

«Особые условия» в системе критериев национальной безопасности

Василий Середа
Наталья Шевалёва

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. отмечается, что на обеспечение её национальных интересов негативное влияние будут оказывать:

- вероятные рецидивы односторонних силовых подходов в международных отношениях;
- противоречия между основными участниками мировой политики;
- угроза распространения оружия массового поражения и его попадания в руки террористов;
- совершенствование форм противоправной деятельности в кибернетической и биологической областях, в сфере высоких технологий.

Усилятся глобальное информационное противоборство, возрастут угрозы стабильности индустриальных и развивающихся стран мира, их социально-экономическому развитию и демократическим институтам. Получат развитие националистические настроения, ксенофобия, сепаратизм, в том числе под лозунгами религиозного радикализма.

В мире обострится демографическая ситуация и проблема окружающей среды, возрастут угрозы, связанные с неконтролируемой незаконной мигра-

СЕРЕДА Василий Николаевич – доктор юридических наук, профессор. *E-mail:* Leningrad-47@mail.ru

ШЕВАЛЁВА Наталья Васильевна – научный сотрудник вуза. *E-mail:* boretz.alexander@yandex.ru

Ключевые слова: «особые условия»; классификация чрезвычайных ситуаций; режим чрезвычайных ситуаций; силы обеспечения национальной безопасности.

цией, наркоторговлей и торговлей людьми, другими формами транснациональной организованной преступности.

Вероятно распространение эпидемий, вызываемых новыми неизвестными ранее вирусами. Более ощутимым станет дефицит пресной воды¹.

В изложенном прогнозе развития общественно-политической обстановки в мире содержатся некоторые элементы условий и предпосылок, возникновение которых в случае непринятия эффективных мер может привести к возникновению чрезвычайных (по зарубежной терминологии – кризисных) ситуаций, которые широкий круг ученых, практиков, занимающихся научными исследованиями в области обеспечения национальной безопасности, трактуют как «особые условия».

Вместе с тем до настоящего времени нет единого понимания того, что вкладывать в это понятие и чем оно отличается от близких к нему понятий?

Как их выделить из широкого спектра происходящих в мире процессов и явлений, вскрыть сущность и природу их возникновения?

Данные вопросы носят не только теоретический характер. От того, какие события признаются «особыми условиями», насколько глубоко и всесторонне изучены причины их зарождения, во многом будет зависеть выработка и принятие решений по своевременному их предотвращению или снижению уровня негативного воздействия от наступления их последствий, а также определению путей и способов их разрешения, в том числе в интересах обеспечения оптимальной расстановки и использования привлекаемых сил и средств.

Следует отметить, что в законодательном и теоретическом плане по-

нятие «особые условия» полностью не определено.

Каждый из составляющих его элементов несёт в себе свою смысловую нагрузку.

Слово «особый» означает: 1. Не такой, как все, не обыкновенный; 2. Отдельный, независимый от других². Под условиями понимают обстановку, в которой происходит что-нибудь, а также обстоятельства, от которых что-нибудь зависит².

Таким образом, применительно к деятельности сил обеспечения национальной безопасности под «особыми условиями» следует понимать как их содержание (причины, обстоятельства возникновения, факторы, влияющие на их развитие, и как следствие – выработка и принятие мер по нейтрализации или минимизации последствий от их возникновения), так и то, в каких формах они проявились и в чем тот или иной тип особых условий отличается от иных событий.

При этом необходимо иметь в виду, что терминологическая неопределенность, в свою очередь, влечет за собой отрицательные последствия и в практической деятельности.

Ряд разработчиков указанной проблемы рассматривают понятие «особые условия» как чрезвычайную обстановку, повлекшую установление специального правового режима, характеризующегося повышением полномочий органов государственной власти и управления, что прежде всего предполагается при стихийных бедствиях, эпидемиях и эпизоотиях³.

Ю.Н.Мартынов отмечает, что различие точек зрения по данному вопросу предопределено отсутствием единого подхода к предмету исследования. По этой причине одни авторы рассматривают «особые условия» как специальный правовой режим, выступающий формой их выражения, другие – как явление, составляющее их содержание⁴.

