
ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

УДК 35; 349.2

О механизме принятия решений в чрезвычайных ситуациях

М. В. Филиппова, Е. Б. Хохлов

Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб., 7–9

Чрезвычайные, экстраординарные ситуации, вызванные разными причинами, в том числе распространением опасных заболеваний, являются реалиями нашего времени. Они возникают внезапно, меняют ход жизни и требуют принятия особых решений, обеспечивающих защиту населения от их последствий и обеспечение упорядоченного функционирования общественных, в частности социально-трудовых, отношений. Сложность реагирования на эти обстоятельства затрудняется тем, что смоделировать заранее содержание таких решений невозможно, прежде всего с учетом непредвиденности и непрогнозируемости характера самой чрезвычайной ситуации. Тем не менее законодательство должно содержать правила, определяющие механизм принятия таких решений, который обеспечивал бы соблюдение базовых прав и свобод человека в условиях чрезвычайных событий. На основе анализа действующего законодательства делается вывод о его неприспособленности к оперативному реагированию на подобного рода ситуации, поскольку вся система состоит из органов коллегиального характера и предусматривает длительный период согласования принимаемых решений. Введение в эту систему субъекта, наделенного полномочиями принимать решения единолично, позволит добиться необходимой скорости реагирования. Таким субъектом в сложившихся в связи с пандемией коронавируса обстоятельствах стал Президент РФ, который, с одной стороны, являясь гарантом Конституции, призван принимать меры, направленные на обеспечение действия ее норм, с другой же стороны, обладает способностью и полномочиями принимать оперативные решения самого разного рода, как нормативные, так и управленческие, применяясь к этим экстраординарным обстоятельствам. Механизм принятия решений в чрезвычайных обстоятельствах должен предусматривать либо утрату такими указами Президента РФ силы с прекращением этих обстоятельств, либо, если их действие выходит за временные границы подобных обстоятельств, должен быть принят в установленном для обычного периода порядке надлежащий по форме нормативный правовой акт, входящий в систему источников трудового права. Это позволит обеспечить легитимацию такого рода чрезвычайных мер.

Ключевые слова: социально-трудовые отношения, чрезвычайная ситуация, нормотворчество, иерархия источников права, механизм правового регулирования.

Введение

В последнее время внимание ученых, специализирующихся в самых разных отраслях социального и гуманитарного знания, занимает проблематика, связанная с захватившей практически весь мир пандемией коронавируса. Можно сказать, что эта тема стала даже «модной», ей посвящены многочисленные научные публикации, как и не менее многочисленные научные конференции. Такой интерес вполне понятен: феномен пандемии оказал и продолжает оказывать влияние чуть ли не на все стороны социальной жизни — экономическую, политическую, социальную, ментальную. В свою очередь, динамика этого феномена оказывается под обратным влиянием сложившихся в том или ином обществе социально-экономических и экономических систем, а также общественной психологии.

Правовая наука, в том числе и отечественная теоретическая юриспруденция, разумеется, не осталась в стороне: только за последние полгода состоялось несколько подобного рода мероприятий (в ставшем популярным в силу известных причин *онлайн-формате*), по итогам некоторых из них изданы соответствующие сборники статей, в том числе и с нашим участием (Филиппова, Хохлов, 2020).

Продолжая размышлять над этими вопросами, мы увидели в них новые аспекты, нашли новые аргументы, убедились в правильности многих наших предположений. И эту статью можно считать продолжением нашего исследования.

Основное исследование

О правовом механизме реагирования на чрезвычайные ситуации

Приступая непосредственно к теме, сформулируем соображение, которое кажется нам чрезвычайно важным. Выше мы сказали, что тема пандемии и вызванных ею чрезвычайных обстоятельств в социальной жизни сделалась модной научной темой. Но мода — явление преходящее, в том ведь и заключается ее суть. Между тем нельзя допустить, чтобы эта проблематика с течением времени была вытеснена на периферию внимания научной общественности, общества в целом и публичной власти в особенности, уступив место другим модным темам по мере смягчения напряженности сложившейся ситуации. На момент написания данной статьи миновало менее года с тех пор, как началась пандемия, но уже этот срок дает основания для некоторых выводов, суть которых сводится в общем к тому, что в разных странах по-разному отреагировали на наступившую угрозу, вследствие чего существенно различны в них и последствия ее наступления. При этом тяжесть данных последствий отнюдь не связана с уровнем политического, экономического и социального развития той или иной страны, как можно было бы подумать. Сейчас вполне очевидно, что здесь сыграли свою роль и такие факторы, как состояние общественного сознания, уровень организованности (и «организуемости») широких слоев населения (то есть способности людей подчиняться предписаниям властей и самоорганизовываться самим). В этом же ряду находятся и такие факторы, как состояние специализированных структур публичной власти, включая органы здравоохранения и систему органов общественной безопасности; даже, как это ни покажется странным, государственное устройство некоторых государств оказало

