



УДК 340 (075.8)
ББК 67.01

ФУНКЦИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА ПО ПРЕДУПРЕЖДЕНИЮ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

А.В. Козлов

Предпринята попытка выделения функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций как самостоятельной и основной функции государства. Предложены критерии отграничения государственных функций. Определены структурные элементы функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Дана характеристика каждого элемента функции в отдельности. Предпринята попытка определить сущность функции.

Ключевые слова: функция государства, основная функция государства, чрезвычайная ситуация, пожарная безопасность, поисково-спасательная деятельность, гражданская оборона, безопасность на водных объектах.

Вопрос об определении той или иной государственной деятельности в качестве самостоятельной государственной функции поднимался в отечественной правовой науке неоднократно. Все общепризнанные функции российского государства так или иначе подвергались переосмыслению с позиции их самостоятельности.

На фоне множества работ, посвященных теории функций государства, функция по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций не была исследована учеными не только в качестве самостоятельной и основной, но и в качестве «подфункции», то есть неосновной. В научной и учебной литературе иногда можно встретить лишь «глухое» упоминание о деятельности государства по предупреждению и устранению стихийных бедствий, экологических катастроф, но, как правило, эта работа государственных органов включается в содержание природоохранительной функции. Так, Л.А. Морозова отмечает, что «государство обязано осуществлять планирование и государственное нормирование

качества окружающей среды; принимать меры по предотвращению экологически вредной деятельности, предупреждению и ликвидации аварий, стихийных бедствий, катастроф» [2, с. 112]. Акцент, таким образом, делается на охране природных ресурсов и регламентации деятельности государства в этой сфере. Между тем функция по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций имеет своим объектом охрану здоровья личности и оказание помощи людям, попавшим в трудную ситуацию. И следовательно, существенно отличается своим объектом, целью и субъектами, ее осуществляющими, от других охранительных функций. Трагические события лета 2010 года, связанные с огромными пожарами почти на всей территории Российской Федерации, показали, что такое выделение не просто оправданно, но и актуально. В рамках настоящей работы мы попытаемся обосновать целесообразность выделения функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций как самостоятельной и основной функции современного российского государства.

Вопрос о критериях отделения одной государственной функции от другой не имеет однозначного решения. В советский период развития отечественной науки авторы предлагали различные критерии для такого от-

граничения. Например, проявление классово-вой сущности, особую сферу, в которой протекает функция, и особый комплекс задач, исключительную важность, самостоятельность и т. д.

В связи с отсутствием устоявшейся в науке точки зрения на критерии выделения государственной функции в качестве самостоятельной и основной мы предлагаем использовать три **особых критерия**:

- во-первых, обязательное наличие всех необходимых элементов структуры государственной функции;
- во-вторых, наличие признаков, отличающих основные государственные функции от неосновных;
- в-третьих, наличие структурного отличия, позволяющего отграничивать каждую основную государственную функцию от других.

Структурными элементами любой самостоятельной государственной функции являются: объект государственной деятельности, субъект, нормативная основа деятельности, однородный характер самой государственной деятельности и цель деятельности.

Объектом государственной деятельности как функции государства является определенная сфера общественных отношений. Объектом государственной функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций выступают общественные отношения, возникающие вследствие возникновения **чрезвычайных ситуаций**. Чрезвычайная ситуация – обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей [4, с. 24]. Анализ данного определения позволяет сделать вывод о том, что причины возникновения таких ситуаций могут быть как природного, так и техногенного характера.

Ситуация признается чрезвычайной, если она несет негативные последствия для окружающей среды или человека. Техногенная или природная авария или катастрофа не призна-

ется чрезвычайной ситуацией в тех случаях, если она:

- произошла на объекте, на котором не ведется хозяйственная деятельность человека (например, заброшенное здание или сооружение);
- не повлекла за собой человеческих жертв;
- не причинила ущерба здоровью людей либо их имуществу;
- не причинила ущерба окружающей среде.

К объекту функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций также относятся общественные отношения, возникающие при профилактике чрезвычайных ситуаций.

Каждая самостоятельная государственная функция должна обладать собственным субъектным составом. Субъект (от лат. *subjectus* – лежащий внизу, находящийся в основе) – носитель предметно-практической деятельности и познания (индивид или социальная группа), источник активности, направленной на объект [3, с. 1018]. Единонаправленность деятельности субъектов функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций раскрывается в практической деятельности специальных субъектов, направленной на разрешение чрезвычайных ситуаций и их профилактику.