По мнению И.Е.Кривошеева, понятие «особые условия» более емкое, включающее в себя и соответствующее содержание, и форму его выражения, в том числе в нормативных правовых актах. Оно не может ограничиваться характеристикой обстановки, складывающейся при стихийных бедствиях, эпидемиях и эпизоотиях. Оно должно охватывать более широкий круг обстоятельств, прежде всего социального свойства³.

А.Ф.Майдыков считает, что в исследуемом понятии должны найти отражение главные особенности рассматриваемых условий, которые определяют специфику функционирования задействованных в них правоохранительных органов.

По его мнению, такими особенностями являются: введение особого правового режима; создание для его поддержания новых структур и системы правоохранительных органов; привлечение дополнительных сил и средств; организация новой системы управления; проведение при необходимости специальных операций⁵.

И.Е.Кривошеев подразделяет «особые условия» на три крупные группы:

– природно-биологического характера (землетрясения, наводнения, сели, песчаные и снежные бури, оледенения, эпидемии и эпизоотии);

– технического или производственного характера (взрывы, аварии, катастрофы);

– социального характера, которые, в свою очередь, могут быть разделены на явления криминального свойства (групповые нарушения общественного порядка; массовые беспорядки, захват преступниками летальных аппаратов и заложников и т.п.) и некриминального свойства (массовые несанкционированные выступления самодельных объединений; массовые политические, спортивные, культурные и другие мероприятия; катастрофы; крупные аварии и пожары на предприятиях, крушения).

Кроме того, «особые условия» возникают также с момента объявления состояния войны или фактического начала военных действий, при введении режима военного положения и с объявления общей или частичной мобилизации. Под «особыми условиями» следует понимать повышенную по степени опасности для жизни людей, сохранности материальных и культурных ценностей обстановку, вызываемую явлениями природно-биологического, технического, социального характера и требующую для ее нормализации принятия специальных организационных, правовых мер и их материально-технического обеспечения⁵.

Анализ содержания диспозиции ст. 85 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации показывает, что законодатель предусматривает введение режима «особых условий» в исправительно-трудовых учреждениях. Это предполагает приостановление реализации некоторых прав осужденных, введение усиленного вариан-

та охраны, надзора, особого порядка допуска на объекты и т.д. в случаях стихийного бедствия, введения в районе исправительного учреждения чрезвычайного или военного положения, при массовых беспорядках, а также при групповых неповиновениях в исправительном учреждении⁶.

В соответствии с п. 13 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» органы полиции обязаны оказывать содействие учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка при введении режима «особых условий» в исправительном учреждении в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством.

Таким образом, законодатель вводит в обоих случаях в научный и практический оборот понятие «режим особых условий», не раскрывая его содержание. В то же время обеспечение функционирования системы охраны любого объекта, поддержание общественного порядка, организация особой системы управления, жизнедеятельности населения, общественных, государственных учреждений, организаций, предприятий независимо от форм собственности требует установления для этой цели определенного порядка и правил, которые в совокупности принято называть режимом.

По мнению М.П.Киреева, об «особых условиях» деятельности органов внутренних дел речь может идти только при введении режима чрезвычайного, особого и военного положения⁷.

Анализ приведенных точек зрения на содержание рассматриваемого понятия свидетельствует о

наличии широкого диапазона мнений, в которых отражается как необходимость выполнения своего прямого функционального предназначения теми или иными органами государственной власти (розыск и задержание вооруженных преступников, ликвидация последствий аварий, катастроф), так и потребность принятия специальных мер, реализация которых предусматривает введение специальных режимов, в том числе связанных с ограничением прав и свобод личности, граждан, переводом предприятий, учреждений, органов управления на специальный режим работы и т.д. В то же время несмотря на имеющиеся различия в оценке авторами понятия «особые условия», единым для них является то, что в них отражаются внешние формы проявления уже имеющих место событий, но не раскрываются природа, причины и обстоятельства, которые послужили основанием для их возникновения, а также наличие причинно-следственной связи между ними.