влияние на способность публичной власти оперативно реагировать на возникающие угрозы (Мау (ред.), 2020, 417). Повторимся, все эти факторы должны обязательно стать предметом внимательного и объективного исследования. Коротко говоря, должно быть очевидно: существуют два стиля жизни общества — в обычных, «мирных» условиях и в условиях экстраординарных обстоятельств; и вовсе не обязательно, чтобы системы управления социальными процессами в обычных, *нормальных* условиях социальной жизни были эффективны в условиях экстраординарных. Экстраординарность последних состоит в том, что они, во-первых, выходят за границы нормы и, во-вторых, преходящи во времени, однако это отнюдь не означает, что, исчерпав себя однажды, они не возникнут вновь — в другом месте и в других формах. Скорее наоборот: нам, обществу, нужно исходить из того, что возникновение время от времени такого рода чрезвычайных обстоятельств есть тоже своего рода норма, то есть одно из неперменных условий, определяющих жизнь общества, и общество должно обладать необходимым арсеналом (механизмом) средств, обеспечивающих его существование не только в нормальных, но и экстраординарных условиях, и это касается всех сфер общественной жизни, права в том числе (Волков, Курбатов, 2020, 25–28).

Итак, речь идет о системе (механизме) средств самого разного рода — организационных, финансовых, идеологических и пр., направленных на предотвращение и ликвидацию последствий чрезвычайных обстоятельств. Будучи облеченным в правовую форму, этот арсенал средств становится *правовым механизмом*, охватывающим самые разные группы общественных отношений, не исключая, разумеется, и социально-трудовые отношения. Такого рода механизм существует во всех развитых странах и действует с разной степенью эффективности; требования к нему предусмотрены и международно-правовыми нормами (Лютов, 2020, 108).

Судя по достигнутым результатам, в нашей стране указанный механизм функционирует довольно эффективно, во всяком случае в сравнении с общими результатами. Однако это вовсе не означает, что нас должно удовлетворять качество его функционирования, ибо его эффективность определяется целым рядом факторов — не только способностью обеспечивать достижение поставленных перед ним целей, но и скоростью их достижения, качеством результатов, а также ценой потраченных ресурсов — как человеческих, так и материальных. При этом нас не может не вдохновлять опыт относительно недавнего советского прошлого, когда возникшие в обществе чрезвычайные обстоятельства устранялись чрезвычайными же методами, зачастую героическими, без всяких кавычек, действиями советских людей, испытывавших разного рода лишения, а нередко и рисковавших своим здоровьем и жизнью. Работа с чрезвычайными обстоятельствами должна осуществляться по заранее определенным технологиям, с четким алгоритмом действия властей по выработке необходимых решений, и, следовательно, не носить чрезвычайного характера.

Вместе с тем это отнюдь не означает, что нужно стремиться к тому, чтобы продумать все возможные варианты чрезвычайных обстоятельств и предложить исчерпывающий перечень вариантов реагирования на них, облеченных в правовую форму. Чрезвычайное происшествие потому и является чрезвычайным, что заранее, в нормальных условиях существования общества, невозможно предвидеть ни место и время его возникновения, ни срок и динамику действия, ни конкретные

формы, в которых оно найдет свое выражение. Конечно, можно составить перечень «типовых» чрезвычайных ситуаций — пожары, наводнения, засуха, снегопады, общественные беспорядки и т.п., — но этот перечень никогда не будет исчерпывающим. Еще в начале 2020 года никому и в страшном сне не могло присниться, что через несколько недель весь мир замрет в страхе перед неизвестной инфекцией и самым лучшим способом борьбы с ней будет почти полная остановка не только экономической, но и общественной жизни! Конечно, к такой ситуации очень сложно подготовиться заранее.

С учетом всего сказанного, мы формулируем две важнейших проблемы, связанные с функционированием правового механизма реагирования на чрезвычайные обстоятельства. С одной стороны, это обеспечение способности данного механизма к адекватной, быстрой и эффективной реакции на чрезвычайные ситуации в случае их возникновения в обществе. С другой стороны, необходимо «сопряжение» действия этого механизма, во-первых, с теми механизмами, которые функционируют в нормальных условиях жизни общества, а во-вторых, с более общими социально-экономическими, политическими и правовыми категориями.

Раскрытие сформулированной проблематики предполагает прежде всего проведение краткого анализа действующего нормативного массива в части предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Сразу же отметим, что этот массив чрезвычайно внушителен, он выражается как в системе законов (начиная от Конституции РФ и заканчивая таким специальным законом, каким является Трудовой кодекс РФ), так и в актах Президента РФ и органов исполнительной власти (не говоря уже об актах органов местного самоуправления и так называемых «объектовых» актах, то есть специальных локальных нормативных актах хозяйствующих субъектов).

Роль Конституции РФ в механизме реагирования на чрезвычайные ситуации

В Конституции РФ можно обнаружить следующие нормы, имеющие отношение к нашему предмету: 1) запрет принудительного труда (п. 2 ст. 37); 2) право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены (п. 3 ст. 37); 3) право на отдых (п. 5 ст. 37); 4) открытость информации о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей и ответственность должностных лиц за попытку сокрытия такой информации (п. 3 ст. 41)¹.

Кроме того, следует вспомнить о базовых статьях Конституции, трактующих права и свободы человека и гражданина:

1. В Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина; права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ст. 55).

¹ Здесь и далее все ссылки на российские нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 05.11.2020).

