигнуты чрезмерно высокой ценой¹⁴.

Если же управленческие решения принимаются в условиях ЧС, то их эффективность обуславливается дополнительными обстоятельствами, а цена возможных допущенных ошибок возрастает. Актуализирует проблему принятия ошибочных решений тяжесть их последствий, не свойственная повседневным условиям.

Решения, принимаемые в условиях ЧС, должны быть заранее продуманы, максимально формализованы, в них должны быть заранее изложены возможные алгоритмы действий всех сил и средств, которые принимают участие в ликвидации ЧС. Рефлекторный подход в этом вреден. Нужна превенция, управленческие решения должны быть подготовлены заранее, задолго до наступления ЧС. Неопределенность возникшей ЧС, сложность предвидения возможного ее развития обуславливают необходимость иметь различные сценарии и соответствующие решения. Все эти и другие обстоятельства как лакмусовая бумажка отражаются на качестве принимаемых управленческих решений. Подтверждением этому являются решения, которые принимались совсем недавно в условиях COVID-19¹⁵ и принимаются в настоящее время в ходе СВО.

В заключение статьи несколько других примеров ошибочных управленческих решений. Перед нами не стоит задача разобраться в конкретных причинах конкретных ошибочных решений, мы хотим выделить некоторые группы таких

¹² См., например: *Зеленцов В. С.* Терминологический анализ понятия «Организационная структура предприятия» // Вестник ОГУ. 2005. № 8.

¹³ *Евдокимова Т. В.* Анализ генезиса теоретических подходов к понятию и оценке эффективности // Вестник Томского гос. ун-та. 2013. № 3.

¹⁴ Подробнее об эффективности управленческих решений см.: *Эффективность государственных управленческих решений в условиях цифровизации: монография / С. М. Зубарев, А. В. Иванов, С. Г. Кирдина-Чэндлер [и др.]; отв. ред. С. М. Зубарев. М.: Проспект, 2023.*

¹⁵ См.: Обзор по отдельным вопросам судебной практики, связанным с применением законодательства и мер по противодействию распространению на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) № 1, утв. Президиумом Верховного Суда РФ 21.04.2020 (вопрос № 21).

решений. Полагаем, что ошибки могут быть умышленными и ненамеренными. Умышленно ошибочные решения не являются предметом настоящей статьи. Ненамеренные ошибки возможны в двух случаях: во-первых, при незнании верного выхода из правовой проблемы. Во-вторых, когда решение принимается в ситуации, которая не урегулирована правом, и любое решение вне права будет ошибочно.

В условиях военного времени (а это тоже ЧС) ответственность наступает за ошибки в управлении войсками, преступное бездействие. При этом ответственность военачальников значительно возрастает. Так, на основании постановления ГКО СССР были преданы суду генерал армии Д. Г. Павлов и иные офицеры, впоследствии расстрелянные¹⁶.

Заведомо ошибочным решением была ликвидация Президентом РФ Коммунистической партии РСФСР¹⁷, совершенная путем превышения полномочий, пусть и в условиях несовершенства законодательства. Мы согласны с особым мнением судьи Конституционного Суда РФ Б. С. Эбзеева о том, что целесообразность не дает оснований для оправдания нарушения законов, а также с тем, что рамки дискреционной власти устанавливаются в соответствии с законом¹⁸. Но мы убеждены, что в условиях ЧС в крайних случаях возможен выход из правового поля.

Существуют многочисленные примеры из судебной практики, когда отменяются ошибочные управленческие решения. Арбитражный суд Забайкальского края признал необоснованным решение администрации Каларского района о введении режима ЧС, во время которого заключался контракт для реконструкции аэропорта в селе Чара. В нарушение закона основаниями для введения режима ЧС были изолированность района, низкая развитость инфраструктуры и возможность приостановки полетов¹⁹. Федеральный арбитражный суд Северо-Западного федерального округа признал незаконным введение режима ЧС на территории Пскова в декабре 2006 г. в связи с якобы обнаруженным захоронением бочек с фенолом на ОАО «Псковкабель»²⁰.

Можно сделать некоторые выводы:

1. Управленческое решение может быть принято лишь компетентным лицом, подтверждено конкретными обстоятельствами и конкретной ситуацией.

¹⁶ Приказы народного комиссара обороны СССР. 22 июня 1941 г. 1942 г. М. : Терра, 1997. Т. 13. С. 37—38.

¹⁷ Указ Президента РСФСР от 23.08.1991 № 79 «О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР от 29.08.1991. № 35. Ст. 1149 ; Приостановление деятельности политической партии в обычных условиях не входило в перечень полномочий Президента. Несовершенство констатировано постановлением Конституционного Суда РФ от 30.11.1992 № 9-П // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/ksrfddecision30289.pdf>.