Как отмечает академик Д.Гвишиани, глубокие корни многих природных и технологических бедствий, не говоря уж о социальных конфликтах, лежат в сфере общественных интересов, конкретнее, в ведомственном монополизме, независимо от того, порождены ли они командно-бюрократической системой управления или частной собственностью на средства производства⁸.

По мнению авторов, в понятии «особые условия» содержатся две составляющие.

Во-первых, в общетеоретическом плане под ними следует понимать такое состояние сложившейся обста-

новки в обществе, государстве на всей его территории или определенной его части, а также в характере развития отношений с другими государственными образованиями (одним, группой государств), когда устранение имеющихся угроз национальной безопасности, а также приведение в нормальное русло их жизнедеятельности невозможно без принятия чрезвычайных мер, направленных на устранение причин и условий, их породивших, которые сопровождаются введением специальных правовых режимов, призванных обеспечивать безопасное существование личности, общества, государства в сложившихся условиях.

Во-вторых, в более узком, прикладном плане под «особыми условиями» подразумевается такой масштаб и характер возникших внутренних и внешних угроз безопасности личности, общества и государства, при котором их устранение невозможно без установления специальных режимов, обеспечивающих особый порядок жизнедеятельности общества и функционирования системы государственных органов и управления как на всей территории государственного образования, так и на отдельной его части, исходя из существующего государственного устройства и административно-территориального деления⁹.

Таким образом, под «особыми условиями» следует понимать такое сложившееся состояние развития обстановки в обществе, государстве либо на определенной части его территории, а также сложившихся отношений с иными государственными образованиями (одним, группой госу-

дарств), в результате которых возникли реальные угрозы интересам национальной безопасности страны в целом либо отдельным ее видам или конкретным сферам жизненно важных интересов общества и государства, а локализация или нейтрализация последствий от воздействия выявленных внутренних и внешних угроз их безопасности потребует введения специальных правовых режимов, обеспечивающих особый порядок жизнедеятельности общества и функционирования органов государственной власти и управления, в том числе на основе прямого президентского правления.

По мнению авторов, предложенный ими подход к определению понятия «особые условия» достаточно обоснованно указывает на наличие общих причин их возникновения в разных общественных системах и дает основание для вывода о необходимости их исследования на основе общей теории систем, системного подхода и достаточно полно раскрывает его содержание.

Это позволит определить соотношение понятия «особые условия» с такими понятиями, как «чрезвычайные обстоятельства», «чрезвычайная ситуация», «чрезвычайное происшествие (событие)» и т.п. Так, согласно ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. Т68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» «чрезвычайная ситуация – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой челове-

ческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей».

Авторы при определении понятия «особые условия» исходят из того, что его следует также разграничивать и с такими родственными ему понятиями, как «кризисная ситуация», «критическая ситуация», а затем проводить анализ их взаимосвязей и, наконец, формулировать критерии определения той или иной категории.

В этом авторы солидарны с мнением И.Б.Новика и Б.Н.Порфирьева о необходимости построения цепи причинно-следственных связей в процессе возникновения «особых условий»⁶.

Анализ взаимосвязи данной структуры понятий показывает, что, несмотря на кажущуюся идентичность, не каждая чрезвычайная, кризисная, критическая ситуация может быть отнесена к «особым условиям». По мнению авторов, их можно квалифицировать как «особые условия» в том случае, когда затрагиваются интересы безопасности общества и государства в целом или отдельных ее видов, а также их жизненно важных интересов, что потребует, в свою очередь, принятия специальных мер по локализации или минимизации последствий от их воздействия. При этом авторы не противопоставляют их друг другу, а показывает их тесную взаимосвязь.

В то же время, как свидетельствует отечественный и мировой опыт, локализация последствий их возникновения возможна за счет имеющихся сил и средств благодаря своевременно принятым мерам на основе всесторонней оценке сложившейся

обстановки, качественной разработке управленческих решений и их эффективной реализации, в том числе на основе введения специальных правовых режимов.