2. В условиях *чрезвычайного положения* для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя в соответствии с федеральным конституционным законом могут устанавливаться отдельные ограничения прав и свобод с указанием пределов и срока их действия. Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации и в ее отдельных местностях может вводиться при наличии обстоятельств и в порядке, установленном федеральным конституционным законом (ст. 56). При этом, в силу ст. 56, не подлежат ограничению права и свободы, предусмотренные статьями Конституции, трактующими право на жизнь (ст. 20), достоинство личности (ст. 21), право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и доброго имени (ч. 1 ст. 23), запрет на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия (ст. 24), свободу совести и свободу вероисповедания (ст. 28), свободу предпринимательской и иной экономической деятельности (ч. 1 ст. 34), право на жилище (ч. 1 ст. 40), а также нормы, определяющие статус личности в области правосудия (ст. 46–54).

В этой статье трактуется только режим чрезвычайного положения и не упоминается о *военном положении*, о котором говорится применительно к конституционному статусу Президента РФ (гл. 4 Конституции): в случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы такой агрессии Президент вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной думе. Как и режим чрезвычайного положения, режим военного положения определяется федеральным конституционным законом (п. 1 и 3 ст. 87 Конституции).

Как видим из содержания процитированных конституционных норм, их целевое назначение заключается в том, чтобы при любых обстоятельствах обеспечить фундаментальные права человека и гражданина, в том числе и при наступлении обстоятельств чрезвычайного характера. Вместе с тем понятно, что сами по себе такие обстоятельства способны деформировать реализацию указанных фундаментальных прав. При таких условиях, как представляется, совершенно особая роль должна принадлежать Президенту РФ как гаранту Конституции: в особых условиях существования общества он, в целях обеспечения конституционных прав и свобод личности, должен принимать неординарные решения и обладать юридически обеспеченной, нормативно закрепленной властью использования неординарных процедур для реализации принятых решений.

Федеральное законодательство о чрезвычайных ситуациях

Таким образом, правовой статус граждан РФ, лиц без гражданства, иностранцев и юридических лиц, в том числе и в части ограничения их конституционных прав и свобод, определяется применительно к режимам либо чрезвычайного, либо военного положения. В свою очередь, режимы чрезвычайного и военного положения регламентируются соответствующими конституционными федеральными законами². Упомянем также Федеральный закон от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О про-

² Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»; Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

тивоедействию терроризму». Хотя этот закон и не является конституционным, в нем также предусматривается возможность введения некоторых «временных ограничений» (ст. 11). Впрочем, Конституционный федеральный закон о чрезвычайном положении в числе обстоятельств введения чрезвычайного положения упоминает и террористические акты (п. «а» ст. 3), так что закон о противодействии терроризму можно считать в некоторой степени конкретизацией и развитием упомянутого Конституционного закона.

Помимо этого, в числе обстоятельств введения чрезвычайного положения в Законе указывается на «чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотики, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ» (п. «б» ст. 3 Федерального закона от 30 мая 2001 г.). Процитированные положения ст. 3 отсылают нас еще к одному федеральному закону, о котором идет речь ниже.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», принятый почти три десятка лет назад, подвергся затем многочисленным изменениям и дополнениям, последние из которых были осуществлены Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» под явным влиянием сложившейся в стране ситуации вследствие пандемии.

В данном Федеральном законе дается определение понятия *чрезвычайной ситуации* (ЧС) — это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей (ст. 1). Распространение заболевания, представляющего опасность для окружающих, в качестве фактора, обусловливающего возникновение ЧС, как раз и было предусмотрено Федеральным законом от 1 апреля 2020 г. Впрочем, следует отметить, что этот фактор принимался во внимание и раньше, хотя и не был оговорен в законе: Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2004 г. № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» были утверждены Перечень социально значимых заболеваний и Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих. Постановлением Правительства РФ от 31 января 2020 г. № 66 «О внесении изменения в перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих» второй перечень был дополнен указанием на коронавирусную инфекцию.

Таким образом, первое, что нужно сделать, — это попытаться осмыслить соотношение (системные взаимосвязи) между упомянутой группой законов, поскольку

законодатель не счел нужным каким-либо образом легально обозначить эти взаимосвязи.

Как нам представляется, указанные законы можно подразделить на две группы.

В первой группе окажется один закон — «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Целевое назначение этого закона заключается в том, чтобы, во-первых, сформулировать ряд признаков, характеризующих понятие любой чрезвычайной ситуации, независимо от характера вызывающих ее обстоятельств, а во-вторых, определить *общие* организационно-правовые нормы в области защиты населения страны и ее территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Этот вывод прямо следует из формулировки преамбулы данного Закона.

Ко второй группе следует отнести все остальные законы — о чрезвычайном и военном положении и о противодействии терроризму. Суть этих законов заключается в определении *реакции* публичной власти на некоторые, видимо особо опасные для общества, чрезвычайные ситуации. Эта реакция находит свое выражение в объявлении либо военного, либо чрезвычайного положения, либо режима антитеррористической операции. Соответственно, каждый из перечисленных режимов предполагает использование своих особых, предусмотренных законом организационно-правовых средств.

Следовательно, необходимо, рассматривая категорию «чрезвычайная ситуация» в качестве родовой, выделять две ее разновидности — чрезвычайная ситуация, условно говоря, общего характера и специальная чрезвычайная ситуация — как основание введения режимов чрезвычайного, военного положения либо антитеррористической операции.