Для реализации своей деятельности субъект государственной функции должен обладать *специальной компетенцией*. Компетенция (от лат. *competere* – добиваюсь, соответствую, подхожу) – круг полномочий, предоставленных законом, уставом или иным актом конкретному органу или должностному лицу, знания и опыт в той или иной области [3, с. 369]. Специальная компетенция – совокупность знаний или полномочий, присущая конкретному субъекту или группе субъектов. Специальная компетенция субъектов, характеризующих исследуемую функцию, заключается в исключительном праве субъектов на устранение чрезвычайных ситуаций, ликвидацию их последствий и профилактику. Это также и совокупность навыков, средств, механизмов для реализации данной функции. Кроме того, осуществление государственной деятельности, направленной на реализацию функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных

ситуаций, требует от субъектов несения специальной гражданской службы, связанной с рисками при достижении ее целей и решении задач. Специальная компетенция отличает субъектов от иных органов, связанных с реализацией подобной деятельности.

Реализация исследуемой функции находит свое отражение в однородном характере государственной деятельности. Однородный характер функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций заключается в практической работе по профилактике чрезвычайных ситуаций и ликвидации их негативных последствий. Эта практическая работа включает в себя тушение пожаров, разборки обрушившихся зданий, поиск потерпевших после землетрясений, спасение утопающих и т. п. деятельность. Исследуемая нами функция складывается из четырех основных направлений: **пожарная безопасность, поисково-спасательная деятельность, гражданская оборона и деятельность по обеспечению безопасности на водных объектах.**

Естественно, каждая государственная функция должна реализовываться на основе определенного комплекса правил поведения субъектов при осуществлении функции. Совокупность этих правил – нормативная основа функции. Ядром нормативной основы является Конституция Российской Федерации. Пункт «з» ст. 72 Конституции РФ гласит, что осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий является совместной деятельностью Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, Конституция не только устанавливает общий характер деятельности по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, но и определяет ее в качестве одной из основных для современной России. Нормативную основу исследуемой функции также образуют федеральные законы. К ним относятся: Федеральный закон от 05.03 1992 г. № 2446-1 (ред. от 26.06 2008 г.) «О безопасности», Федеральный закон от 21.12 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 19.05 2010 г.) «О защите населения территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федеральный закон от 21.12 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», Федеральный закон от 12.02 1998 г. № 28-ФЗ (ред.

от 25.11 2009 г.) «О гражданской обороне», Федеральный закон от 22.08 1995 г. № 151-ФЗ (ред. от 25.11 2009 г.) «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», Федеральный закон от 09.01 1996 г. № 3-ФЗ (ред. от 23.07 2008 г.) «О радиационной безопасности населения» и др. Кроме того, существует ряд постановлений правительства, внутриведомственных нормативно-правовых и иных подзаконных актов, регулирующих общественные отношения в сфере профилактики и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, например: Постановление Правительства РФ от 04.09 2003 г. № 547 «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Постановление Правительства РФ от 30.12 2003 г. № 794 (ред. от 16.07 2009 г.) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». В целом российскую систему по предотвращению чрезвычайных ситуаций регламентирует более 60 федеральных законов, свыше 120 постановлений Правительства РФ, более 1 000 нормативных документов, принятых субъектами Федерации и муниципальными образованиями, около 300 ведомственных приказов, положений и инструкций.

Вследствие осуществления практической деятельности по реализации исследуемой функции появились обычаи и обыкновения, служебные и управленческие акты, сформировалась юридическая практика. Все это в совокупности формирует правовую основу функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Заключительным элементом, характеризующим исследуемую функцию, является ее цель. Цель – предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить [3, с. 1143]. Цель – это тот результат, которого желают достигнуть. Цель государственной функции – это тот идеал, которого государство хотело бы достигнуть в результате своей деятельности. Каждая государственная функция имеет свою цель. Цель функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций заключается в обеспечении нормального и гармоничного развития общества без природных и техногенных катастроф, а также в достижении

максимальной эффективности при их ликвидации. Государство на современном этапе, к сожалению, может лишь свести к минимуму вероятность возникновения техногенных катастроф и практически не имеет действенных способов предотвращения экологических. Кроме того, невозможно представить современное общество без возникновения социально-бытовых чрезвычайных ситуаций.

