ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ В КАНАДЕ: ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ АСПЕКТЫ

ТИМОШЕНКО Ирина Гавриилловна, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук
117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34
E-mail: foreign2@izak.ru

В статье рассматриваются правовые и организационные аспекты предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Канаде. На основе анализа федерального законодательства проводится исследование особенностей правового регулирования чрезвычайной ситуации, анализируются виды чрезвычайной ситуации, закрепленные в федеральном Законе 1988 г. о чрезвычайных ситуациях, оценивается значение классификации чрезвычайных ситуаций для практической деятельности органов, компетентных проводить конкретные организационно-правовые мероприятия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций того или иного вида. Анализируются вопросы разграничения полномочий федеральных и провинциальных органов государственной власти Канады в отношении предметов федерального ведения и ведения провинций. Исследуется система органов общей и специальной компетенции, ответственных за предотвращение и преодоление последствий чрезвычайных ситуаций на федеральном уровне. В частности, рассмотрены полномочия правительства и генерал-губернатора, основные направления деятельности Департамента публичной безопасности и готовности к чрезвычайным ситуациям, а также подведомственных ему исполнительных агентств. Освещаются общие подходы к системе управления в условиях чрезвычайной ситуации, отраженные в Руководстве Канады по управлению в чрезвычайных ситуациях, основные элементы этой системы. Уделяется внимание общим принципам законодательного регулирования и практики борьбы с чрезвычайными ситуациями в провинциях Канады.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, виды чрезвычайной ситуации, федеральное регулирование, генерал-губернатор, законодательные акты провинций, предотвращение, организационный механизм, планирование, программы, меры ответственности.

PREVENTION AND RELIEF OF EMERGENCY CONSEQUENCES IN CANADA: LEGAL AND ORGANIZATIONAL ASPECTS

I. G. TIMOSHENKO, leading research fellow of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218
E-mail: foreign2@izak.ru

Legal and organizational aspects of prevention and relief of emergency in Canada are considered. On the base of analysis of federal legislation particular features of different types of emergency situation provided in the Emergencies Act 1988 are studied. Appraisal of different types of emergency situation classification for practical activities of competent bodies, which are responsible for planning and organization of system of measures against emergency situation, is made. Constitutional division of competencies between federal and provincial authorities respecting matters of federal and provincial concern is studied. The system of responsible bodies, powers and duties of Governor General, main directions of Department of Public Safety and Emergency Preparedness and executive agencies under its auspice activities are explored. Special attention is given to common principles of legislative regulation and practices of prevention and overcoming of emergency situations in the provinces of Canada.

Keywords: emergency situation, types of emergency situation, federal regulation, Governor General, legislative acts of provinces, prevention, organizational matters, planning, programs, liability measures.

DOI: 10.12737/24300

Рост количества чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера во многих регионах земного шара побуждает все большее число стран к разработке системы правовых и организационно-технических мер предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Возрастает актуальность этой темы и для Российской Федерации. В связи с этим интерес представляет анализ за-

рубежного опыта в данной сфере, в частности опыта Канады — федерации, которая по природно-географическим и климатическим условиям близка России и где действует комплексная система мер по защите населения от чрезвычайных ситуаций.

Основными федеральными законодательными актами, регулирующими вопросы предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, являются: Закон о

чрезвычайных ситуациях (Emergencies Act) 1988 г.¹; Закон о Департаменте публичной безопасности и готовности к чрезвычайным ситуациям (Department of Public Safety and Emergency Preparedness Act) 2005 г.²; Закон об управлении в условиях чрезвычайных ситуаций (Emergency Management Act) 2007 г.³

В соответствии со ст. 3 Закона о чрезвычайных ситуациях 1988 г. чрезвычайная ситуация определяется как требующая немедленного вмешательства критическая ситуация временного характера, которая:

а) представляет серьезную угрозу для жизни, здоровья или безопасности канадцев и имеет такой масштаб или носит такой характер, что ее преодоление выходит за пределы возможностей или полномочий какой-либо из провинций; или

б) создает угрозу сохранению суверенитета, обеспечению безопасности и территориальной целостности Канады. Это общее определение чрезвычайной ситуации конкретизировано путем раскрытия правового содержания конкретных видов чрезвычайных ситуаций. Тот или иной вид чрезвычайной ситуации определяется исходя из характера и совокупности вызвавших ее чрезвычайных обстоятельств, наличие которых позволяет говорить о специфических особенностях данной чрезвычайной ситуации.