Понятно при этом, что если с введением военного положения или режима антитеррористической операции существует определенная ясность — как прямо следует из законодательства, основанием их введения является либо военное нападение или угроза такого нападения извне, либо необходимость предотвращения или пресечения террористического акта, то круг оснований для введения режима чрезвычайного положения гораздо более широк и гораздо менее очевиден, так что введение чрезвычайного положения в условиях конкретных места и времени представляет собой *вопрос факта*, подлежащего выяснению в каждом конкретном случае.

Еще менее определенной выглядит чрезвычайная ситуация в случаях, когда оснований для объявления чрезвычайного положения нет; в условиях отсутствия возможности учета обстоятельств конкретных места и времени, а также форм, в которых каждая себя проявляет, попросту невозможно нормативно установить строгие критерии определения ее наличия и применяемых организационно-правовых средств: она может возникнуть на водах, в лесу, в городе, на сельскохозяйственной ферме, наконец, в обществе в целом.

Для всех категорий чрезвычайных ситуаций (военное положение, антитеррористическая операция, чрезвычайное положение) законодательство предусматривает особую систему органов публичной власти, призванных обеспечить их предупреждение и ликвидацию последствий. Что касается закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», то и он устанавливает нечто подобное — единую государственную

систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которая функционирует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и «объектовом» уровнях и объединяет в себе органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также организаций, специализированных на решении вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ст. 4). Упомянутая статья предусматривает широкий круг задач, решаемых единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в который помимо собственно предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций входит, в частности, разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, осуществление соответствующих целевых и научно-технических программ, обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, сбор, обработка, обмен и выдача необходимой информации, подготовка населения к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций, осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации.

Федеральный закон от 1 апреля 2012 г. № 23-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера”» ввел новую статью, определяющую функционирование единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС (ст. 4¹), эта статья действует в редакции Федерального закона от 1 апреля 2020 г. № 98-ФЗ. Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» было утверждено Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее — РСЧС) (с последующими изменениями и дополнениями, последнее из которых — от 2 апреля 2020 г.), а также Перечень создаваемых федеральными органами исполнительной власти и государственными корпорациями функциональных подсистем РСЧС. Судя по содержанию этого обширного нормативного акта, силы и средства единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС находятся в ведении большого круга органов государственного управления, начиная от Министерства обороны РФ и заканчивая Министерством просвещения.

Говоря в самом общем плане, в силу ст. 4¹ Закона от 21 декабря 1994 г. все органы, входящие в единую систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, подразделяются на а) координационные, б) постоянно действующие органы РСЧС, в) органы повседневного управления РСЧС. Попутно заметим, что приведенная классификация производит несколько странное впечатление, поскольку произведена по разным критериям — по *функциональному* и по критерию *периодичности деятельности*, причем из терминологии совершенно непонятно, чем занимаются «постоянно действующие органы» в то время, когда функционируют «органы повседневного управления», ведь и те и другие осуществляют свою деятельность на постоянной основе.

Более логичным представляется структурирование системы предупреждения и ликвидации ЧС Положением от 30 декабря 2003 г. Прежде всего, оно подразделяет эту систему на две подсистемы — *функциональную* и *территориальную*. Функциональная подсистема создается федеральными органами исполнительной власти и государственными корпорациями, территориальные подсистемы реализуются в субъектах РФ и состоят из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению этих территорий. Обе подсистемы как элементы единой системы действуют на федеральном, межрегиональном, региональном и «объектовом» уровнях (п. 3–5).

Координационными органами являются: 1) на федеральном и межрегиональном уровнях — Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности и подобные же комиссии федеральных органов исполнительной власти и государственных корпораций; кроме того, при угрозе возникновения и (или) возникновении отдельных чрезвычайных ситуаций Правительство РФ вправе принять на себя полномочия координационного органа; 2) комиссии с такой же компетенцией создаются на региональном, муниципальном и «объектовом» уровне.

Как видно из названия, все эти комиссии призваны координировать деятельность остальных структур по предупреждению и ликвидации ЧС соответственно на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и «объектовом» уровнях РСЧС. Возглавляют комиссии руководители высших исполнительных органов государства и местного самоуправления, руководители государственных корпораций или их заместители.

Постоянно действующими органами управления РСЧС, в силу упомянутой статьи, являются органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на соответствующем уровне единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Суть указанных органов, таким образом, изложена законодателем с похвальной информативностью. Ситуацию несколько проясняет Положение о единой системе предупреждения и ликвидации ЧС от 30 декабря 2003 г., в соответствии с которым эти органы, так же как и координационные, действуют на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и «объектовом» уровнях и представляют собой Министерство РФ по ЧС и его органы на местах, а на муниципальном и объектовом уровнях — органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (п. 10).

Наконец, *органами повседневного управления* единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются (также на всех пяти уровнях) *центры управления в кризисных ситуациях* (на федеральном уровне — Национальный центр МЧС, на уровне территорий — центры территориальных органов МЧС, на муниципальном уровне — дежурно-диспетчерские службы разного рода, на «объектовом» уровне — специализированные подразделения организаций).