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1992 № 9. Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Б. С. Эбзеева // URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30289.pdf>.

¹⁹ URL: <https://www.chita.ru/text/business/2022/04/15/71258432/>.

²⁰ URL: <https://www.vluki.ru/news/2007/09/13/66042.html>.



2. По форме управленческое решение может быть как устным, так и письменным. Решение, принимаемое в условиях ЧС должно быть письменным, поскольку возможны ситуации принятия незаконных, необоснованных или ошибочных решений, наступления негативных последствий. Это повлечет за собой установление причин и условий принятия таких решений, выявление и установления вины и ответственности лиц, принявших решение.

3. Структура управленческого решения, принимаемого в ЧС, должно включать описательную, мотивировочную и резолютивную части.

4. В решении должно быть указано, насколько оно законно, с соблюдением каких норм права принято. Обоснованность решения раскрывает его сущность и предполагает точное соответствие его содержания сложившейся ситуации. Мотивированность решения связана с целеполаганием: перед его принятием необходимо точно формулировать его цель и понимать, возможно ли достижение поставленной цели.

Таким образом, управленческое решение — форма реализации уполномоченным субъектом своих полномочий, принимается в виде распорядительного нормативного правового акта для решения стоящих задач и достижения намеченных целей с наименьшими затратами.

Для управленческих решений в ЧС решающими условиями являются:

- оперативность принятия;
- учет факторов, влияющих на негативное развитие ситуации;
- высокий риск ошибочных решений, основанных на интуиции и неверной оценке ситуации;
- полное и объективное информационное обеспечение, быстрая обработка информации;
- наличие разных сценариев развития ситуации, максимальная формализация и ситуационное моделирование решений;
- точное доведение решения до исполнителей;
- максимально возможное исключение решений, основанных на усмотрении исполнителя²¹.

²¹ О сущности административного усмотрения, особенностях его реализации в чрезвычайных ситуациях см.: *Зайцев Д. И.* Генеалогия административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. 2023. Т. 20. № 3. С. 272—284. Об административном усмотрении в чрезвычайных ситуациях см.: *Его же.* Административное усмотрение в чрезвычайных ситуациях // Государство и право России в современном мире: сборник докладов XII Московской юридической недели. XXII Международная научно-практическая конференция; XXIII Международная научно-практическая конференция Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова : в 5 ч. М., 2023. С. 193—196.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Архипова Н. И., Кульба В. В.* Управление в чрезвычайных ситуациях. — М. : РГГУ, 1998.
2. *Васильковский И. В.* Управленческие решения в сфере модернизации экономики (административно-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2011.
3. *Евдокимова Т. В.* Анализ генезиса теоретических подходов к понятию и оценке эффективности // Вестник Томского гос. ун-та. — 2013. — № 3.
4. *Евтихиев А. Ф.* Законная сила актов администрации. — Люблин : Губернская тип., 1911.
5. *Зайцев Д. И.* Административное усмотрение в чрезвычайных ситуациях // Государство и право России в современном мире : сборник докладов XII Московской юридической недели. XXII Международная научно-практическая конференция; XXIII Международная научно-практическая конференция юридического факультета Московского государственного университета имени М.В.Ломоносова : в 5 ч. — М., 2023. — Ч. 5. — С. 193—196.
6. *Зайцев Д. И.* Генеалогия административного усмотрения // Сибирское юридическое обозрение. — 2023. — Т. 20. — № 3. — С. 272—284.
7. *Зеленцов В. С.* Терминологический анализ понятия «организационная структура предприятия» // Вестник ОГУ. — 2005. — № 8.
8. *Зубарев С. М.* Стратегические акты управления как формы управленческого решения в области обеспечения национальной безопасности: проблемы иерархии // Вестник Университете имени О.Е. Кутафина (МГЮА). — 2022. — № 11 (99).
9. *Камалян А. К.* Принятие управленческих решений в условиях риска и неопределенности : дис. ... д-ра экон. наук. — Воронеж, 2000.
10. *Кашин А. В.* Экономическая безопасность предприятия: управленческие решения : дис. ... канд. экон. наук. — М., 2008.
11. *Порфирьев Б. Н.* Управление в чрезвычайных ситуациях: проблемы теории и практики. — М. : ВИНТИ, 1991.
12. *Старостин С. А.* О подмене понятий в государственном управлении // Вестник Томского государственного университета. — Право. — 2019. — № 32. — С. 76—97.
13. Эффективность государственных управленческих решений в условиях цифровизации : монография / С. М. Зубарев, А. В. Иванов, С. Г. Кирдина-Чэндлер [и др.]; отв. ред. С. М. Зубарев. — М. : Проспект, 2023.