В связи с этим большое значение имеет определение критериев и параметров, основываясь на которых можно обеспечить качественное описание и характеризовать то или иное событие, как «особые условия». Важным свойством таких критериев является их системность. Только наличие всей их совокупности позволяет квалифицировать то или иное явление, как «особые условия».

Очень существенным для исследования природы возникновения «особых условий» и оценки их сущности является изучение процессов, происходящих в общественных, государственных и иных социальных образованиях.

Каждая социальная система, конечно, имеет свою историю, свое начало и конец, переживает процесс зарождения и становления, развития и расцвета. Общество в целом, конкретное государственное образование и составляющие его подсистемы, в частности, функционируют и развиваются во времени. Поэтому очень важно всестороннее знание внутреннего состояния общества и его исторических перспектив.

Специфика социальной системы, ее сущность определяются в первую очередь внутренней природой образующих ее компонентов, характером их внутреннего взаимодействия. Отсюда актуальное значение приобретает способность социальной системы, к которой относится общество, его политическая система и подси-

системы, их составляющие, в том числе силы обеспечения национальной безопасности, воспринимать внешние воздействия окружающей среды, преломлять их через внутренние свойства и противоречия, перестраиваться, нейтрализовывать или ассимилировать эти возмущающие воздействия.

Фактически речь идет о прочности и стабильности социальной системы, показателем которых является уровень ее организованности и тип (целостный или суммативный).

Немаловажное значение для существования системы в этих условиях имеет и воздействие внешней среды. Ее роль в обеспечении жизнеспособности системы значительно возрастает, если факторы ее влияния на внутреннее состояние системы усиливают отрицательную тенденцию или способствуют ее ослаблению.

Переход системы из одного качественного состояния в другое при условии, что сумма отрицательных и положительных факторов, отражающих внутреннее состояние системы, компонентов, ее составляющих, а также связей между ними, в совокупности достигла критической массы, а сама система находится в критическом состоянии, и обосновывает возникновение такого явления, как «особые условия». В условиях неспособности общественной системы преодолеть влияние отрицательных факторов и их локализовать без принятия дополнительных мер, направленных на усиление воздействия системообразующих параметров и повышения эффективности функционирования компонентов системы, и происходит формирование «особых условий».

Таким образом, кажущаяся внезапность возникновения «особых условий» не более чем форма проявления. Фактически их возникновение – закономерный результат действия многих факторов, образующих причинно-следственную цепь событий и приводящих в результате к возникновению «особых условий»⁹.

Как подчеркивает Б.Н.Порфирьев, в известных теориях катастроф, разработанных Ш.Ковье, А.Пуанкаре, Р.Тома, форма явления или процесса – катастрофа имеет самодовлеющее значение, а его глубинные причины, механизм формирования игнорируются, сводясь к случайностям. Такой подход ведет к пониманию любой чрезвычайной ситуации как стихийного, уникального события, происходящего вследствие случайных, не связанных друг с другом явлений, и потому принципиально непрогнозируемого и неотвратимого. Отсюда следует, что общество должно придерживаться пассивной, выжидательной стратегии, концентрируя силы и средства исключительно на защите населения в условиях экстремальных ситуаций и ликвидации ее последствий⁸.

По этой причине «особые условия» необходимо анализировать не в статике и оценивать как одномоментный, внезапно возникший акт, а в динамике как процесс, развивающийся определенное время в ограниченном направлении и пространстве, в котором одни события являются следствием других и образуют между собой причинно-следственную связь.

Поэтому для оценки временных параметров возникновения «особых условий» большое значение приобре-

тают соотносимость и взаимосвязь таких понятий, как «критическая масса», «порог критической массы», «критическая нагрузка», уровень которых характеризует сложившееся состояние исследуемой системы, звеньев, ее составляющих, и при определенных обстоятельствах способствует формированию «особых условий» ее функционирования.