Помимо этого, Закон определяет полномочия органов государственной власти РФ, субъектов РФ и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий (гл. II). Например, Президент РФ, в частности, определяет

в соответствии со ст. 80 Конституции РФ основные направления государственной политики и принимает иные решения в области защиты населения (ст. 8)³. В свою очередь, Правительство РФ, в частности, издает постановления и распоряжения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечивает их исполнение; принимает решение о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации на всей территории РФ либо ее части при наличии к тому оснований; устанавливает обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации⁴ (ст. 10). Обратим также внимание на то, что органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать дополнительные обязательные для исполнения гражданами и организациями правила поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации (ст. 11).

Оценка эффективности построения приведенной единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, конечно, выходит за границы предмета настоящей статьи. Поэтому ограничимся лишь самым общим соображением: нам не кажется достоинством чрезвычайная *громоздкость* конструируемой системы.

Прежде всего обратим внимание на то, что законодательство предусматривает как минимум четыре таких системы, функционирующие в связи с объявлением а) военного положения, б) режима контртеррористической операции, в) чрезвычайного положения и г) чрезвычайной ситуации. И если с военным положением и с ситуацией необходимости противодействия террористическим актам все более или менее ясно — в обоих случаях территория, на которой действует соответствующий режим, целиком или в части переходит под управление милитаризованных государственных структур с соответствующими атрибутами (например, при объявлении военного положения — комендантский час, действие военных комендатур, армейское патрулирование улиц и т.п.), — то существование разных систем государственных органов при объявлении ЧС или ЧП или при наличии чрезвычайных обстоятельств, когда нет оснований для объявления ни того ни другого, должно вызывать вопросы. Поэтому есть смысл задуматься о формировании *единой* системы управления во всех этих ситуациях.

Далее, как уже было сказано, подсистемы, входящие в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, строятся по *функциональному* и *территориальному* принципам. Одна группа органов, входящих в эту систему, находится в подчинении по вертикали (вплоть до федерального центра), другая — по горизонтали, подчиняясь соответствующим органам управления на местах. Нет никакой уверенности в том, что при довольно приблизительно сформулированной компетенции каждого звена в этой системе не возникнет

³ В связи с этим следует упомянуть Поручение Президента РФ от 15 ноября 2011 г. № Пр-3400 «Основы государственной политики в области обеспечения безопасности населения РФ и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз природного, техногенного характера и террористических актов на период до 2020 г.».

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 2 апреля 2020 г. № 417 «Об утверждении Правил поведения, обязательных для исполнения гражданами и организациями, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации».

общей неразберихи в ее функционировании. Скорее всего, конечный результат будет определяться действиями наиболее энергичного и целеустремленного лица, вне зависимости от его принадлежности к тому или иному звену управления, способного взять на себя ответственность за принимаемые решения.

И наконец, соображение, которое кажется самым главным. Вся эта система состоит из органов коллегиального характера. Они, видимо, приспособлены к организации *реализации* решений, но вряд ли могут оперативно *принимать* решения, особенно нестандартного характера, а именно такие решения требуются в нестандартной ситуации. Очень велика угроза того, что в ситуации неопределенности они увязнут в согласованиях, процедурах, заключениях, учете мнений и т. п., что неизбежно при коллективном характере действий. Этой системе не хватает одного, но очень важного субъекта, осуществляющего свои полномочия в данной ситуации единолично. Выше мы уже обратили внимание на ту исключительную роль, которую играет в случае наступления чрезвычайных обстоятельств, затрагивающих интересы больших групп населения, *Президент* Российской Федерации. Значение фигуры Президента, конечно, весьма зримо было продемонстрировано в ходе борьбы с последствиями пандемии (Еремин, 2020, 58), однако дело, как мы знаем, не ограничивается только этим исключительным случаем — и ранее общество могло убедиться в том, насколько важна его роль как центра принятия стратегических решений, консолидирующих деятельность всех других органов государственного управления. И такое положение представляется вполне оправданным: ведь, с одной стороны, Президент, как уже было сказано, будучи гарантом Конституции, призван предпринимать меры, направленные на обеспечение действия ее норм, в том числе определяющих права и свободы человека и гражданина, в чрезвычайных обстоятельствах социальной жизни; с другой же стороны, именно он, как субъект, занимающий особое положение в системе разделения властей, обладает способностью принимать оперативные решения самого разного рода, как нормативные, так и управленческие, применяясь к этим чрезвычайным, экстраординарным обстоятельствам. Между тем есть ли основания полагать, что правовой статус Президента в этой части в достаточной мере определен в нашей Конституции, а главное, в специальных законах, и как именно должны быть сформулированы нормы, устанавливающие полномочия Президента и правовой механизм их реализации? И далее, стоит ли пытаться законодательно решить эти вопросы или следует рассматривать указанные полномочия Президента на случай наступления чрезвычайных обстоятельств как дискреционные и для их возникновения будет достаточно принятия нормы *общего* характера? Конечно, функцию этого актора, единолично принимающего экстраординарные решения, может выполнять и другой субъект — к примеру, председатель Правительства РФ или министр, в «ведении» которого произошла чрезвычайная ситуация (здравоохранения, по чрезвычайным ситуациям, внутренних дел, природных ресурсов, транспорта и т. п.), но при условии, что и их статус, и их дискреционные полномочия на этот случай будут надлежаще определены и закреплены. Думается, что здесь есть предмет для размышлений наших коллег — специалистов в области конституционного и административного права.