Закон 1988 г., действие которого распространяется на всю территорию страны, предусматривает четыре вида чрезвычайных ситуаций. Это ситуации, представляющие:

угрозу общественному спокойствию и благополучию;

угрозу общественному порядку;
международную (внешнюю) угрозу;
состояние войны или ее угрозу.

Следует отметить, что первые два вида чрезвычайной ситуации могут возникнуть лишь в связи с причинами внутреннего характера — природными или социальными. Во-первых, это чрезвычайная ситуация, несущая угрозу общественному спокойствию и благополучию, возникновение которой обусловлено такими реально существующими или ожидаемыми чрезвычайными обстоятельствами, как:

пожар, наводнение, засуха, ураган, землетрясение или иные стихийные природные явления;

эпидемии, несущие угрозу человеку, животным или растениям;

транспортные катастрофы или случаи загрязнения окружающей среды, представляющие опасность для жизни или собственности, общественного благополучия, обеспечения населения основными жизненно необходимыми ресурсами, товарами и услугами (ст. 5).

Второй вид чрезвычайной ситуации, возникшей в связи с причинами внутреннего характера, — это чрезвычайная ситуация, которая может существенно нарушить общественный порядок. К этому виду относятся ситуации, наличие которых представляет серьезную угрозу общественной безопасности в общенациональном масштабе (ст. 16). Очевидно, в данном случае речь идет об общественных беспорядках или массовых общественных выступлениях, т. е. процессах, обусловленных социальными явлениями, происходящими в обществе («человеческим фактором»).

Два других вида чрезвычайной ситуации отнесены законодателем к угрозам внешнего (международного) типа, представляющим опасность для государства в целом. Это чрезвычайная ситуация, появление которой вызвано действиями, носящими характер угрозы силой или принуждения, которые основаны на реальном или предполагаемом (ожидаемом) применении силы и исходят от одного или более государств (ст. 27). Вторая разновидность чрезвычайной ситуации этого вида — чрезвычайная ситуация, возникшая в связи с состоянием войны или ее угрозой. Она характеризуется осуществлением военных действий или наличием реального или ожидаемого вооруженного конфликта, в котором участвует Канада или любое государство, являющееся ее союзником (ст. 37).

Указанная законодательная классификация имеет важное практическое значение. При появлении признаков того или иного вида чрезвычайной ситуации компетентные органы вводят в действие конкретные организационные механизмы ее преодоления с учетом специфики этих признаков. Это позволяет государству выиграть время и сэкономить людские и материальные ресурсы при осуществлении деятельности по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации.

В федеральном законодательстве содержится также важное положение о том, что в случае когда последствия чрезвычайной ситуации невозможно устранить силами гражданских властей, допускается использование Вооруженных сил. Так, согласно Закону о национальной обороне Канады 1985 г. (ч. VI «Помощь гражданским властям», ст. 275) Вооруженные силы, любое их структурное подразделение или организация, а также любое лицо, получившее назначение в Вооруженные силы, имеющее офицерское звание или находящееся на действительной военной службе в составе Вооруженных сил, а также лицо, являющееся курсантом военных учебных заведений или осуществляющее должностные полномочия в организациях Вооруженных сил, подлежат обязательному привлечению к оказанию помощи органам гражданской власти в любом случае, когда чрезвычайная ситуация может выйти из-под контроля органов гражданской администрации⁴.

¹ Emergencies Act 1988. R. S. C. 1985. C. 22, 4th Suppl. Ottawa, 1989.

² Department of Public Safety and Emergency Preparedness Act. S. C. 2005. P. 10.

³ Emergency Management Act. S. C. 2007. P. 15.

⁴ National Defence Act 1985. R. S. C. 1985, c. N-5. Ottawa, 1985.

Для Канады как федеративного государства с обширной территорией чрезвычайно важным является решение вопроса о разграничении компетенции между федеральными органами власти и органами власти провинций в указанной сфере. Это жизненно необходимо для обеспечения согласованного взаимодействия федерации и провинций в осуществлении деятельности по предупреждению и преодолению чрезвычайных ситуаций, бесперебойной работы системы федеральных и провинциальных государственных органов, к компетенции которых отнесены конкретные вопросы предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с Конституционным актом Канады 1867 г.⁵ к исключительному ведению федерации отнесено принятие законов для поддержания мира, порядка и надлежащего управления Канадой во всех областях, не подпадающих под категории вопросов, отнесенных этим Актом исключительно к ведению провинций (ст. 91). В перечень вопросов исключительного ведения федерации включены вопросы государственной собственности, военной службы и обороны, карантин.