Применительно к рассматриваемой теме под **критической массой** следует понимать наименьшую массу отрицательных и положительных факторов, воздействующих на параметры системы, при которых могут протекать самоподдерживающиеся процессы внутри нее. Ее наименьшая возможная граница, переход которой приводит к возникновению **критической нагрузки**, т.е. потери устойчивости деформируемой системы, является **порогом критической массы**.

В свою очередь, **критические явления** характеризуют поведение элементов и звеньев, составляющих систему вблизи точек фазовых переходов в условиях потери ею своей устойчивости.

К типичным критическим явлениям в общественной системе относятся:

- рост напряженности в социальной структуре общества, особенно в отношениях между звеньями, входящими в ее состав, межгосударственных связях и приближением их к критической точке;

- возрастание восприимчивости и проницаемости политической и социальной структур общества, в том числе системы органов государственной власти и управления (правоохранительных органов, специ-

альных служб и т.д.) к воздействию внешних и внутренних отрицательных факторов.

К критическим явлениям в более узком смысле следует относить явления, обязанные своим происхождением росту флуктуационных величин в общем процессе функционирования общественной системы. Причем возникшая флуктуационная неоднородность общества существенно влияет на его системные свойства, и прежде всего системообразующие параметры, обеспечивающие его целостность и стабильность.

Важное значение в исследовании процесса возникновения «особых условий» имеет такое понятие, как **критический объем**, т.е. удельный вес положительных и отрицательных явлений в жизнедеятельности системы, которые в критическом состоянии становятся примерно равными. То допустимое давление, при котором возможно сосуществование указанных двух фаз, является предельным **критическим давлением**, последующее возрастание которого приведет к разрушению действующей социальной системы.

Таким образом, взаимосвязанные между собой понятия «критическая масса», «критическая нагрузка», «критическая точка», «критические явления», «критический объем» и «критическое давление» характеризуют свойства общественной системы и структур, ее составляющих, определяют уровень их выживаемости и способности обеспечивать устойчивое функционирование.

В целом все это составляет устойчивость системы, т.е. относительно динамичное постоянство структуры и свойств внутренней среды, устой-

чивость ее основных системообразующих параметров. Чем выше устойчивость системы, тем больше возможностей и вариантов у системы нейтрализовать воздействие отрицательных факторов на ее жизнедеятельность⁹.

Данный процесс носит объективный характер и происходит независимо от желаний и намерений тех или иных социальных групп людей, социальных слоев населения, общественной системы. Другое дело, какое воздействие, в свою очередь, на этот процесс последние оказывают, как сочетаются объективные и субъективные начала.

На взгляд авторов, в основе их возникновения и развития находятся существующие противоречия, присущие для системных образований, на основе философского закона единства и борьбы противоположности. В то же время несвоевременное принятие мер по устранению факторов, способствующих нарушению сложившегося их баланса, формирует условия для их появления.

Характерным примером соотношения объективного и субъективного при возникновении «особых условий» является данная В.И. Лениным характеристика признаков революционной ситуации и условий, при которых из нее возникает революция¹⁰.

Как отмечает Н.Я. Сацков, «формируемые в Европе идеи новой оценки человека на рубеже XIX и XX веков не стали господствующими и реально воплощаемыми в монархической Царской России... Руководившая элита противилась реализации практических требований совершенствования жизнедеятельного бытия,

как чувственного приходящего явления...»¹¹

Таким образом, зарождение «особых условий» является закономерным следствием тех процессов, которые происходят в любых системных образованиях и устранение их негативного воздействия на системообразующие параметры требует выработки и принятия адекватных развитию обстановки мер.

Возникновение «особых условий», как правило, означает прерывание нормальной жизнедеятельности конкретной личности, общества, государства, органов государственной власти, местного самоуправления, объектов промышленности, транспорта, связи независимо от форм собственности.

Закономерно возникает необходимость внесения существенных корректив в их деятельность, чтобы предотвратить или свести до минимума риск их повторного возникновения, а также локализовать наступившие последствия от их воздействия. Данный вывод в целом относится и к деятельности сил обеспечения национальной безопасности страны.