Законодательство о чрезвычайных ситуациях в системе права

Итак, проведенный нами краткий (и далеко не полный) обзор нормативных актов, регламентирующих общественные отношения, возникающие при наступлении обстоятельств чрезвычайного характера, заставляет прийти к выводу о том, что эта область, мягко говоря, не страдает от дефицита нормативного регулирования. Остановимся теперь на не менее важном вопросе о том, насколько системным является упомянутый нормативный массив, то есть насколько органично «вписан» он в отечественную систему права (прежде всего законодательства).

Пытаясь сформулировать ответ на этот вопрос, обратим прежде всего внимание на тот факт, что все нормы, сгруппированные в законодательстве о чрезвычайных ситуациях, направлены в общем к одной цели — обеспечению предупреждения и ликвидации последствий ЧС, в связи с чем ими регламентируется порядок создания и функционирования соответствующих органов управления, проведение необходимых мер, концентрация необходимых человеческих, материальных и финансовых ресурсов, необходимых и достаточных для достижения этой цели. Такое положение вполне понятно и объяснимо, однако оно влечет за собой существенную односторонность в правовом регулировании. В самом деле, все рассмотренные нормы предназначены к применению в особых, *экстремальных* условиях жизни общества, а остальная часть системы права ведь рассчитана на действие в *нормальных* условиях человеческого существования. Поэтому задачей юристов — как теоретиков, так и практиков — является *сопряжение* этих двух начал в правовом регулировании, то есть выявление тех противоречий, которые возникают между специальным (чрезвычайным) и общим (нормальным) правовым регулированием и их устранением⁵. Ввиду ограниченности объема данной статьи приведем лишь два примера — применительно к макро- и микроуровням правового регулирования.

(I) В области трудового права, как и в других отраслях права, выстроена четкая иерархия *источников* отрасли. В вершине этой иерархии находится Трудовой кодекс РФ, соответственно закон или любой иной нормативный правовой акт не могут противоречить ТК РФ (ст. 5 и 6).

Между тем специальное правовое регулирование, как показывает прежде всего последний опыт, весьма часто выходит за границы установленной иерархии, когда даже и не законодательными органами, а Президентом и органами исполнительной власти вводятся новые правовые категории и устанавливаются правила регулирования, не предусмотренные ни Трудовым кодексом, ни иными федеральными законами.

Спрашивается, какая оценка должна быть дана такой ситуации, подлежит ли она однозначному критическому осуждению?

Как нам представляется, здесь требуется взвешенное решение. С одной стороны, и в самом деле недопустимо, чтобы акты правового регулирования принимались неуполномоченными на то субъектами и вне установленных процедур. Однако должно быть понятно, что «нормальный» (во всех смыслах, в том числе и

⁵ Справедливости ради следует сказать, что многочисленные публикации юристов-трудовиков были посвящены именно анализу того, как экстремальные меры, направленные на борьбу с последствиями пандемии коронавируса, соответствуют (а точнее, не соответствуют) действующему трудовому законодательству.

в прямом, — то есть установленный *нормативно*), — порядок принятия нормативных решений приемлем к нормальным, то есть обычным, не являющимся экстремальными, условиям жизни общества. В экстремальных же условиях такой жизни зачастую требуется принятие нетипичных решений и за пределами установленно-го нормотворческого процесса — ибо необходимо *экономить время*, что зачастую критически важно для обеспечения жизнеспособности общества, сохранности материальных объектов и благополучия населения. Страшно даже подумать, что было бы, если бы те же самые «нерабочие дни» вводились путем внесения поправок в Трудовой кодекс с учетом сложного законотворческого процесса и неизбежных согласований!

Поэтому, допуская возможность принятия подобного рода решений, но считая это исключением из общего правила, мы полагаем необходимым введение следующих законодательных установлений:

- 1) требуется определить круг субъектов, наделенных полномочиями на принятие подобных экстраординарных решений и вне установленных процедур;
- 2) следует исходить из того, что по общему правилу эти решения рассчитаны на действие в особых условиях жизни общества и, соответственно, утрачивают силу с момента возвращения общества к нормальной жизни;
- 3) в любом случае решения, выходящие за пределы обычной компетенции принявшего эти решения субъекта, в дальнейшем должны быть рассмотрены и одобрены компетентным на их принятия органом; в случае же неодобрения таких решений предусматриваются конкретные правовые последствия такого неодобрения;
- 4) в случае если действие принятых в экстраординарных условиях решений выходит за временные границы данной чрезвычайной ситуации, компетентным органом государственной власти должен быть принят соответствующий акт, официально вводящий эти решения в систему права России, включая Трудовой кодекс РФ.

(II) В ряде случаев реализация полномочий должностными лицами в условиях чрезвычайных ситуаций не согласуется с правовыми нормами, действующими в нормальных условиях, либо даже вступает в коллизию с ними. Ограничимся лишь несколькими примерами.

Законодательством о чрезвычайных ситуациях достаточно часто предусматривается проведение таких мер, как установление карантина на части территории страны, вывод населения за пределы зоны действия чрезвычайных обстоятельств, приостановления функционирования отдельных производств или работы хозяйствующих субъектов в целом, перепрофилирование производства, установление нерабочих дней, перевод работников на дистанционную работу и т. п. Однако не всегда учитывается влияние этих, безусловно необходимых, мер на состояние социально-трудовых отношений.