Наличие в деятельности государства всех структурных элементов государственной функции еще не означает, что эта деятельность имеет характер основной государственной функции. Существование элементов структуры государственной функции можно обнаружить и в более мелких направлениях государственной деятельности. Любая основная государственная функция формируется из других, более мелких направлений государственной деятельности (подфункций). Рассмотрение основных государственных функций как совокупности подфункций было предложено профессором М.И. Байтиным. По его мнению, «основные функции государства практически охватывают, группируют по более важным направлениям воздействия государства на общественные отношения, множество других его функций, именуемых просто государственными функциями, или, как их иногда называют, «неосновными» [1, с. 8]. Он же предлагает основные черты, характеризующие любую государственную функцию. К ним относятся:

- наиболее выпуклое проявление классово-общечеловеческой сущности государства;
- участие в реализации функции всех или многих звеньев государственного механизма;
- комплексный характер государственной деятельности, проявляющийся в системности ее содержания [1, с. 11–13].

Особенность исследуемой нами функции состоит в ее **общечеловеческой сущности**. Классовые моменты в ней менее значимы и могут проявляться только эпизодически при оценочном отношении государственной власти в выборе приоритетов реагирования на определенные чрезвычайные ситуации и в отношении очередности оказания помощи отдельным социальным группам и личностям.

В целом же устранение чрезвычайных ситуаций и их последствий выглядит как общечеловеческая проблема. Это означает, что функция государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций исторически выросла, подобно некоторым другим, из функции ведения общих дел, прослеживаемой в деятельности государств всех известных исторических типов. Общечеловеческая сущность функции по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций проявляется в различных аспектах исследуемой государственной деятельности. Сама цель функции, как мы уже отмечали, предполагает создание условий нормального и гармоничного развития **всего общества**. Это означает, что реализация исследуемой функции направлена на решение задач, стоящих перед обществом в целом. Государство при реализации данной функции вынуждено регулировать общественные отношения внутри различных социальных групп. Это особенно проявляется при реализации мероприятий пожарной профилактики и гражданской обороны. Нет в России государственного учреждения, жилого дома, офисного здания или учебного заведения, не имеющего правил эвакуации на случай пожара. На государственном уровне закреплена необходимость наличия огнетушителя в автомобиле, самолете, поезде. Необходимо отметить, что игнорирование задач исследуемой функции или неполное их разрешение также «накладывает отпечаток» на всем обществе. Неразумная противопожарная политика привела к пожарам лета 2010 года.

Ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и их профилактика требуют мобилизации всех или почти всех звеньев государственного механизма. Необходимость появления на месте чрезвычайной ситуации кареты скорой помощи ни у кого не вызывает сомнения, при этом при реализации исследуемой функции происходит взаимодействие и иных звеньев государственного механизма.

Комплексность и системность любой основной государственной функции характеризуют ее структурные элементы и их взаимодействие между собой. Функция Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций заключается в работе российской системы предупреждения

чрезвычайных ситуаций. Именно она, являясь единой системой элементов, пронизанных общими принципами и направлениями реализации общей цели, характеризует системность исследуемой государственной функции, ее комплексный характер. При реализации стоящих перед функцией целей и задач происходит взаимодействие указанных элементов в рамках единой системы.

Деятельность Российского государства по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций охватывает целый спектр общественных отношений. Существование данной функции объективно требовалось на протяжении всей истории развития общества. Таким образом, считаем возможным сделать следующий вывод: функция по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций обладает всеми элементами структуры государственной функции, а также всеми призна-

ками основной государственной функции, следовательно имеются достаточные основания для выделения ее в качестве самостоятельной и одной из основных государственных функций.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Байтин, М. И. Понятие и классификация функций социалистического государства / М. И. Байтин // Учен. зап. Саратов. юрид. ин-та им. Д. И. Курского : сб. работ соискателей и аспирантов. Вып. 19. Ч. 1. – Саратов : Изд-во Саратов. юрид. ин-та, 1970. – 320 с.
2. Морозова, Л. А. Теория государства и права / Л. А. Морозова. – М. : ЭКСМО, 2007. – 288 с.
3. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Л. И. Скворцовой. – 24-е изд., испр. – М. : Оникс, 2005. – 896 с.
4. Шойгу, С. К. Учебник спасателя / С. К. Шойгу, М. И. Фалеев, Г. Н. Кириллов [и др.] ; под общ. ред. Ю. Л. Воробьева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Краснодар : Сов. Кубань, 2002. – 528 с.

THE RUSSIAN STATE'S EMERGENCY FUNCTION

A. V. Kozlov

The author makes an attempt to consider an emergency function as the main one of the Russian state. The criteria for defining the state functions are suggested. All elements of emergency function are considered. The distinguishing characteristic of each element structure of emergency function are defined. The essence of the emergency function is determined.

Key words: *state function, major state function, emergency situation, fire safety, rescue activities, civil defense, safety on water.*