В связи с этим, важное значение имеет знание степени воздействия того или иного типа «особых условий» на уровень эффективности деятельности этих сил в рассматриваемых условиях.

Появление «особых условий» оказывает прежде всего влияние на постановку целей управления перед привлекаемыми к выполнению поставленных задач структурными элементами состава сил обеспечения национальной безопасности.

Применительно к исследуемым условиям это, во-первых, будет определяться способностью задействованной системы этих сил обеспечить собственную стабильность за счет наличия у них возможностей в сжатые сроки преодолеть внешние отрицательные воздействия, обеспечив тем самым эффективность своих действий.

Во-вторых, способность сформировать собственное позитивное развитие для поддержания гибкости функционирования действующей управленческой структуры и ее реагирования на изменения в обстановке. На этой основе происходит выбор приоритетов, целей и средств их достижения, включая оценку необходимых для выполнения поставленных задач сил и средств, а также основных направлений их деятельности.

Исходя из стратегии управления, при возникновении того или иного типа «особых условий» в управленческой деятельности сил обеспечения национальной безопасности можно выделить два этапа.

На этапе разработки стратегической линии действий реализуется аналитико-прогностическая функция управления, которая включает определение источников возникновения «особых условий», установление степени их опасности, факторов риска для жизни и здоровья личного состава привлекаемых сил и средств предполагаемых размеров потерь и ущерба.

Кроме того, для задействованной в «особых условиях» группировки сил и средств немаловажное значение имеет знание района их действий, характер поставленных перед ними задач и последовательность их вы-

полнения, способы действий, построение боевого порядка, структурный и численный состав, участки сосредоточения основных усилий, время готовности к действиям.

Значительное воздействие «особых условий» следует ожидать и на условия функционирования организационных структур, которыми необходимо управлять.

При реализации функций управления деятельностью сил обеспечения национальной безопасности следует принять во внимание вероятность значительных изменений условий функционирования имеющейся организационной структуры, необходимость обеспечения ее гибкого реагирования на происходящие изменения за счет перехода к альтернативному, заранее разработанному направлению управленческой деятельности. Решить данную задачу возможно при условии, если структуры управления ими включают в себя как функционально-специализированные, так и проблемно-целевые (ситуационные) элементы.

Актуальность решения данной проблемы заключается в том, что в рассматриваемых условиях удельный вес ситуационных задач, возникающих вследствие дестабилизирующего воздействия на управленческий процесс факторов «особых условий», значительно возрастает. При этом не все существующие структурные звенья действующей системы управления оказываются способными обеспечить устойчивую работу в условиях сложной и динамично развивающейся оперативной обстановки.

В результате возникает необходимость дополнения действующей уп-

руководящей структуры элементами ситуационного типа, обеспечивающими в правовом, организационном, оперативном, информационно-аналитическом и техническом отношении решения всего спектра возникающих задач.

Применение ситуационного подхода также позволяет преодолеть рассогласованность между элементами и функциями в рамках сформированных для действий в «особых условиях» линейно-функциональных структур управления, что в свою очередь будет усиливать их интеграцию и координацию и закономерно ослаблять жесткость и централизованность ранее сложившихся структур управления, усиливая их гибкость и придавая организационным формам матричный характер.

Динамично развивающиеся «особые условия» с их высокой степенью неопределенности, которая возрастает прямо пропорционально их масштабам, оказывают кардинальное воздействие и на соблюдение требований и принципов, предъявляемых к управлению силами обеспечения национальной безопасности и в целом к системным формированиям, а также формам, методам и средствам управления.

Последовательность и содержание этапов в управлении ими предполагает мониторинг развития обстановки, своевременное вскрытие и устранение условий и предпосылок, способствующих их формированию.

На данном этапе в деятельности органов управления значительную роль играет реализация информационно-аналитической функции. Исходя из результатов ее выполнения, можно сделать вывод, что важным

этапом в управленческом процессе является этап подготовки к управленческой деятельности в «особых условиях», в процессе которого реализуются три функции:

- планирование;
- подбор, подготовка и расстановка кадров;
- локализация возникающих «особых условий» и минимизация их последствий⁸.