Анализируя указанные нормы, следует отметить, что наличие чрезвычайной ситуации ставит особые задачи в сфере обеспечения «мира, порядка и надлежащего управления», поскольку она практически всегда требует принятия специальных мер регулирования в данных областях. Таким образом, согласно положениям Конституционного акта указанные вопросы в условиях чрезвычайной ситуации должны регулироваться исключительно федеральными органами власти.

В перечне вопросов, отнесенных к исключительному ведению провинций, названы: учреждение, содержание и управление госпиталями, приютами, благотворительными учреждениями; муниципальные учреждения в провинции; работы и предприятия, по своему характеру имеющие местное значение, за исключением вопросов, имеющих отношение к судоходству, железным дорогам, средствам коммуникации, связывающим одну провинцию с другой или выходящим за пределы одной провинции, а также работы, которые целиком находятся в пределах провинции, но которые до или после их выполнения объявлены парламентом Канады полезными для всей Канады или для двух или большего числа провинций (ст. 92).

Таким образом, Конституционный акт в дополнение к предметам исключительного федерального ведения содержит указания и на некоторые иные вопросы, относящиеся к федеральному уровню регулирования в условиях чрезвычайной ситуации. Это вопросы железнодорожного и судоходного речного транспорта, путей сообщения и средств коммуника-

ции, относящихся более чем к одной провинции, а также проведения работ, значение которых выходит за рамки одной провинции.

Следовательно, исходя из сказанного, можно констатировать, что провинции и территории применительно к чрезвычайной ситуации наделены исключительной компетенцией лишь по ограниченному кругу вопросов, причем регулирование этих вопросов распространяется исключительно на пространства в пределах территориальных границ того или иного субъекта федерации. Если же вопросы, возникающие в связи с чрезвычайной ситуацией, подпадают под федеральную юрисдикцию, равно как и в случаях когда чрезвычайная ситуация по масштабам и последствиям выходит за пределы провинции или территории, федерация осуществляет необходимое регулирование, а также оказывает соответствующие организационные, финансовые и иные меры помощи пострадавшей провинции или территории.

В связи с этим представляет практический интерес рассмотрение системы федеральных органов, которые реализуют эти положения на практике. Организационный механизм предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Канаде включает органы общей и специальной компетенции. Однако прежде, чем говорить об этих органах, следует отметить особую роль генерал-губернатора. Генерал-губернатор как высшее должностное лицо федерации, представляющее интересы Короны, наделен особыми полномочиями в отношении режима чрезвычайной ситуации. Ему, в частности, предоставлены полномочия по вопросам введения и отмены режима чрезвычайной ситуации, а также содержания конкретных мер по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации в зависимости от ее вида. В этих целях он вправе издавать приказы или правила по широкому кругу вопросов, связанных с ликвидацией последствий чрезвычайной ситуации того или иного вида, давать обязательные для исполнения распоряжения должностным лицам в целях обеспечения нормальной деятельности соответствующих органов и служб.

Кроме того, генерал-губернатор вправе решать вопрос о наложении определенных судом санкций на лиц, нарушивших предписания в отношении должного поведения в период действия режима чрезвычайной ситуации. К этим санкциям относятся не только меры административного взыскания, в частности штрафы, но и тюремное заключение.

Широкие полномочия генерал-губернатора в отношении издания приказов и правил в условиях действия чрезвычайной ситуации ограничиваются законом в целях достижения баланса прав федерации и провинций. Так, эти акты не могут содержать положения, наносящие ущерб мерам, принятым на основе какого-либо акта легислатуры провинции по вопросу, относящемуся к компетенции провинции. Закон также требует, чтобы содержа-

⁵ Constitution Act 1867. 30 & 31 Victoria, c. 3 (U. K.). R. S. C. 1985, App. II, No. 11.

щиеся в его актах предписания обеспечивали максимальную степень согласованности интересов федерации и провинций. В частности, в этих целях на генерал-губернатора возложена обязанность проведения обязательных предварительных консультаций с лейтенант-губернаторами провинций, в которых возникла необходимость введения режима чрезвычайной ситуации.