Следует отметить, что в некоторых случаях подобного рода согласование законодательством предусмотрено. В качестве примера можно привести п. 7 ст. 83 ТК, устанавливающий, что наступление чрезвычайных обстоятельств, препятствующих продолжению трудовых отношений является основанием для прекращения

трудового договора, причем по основаниям, не зависящим от воли сторон (косвенно к подобной ситуации примыкает и основание прекращения трудового договора, предусмотренное п. 13 ст. 83 ТК).

Однако в ряде других ситуаций такого рода решений нет или они не являются очевидными.

В качестве примера последнего случая приведем ст. 72² действующего ТК РФ. Как мы помним, норма, трактующая временный перевод на другую работу в случае наступления экстраординарных, то есть выходящих за пределы нормального производственного процесса, обстоятельств, под наименованием «перевод в случае производственной необходимости», существовала и в ранее действующем КЗоТ РФ и РСФСР (ст. 26), и ее применение подвергалось критике со стороны экспертов МОТ, поскольку тем самым легализовывалась практика принудительного труда.

Основным аргументом в этой критике являлось то, что привлечение работника без его согласия к работе, не обусловленной трудовым договором, допустимо и не является принудительным трудом, если эта работа или служба требуется «в условиях чрезвычайных обстоятельств, то есть в случаях войны или бедствия или угрозы бедствия, как то: пожары, наводнения, голод, землетрясения, сильные эпидемии или эпизоотии, нашествия вредных животных, насекомых или паразитов растений, и вообще обстоятельств, ставящих под угрозу или могущих поставить под угрозу жизнь или нормальные жизненные условия всего или части населения» (подп. «д» п. 2 ст. 2 Конвенции МОТ № 29 «О принудительном или обязательном труде»). Между тем ст. 26 КЗоТ допускала обязательное привлечение к труду для ликвидации чрезвычайных обстоятельств, возникших в том числе на предприятии, где занят работник, и по решению администрации этого предприятия (в то время как наличие чрезвычайных обстоятельств, по смыслу Конвенции № 29, может констатироваться лишь «компетентными властями», то есть как минимум высшими центральными властями данной территории (ст. 3).

Спрашивается, насколько учтена эта критика в формулировке ст. 72² ТК РФ? Как нам представляется, при всех произведенных изменениях норма этой статьи остается уязвимой для критики по крайней мере в одном аспекте: временный перевод без согласия работника, как и прежде, допускается единственно по воле работодателя, то есть по общему правилу, формально *частного лица*, который тем самым признается и в качестве субъекта, констатирующего наличие чрезвычайных обстоятельств как основание для перевода.

В данном случае, на наш взгляд, снова возникает коллизия между потребностью в принятии экстренного решения и требованиями соблюдения установленного порядка принятия такого решения: решение нужно принимать здесь и сейчас, а «компетентные власти» находятся где-то в отдалении от происходящих событий, и им необходимо время для осознания наступившего факта и реагирования на него.

Рациональным выходом из этой коллизии является, на наш взгляд, существующая в науке и практике административного права концепция «концессии публичной власти», то есть делегирование функций публичной власти частному лицу в определенной сфере отношений⁶, в нашем случае — признание качества агента

⁶ Эта концепция (не станем судить, насколько осознанно) практикуется и в отечественной нормотворческой практике, свидетельством чему, в частности, является то, что, в силу ст. 2.4 КоАП РФ, частные лица, осуществляющие предпринимательскую деятельность без образования

публичной власти, уполномоченного принимать управленческие решения при наступлении чрезвычайных обстоятельств, за хозяйствующим субъектом, прежде всего частным (ибо, судя по законодательству о чрезвычайных обстоятельствах, государственным корпорациям такие качества приданы).

Выводы

Завершая статью, мы должны подчеркнуть, что нами здесь не только не предложены исчерпывающие решения возникающих проблем, но даже не все такие проблемы сформулированы. Но главная мысль, которую мы стремились донести до читателя, заключается в следующем. Неразумно, да и невозможно, заранее предусмотреть все возможные варианты как самих чрезвычайных ситуаций, так и их последствий и способов устранения или смягчения этих последствий. Если идти по этому пути, то рано или поздно мы окажемся в положении, когда возникнут совершенно фантастические обстоятельства и столь же фантастические их последствия, к которым мы не будем готовы, как это и примерно произошло с коронавирусом. Для того чтобы действия ответственных за принятие необходимых решений субъектов не были хаотичными, а принятые ими решения были обеспечены организационным ресурсом, необходимым для их реализации, требуется следующее:

- 1) заранее должен быть определен круг уполномоченных на принятие экстраординарных решений субъектов, эти субъекты должны быть наделены необходимыми полномочиями;
- 2) заранее должны быть очерчены границы, за пределы которых уполномоченный субъект не вправе выходить в своих решениях; эти границы должны определять в том числе и временные рамки чрезвычайных полномочий;
- 3) граждане, должностные лица, организации и органы власти, а также общество в целом должны согласиться с принимаемыми решениями и неукоснительно исполнять их, а их оспаривание будет возможно только после завершения чрезвычайного периода.

Предлагаемые меры представляются безусловно необходимыми, и их проведение будет способствовать формированию организационно-правового механизма, способного эффективно решать проблемы, возникающие вследствие наступления чрезвычайных ситуаций.