Вместе с тем актуальным вопросом, требующим своевременного решения на этапе подготовки, является обеспечение правового регулирования деятельности заинтересованных органов управления и подчиненных им структур в рассматриваемых условиях.

Кроме того, важным условием, обеспечивающим успешное выполнение поставленных задач в случае возникновения «особых условий», является заблаговременное формирование и подготовка специальных органов управления (оперативных штабов, объединенных оперативных штабов, оперативных групп), в том числе на объединенной или коалиционной основе.

В частности, в Перечень создаваемых федеральными органами исполнительной власти функциональных подсистем Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (в ред. постановлений Правительства Российской Федерации от 27 мая 2005 г. № 335 и от 3 октября 2006 г. № 600) целесообразно включить все структурные компоненты существующей системы сил обеспечения национальной безопасности, в том числе Федеральную службу исполнения наказаний, Федеральную

миграционную службу, Главное командование внутренних войск МВД России, Федеральную службу безопасности Российской Федерации, Пограничную службу ФСБ России.

Возникновение «особых условий» приводит и к изменению подходов к планированию и подготовке выделенных сил и средств системы обеспечения национальной безопасности к действиям в рассматриваемых условиях.

«Особые условия» оказывают также влияние и на способность системы управления обеспечить эффективность реализации функций управления, основным содержанием которой является превентивность и упреждающий характер в принятии и реализации управленческих решений, которые должны базироваться на всесторонней оценке складывающейся обстановки и прогнозирования возможных вариантов ее развития.

Появление «особых условий» и участие в их локализации сил обеспечения национальной безопасности оказывает существенное воздействие и на выбор соответствующими управленческими структурами форм, методов и средств управления, которые в силу специфики и тенденций развития рассматриваемых условий будут иметь достаточно ограниченный перечень и во многом зависят от состояния действующих систем связи как основного средства передачи информации, а также уровня их надежности, устойчивости и защищенности.

Изложенное позволяет сделать вывод, что основными целевыми установками при организации управленческой деятельности в рассматриваемых условиях следует считать:

- информирование руководства страны, субъектов Федерации, местных органов власти и управления об угрозе агрессии против страны, а также о назревании чрезвычайных ситуаций, вероятных вооруженных конфликтов, их причинах и возможных последствиях;

- обеспечение высокой оперативно-мобилизационной готовности системы сил обеспечения национальной безопасности к действиям в рассматриваемых условиях;

- осуществление организационно-методического руководства и контроля за проводимыми мероприятиями по их прогнозированию, предупреждению и локализации;

- обеспечение своевременного, адекватного реагирования на резкое обострение оперативной обстановки, вызванное факторами, влияющими на деятельность органов национальной безопасности в «особых условиях»;

- организация устойчивого руководства на всех уровнях, координация усилий и взаимодействие различных подразделений системы национальной безопасности;

- организация эффективной работы руководящего и оперативного состава органов безопасности, направляемых в зону «особых условий»;

- организация обмена информацией, координации и взаимодействия с МЧС России, органами МВД и Внутренними войсками МВД России, военным командованием, администрацией учреждений и предприятий при локализации и ликвидации последствий «особых условий».

Иногда в СМИ, особенно в период 2010–2011 гг., можно было встретить мнение, что из-за крупных лесных

пожаров решением главы того или иного субъекта Федерации введен режим чрезвычайной ситуации без каких-либо дальнейших пояснений. Вместе с тем, согласно п. 24 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2004 г. № 794 (в ред. постановлений Правительства РФ от 27 мая 2005 № 335 и от 3 октября 2006 № 600) решениями руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и организаций, на территории которых могут возникать 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 их функционирования:

– режим повышенной готовности – при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;

– режим чрезвычайной ситуации – при возникновении и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Анализ содержания Перечня мероприятий, проводимых органами управления и силами единой системы, при введении указанных режимов показывает, что их реализация на межмуниципальном, региональном и федеральном уровнях, как правило, возможна при введении особого правового режима, прежде всего при введении режима чрезвычайного положения.