Библиография

- Волков, Юрий Г., Курбатов, Владимир И. 2020. «Современное российское общество в условиях пандемии.» *Гуманитарий Юга России* 9 (42) (2): 17–32.
- Еремин, Виталий В. 2020. «Значение Указов Президента РФ в регулировании правоотношений в сфере социального обеспечения в условиях распространения коронавирусной инфекции.» *Применение законодательства в сфере труда и социального обеспечения: международный и национальный аспекты: сборник статей по материалам II Международной научно-практиче-*

юридического лица (как и ряд других перечисленных здесь формально частных лиц), в случае совершения административных правонарушений отвечают как *должностные лица*, то есть как субъекты власти.

- ской конференции (Саратов, 7 июля 2020 года). Отв. ред. И. В. Шестерякова. Саратов: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»: 57–60.
- Лютов, Никита Л. 2020. «Защита населения, работодателей и рынка труда в условиях пандемии: Россия в глобальном контексте.» *Актуальные проблемы российского права* 15 (8): 108–117.
- Мау, Владимир А. (ред.) 2020. *Общество и пандемия: опыт и уроки борьбы с COVID-19 в России*. Москва: [Б. и.].
- Филиппова, Марина В., Хохлов, Евгений Б. 2020. «О механизме принятия экстраординарных решений в чрезвычайных обстоятельствах.» *Применение законодательства в сфере труда и социального обеспечения: международный и национальный аспекты: сборник статей по материалам II Международной научно-практической конференции (Саратов, 7 июля 2020 года)*. Отв. ред. И. В. Шестерякова. Саратов: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»: 159–162.

Контактная информация:

Филиппова Марина Валентиновна — канд. юрид. наук, доц.; m.v.filippova@spbu.ru
Хохлов Евгений Борисович — д-р юрид. наук, доц.; e.hohlov@spbu.ru

On the mechanism of decision-making in emergency situations

M. V. Filippova, E. B. Khokhlov

St. Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

Emergency and extraordinary situations caused by various causes, including the spread of dangerous diseases, are the realities of our time. They occur suddenly, change the course of life and require special decisions to protect the population from their consequences and ensure the orderly functioning of public, including social and labor relations. The complexity of responding to these circumstances is complicated by the fact that it is impossible to model the content of such decisions in advance, especially taking into account the unforeseen and unpredictable nature of the emergency itself. Nevertheless, legislation should contain rules that define the mechanism for making such decisions, which would ensure respect for basic human rights and freedoms in emergency situations. This mechanism should be characterized by speed, flexibility and enforceability of decisions. Based on the analysis of the current legislation, it is concluded that it is not suitable for rapid response to such situations, since the entire system consists of collegial bodies and provides for a long period of coordination of decisions. The introduction of a single decision-making entity into this system will allow for a faster response. Such a subject in the circumstances that have developed in connection with the coronavirus pandemic is the President of the Russian Federation, who, on the one hand, being the guarantor of the Constitution, is called upon to take measures aimed at ensuring the operation of its norms, on the other hand, it has the ability and authority to make operational decisions of various kinds, both normative and managerial, applying to these extraordinary circumstances. The mechanism of decision-making in emergencies should provide, or the loss of such Decrees of the President of the Russian Federation forces with the cessation of these circumstances or, if their action is beyond the temporal boundaries of such circumstances, shall be adopted in accordance to the usual period order the proper form of normative legal act, included in the system of sources of labour law. This will ensure that such emergency measures are legitimized.

Keywords: social and labor relations, emergency situation, rule-making, hierarchy of sources of law, mechanism of legal regulation.

References

- Eremin, Vitaliy V. 2020. "The significance of presidential Decrees in regulating legal relations in the field of social security in the context of the spread of coronavirus infection." *Application of legislation in the field of labour and social security: international and national aspects: collection of articles based on the materials of the II International scientific and practical conference (Saratov, July 7, 2020)*. Ed. by I. V. Shesteryakova. Saratov, The Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy": 57–60. (In Russian)
- Filippova, Marina V., Khokhlov, Evgeny B. 2020. About mechanism of extraordinary decisions in emergency circumstances. *Application of legislation in the field of labour and social security: international and national aspects: collection of articles based on the materials of the II International scientific and practical conference (Saratov, July 7, 2020)*. Ed. by I. V. Shesteryakova. Saratov, The Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Education "Saratov State Law Academy": 159–162. (In Russian)
- Lyutov, Nikita L. 2020. "Protecting the population, employers, and the labor market in a pandemic: Russia in a global context." *Actual Problems of the Russian Law* 15 (8): 108–117. (In Russian)
- Mau, Vladimir A. (ed.). 2020. *Society and the pandemic: experience and lessons from fighting COVID-19 in Russia*. Moscow, [S.n.]. (In Russian)
- Volkov, Yuri G., Kurbatov, Vladimir I. 2020. "Modern Russian society in the context of a pandemic." *Humanities of the South of Russia* 9 (42) (2): 17–32. (In Russian)

Authors' information:

Marina V. Filippova — PhD in Law, Associate Professor; m.v.filippova@spbu.ru
Evgeny B. Khokhlov — Dr. Sci. in Law, Associate Professor; e.hohlov@spbu.ru