Поэтому предоставленные согласно п. 33 постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2004 г. № 794 права руководи-

телю по ликвидации чрезвычайных ситуаций самостоятельно принимать решения, в том числе о проведении эвакуационных мероприятий, остановке деятельности организаций, находящихся в чрезвычайной ситуации, ограничения доступа людей в зону чрезвычайной ситуации и т.д., в определенной мере затрагивает положения Конституции Российской Федерации и должны быть отрегулированы в рамках Федерального Конституционного закона от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» (с изменениями от 30 июня 2003 г. и от 7 марта 2005 г.).

В частности, ст. 4 КЗ «О чрезвычайном положении» целесообразно дополнить п. 3, в соответствии с которым при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, чрезвычайных экологических ситуаций, в том числе эпидемий и эпизоотий, имеющих локальный (региональный) характер, но требующих проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ, чрезвычайное положение вводится постановлением главы субъекта Федерации с незамедлительным докладом об этом Президенту Российской Федерации, Правительству Российской Федерации и сообщением Законодательному собранию субъекта Российской Федерации.

По мнению авторов, расширение полномочий главы субъекта Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера обеспечивает реализацию ст. 11 Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите

населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и повышает их ответственность за принятие решений при возникновении «особых условий» подобного типа.

В соответствии с подп. ж ст. 10 указанного закона (в ред. Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 442-ФЗ) Правительство Российской Федерации устанавливает классификацию чрезвычайных ситуаций, в том числе чрезвычайных ситуаций в лесных массивах, возникающих вследствие лесных пожаров, и полномочия исполнительных органов государственной власти по их ликвидации.

В соответствии с подп. и указанной статьи определяется порядок привлечения спасательных воинских формирований федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Однако указанную статью целесообразно дополнить подпунктом, предписывающим Правительству

Российской Федерации устанавливать типологию «особых условий», а также определять порядок привлечения главой субъекта Федерации сил и средств федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны, к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Указанные дополнения позволят повысить эффективность функционирования сложившейся системы обеспечения национальной безопасности страны и результативность решения стоящих перед ней задач.

Таким образом, рассмотренные в статье вопросы показывают возросшее влияние «особых условий» на обеспечение национальной безопасности России как важный внутренний фактор, который должны учитывать федеральные и местные органы власти.

Примечания

- ¹ Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года».
- ² *Ожегов С.И.* Словарь русского языка. М., 1986. С. 397, 729.
- ³ *Кривошеев И.Е.* Взаимодействие соединений и частей внутренних войск с органами внутренних дел при выполнении задач в особых условиях. М., 1996. С. 12, 13.
- ⁴ *Мартынов Ю.Н.* О понятии «особых условий» // Актуальные вопросы советского административного права. Сб. ст. М., 1972. С. 78.
- ⁵ *Майдьков А.Ф.* Предмет, задачи и система курса «Управление органами внутренних дел в экстремальных условиях». М., 1989. С. 6, 14.
- ⁶ Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации. М., 1997. С. 48.
- ⁷ *Киреев М.П.* Управление кризисными ситуациями (понятия и определения). Экстремальные ситуации, конфликты, согласие. Сб. ст. М., 1998. С. 8.
- ⁸ Цит. по: *Порфирьев Б.Н.* Государственное управление в чрезвычайных ситуациях. М.: Наука, 1991. С. 5, 33, 43, 71.
- ⁹ *Серета В.Н.* Особые условия и их влияние на управление деятельностью отечественных сил обеспечения безопасности (теоретико-прикладной анализ). Монография. М., 2006. С. 19.
- ¹⁰ *Ленин В.И.* Крах II Интернационала // ПСС. Т. 26. С. 218-219.
- ¹¹ *Сацков Н.Я.* Разрушающая и созидаящая роль идей. К., 1995. С. 16.