Высшим федеральным органом общей компетенции, на который возложена ответственность за предотвращение и преодоление чрезвычайных ситуаций, является федеральное правительство Канады. Статья 2 Закона о чрезвычайных ситуациях 1988 г. гласит, что никакие его положения не умаляют полномочия федерального правительства Канады по вопросам управления в чрезвычайной ситуации, в частности касающимся объектов собственности, территорий или районов, которые отнесены к компетенции федерального парламента Канады. Правительство осуществляет общее руководство и координацию деятельности компетентных департаментов и ведомств в указанной сфере.

Основным федеральным органом государственного управления специальной компетенции, обеспечивающим защиту канадского населения и поддержание мирного и безопасного общества, является Департамент публичной безопасности и готовности к чрезвычайным ситуациям. Это относительно молодое министерство, созданное в процессе реорганизации федерального правительства в 2003 г. Его правовой статус был закреплен Законом о Департаменте публичной безопасности и готовности к чрезвычайным ситуациям 2005 г.

К компетенции указанного органа отнесены все вопросы обеспечения безопасности и готовности к чрезвычайным ситуациям, которые не переданы законом иному департаменту, агентству или органу. Во главе Департамента стоит министр публичной безопасности, на которого возложена ответственность за осуществление на федеральном уровне общего руководства и координации деятельности всей системы органов, в компетенцию которых в том или ином объеме входят соответствующие вопросы. В соответствии с Законом об управлении в условиях чрезвычайных ситуаций 2007 г. министр наделен значительным объемом полномочий. В частности, к его ведению отнесены:

1) разработка политики, программ и иных мер, касающихся подготовки, поддержания, контроля и осуществления государственными органами и организациями планов по управлению чрезвычайной ситуацией;

2) проведение консультаций с государственными органами по указанным вопросам;

3) анализ и оценка планов по управлению чрезвычайной ситуацией, подготовленных и представленных компетентными государственными органами и организациями;

4) мониторинг потенциальных, надвигающихся и уже возникших чрезвычайных ситуаций, а также информирование и консультирование других министерств правительства по этим вопросам;

5) координация действий правительства в связи с чрезвычайной ситуацией;

6) координация деятельности между федеральными органами и организациями, к компетенции которых отнесены вопросы борьбы с чрезвычайными ситуациями, и соответствующими органами и организациями провинций, а также оказание содействия в преодолении чрезвычайных ситуаций провинциям и органам власти на местах;

7) организация консультаций с лейтенант-губернаторами провинций по вопросам эффективного осуществления режима чрезвычайной ситуации, объявленного в провинции;

8) координация мероприятий по обеспечению организационного и технического содействия провинциям в условиях чрезвычайной ситуации и привлечение Вооруженных сил для оказания помощи гражданским властям в соответствии с ч. 6 Закона о национальной обороне;

9) оказание различных видов помощи нефинансового характера провинции по ее запросу;

10) оказание финансовой помощи провинции в случаях, если чрезвычайная ситуация отнесена к компетенции федерации, а также когда провинция сама обратилась с просьбой о помощи;

11) организация участия в международном сотрудничестве в соответствии с международными обязательствами по борьбе с чрезвычайными ситуациями;

12) обеспечение мер, необходимых для продолжения конституционного правления в условиях чрезвычайной ситуации;

13) разработка стратегий и программ по вопросам управления в условиях чрезвычайной ситуации;

14) проведение учений и обеспечение обучения и тренингов по практическим вопросам преодоления чрезвычайных ситуаций;

15) разработка стандартов и типовых правил поведения в условиях чрезвычайной ситуации;

16) организация научных исследований по вопросам ликвидации чрезвычайных ситуаций;

17) обеспечение готовности общества к чрезвычайным ситуациям;

18) содействие своевременному поступлению необходимой информации, а также обмену информацией между заинтересованными ведомствами в целях улучшения управления в условиях чрезвычайной ситуации.

Анализ перечисленных полномочий министра позволяет выделить следующие их виды: регулирующие, организационные, аналитические, информационные, координирующие, контрольные. Так, к первому виду полномочий могут быть отнесены полномочия 1, 13, 15. Второй вид полномочий — полномочия

2, 7—12, 14, 17. Третий вид полномочий включает полномочия 1, 3, 13, 15, 16. В качестве четвертого вида полномочий можно назвать полномочия 4 и 18. Координирующими полномочиями являются полномочия 5—8. Наконец, к контрольным полномочиям следует отнести полномочия 1, 3, 4 и 7.

Отдельные полномочия носят смешанный характер, что позволяет включить их сразу в три группы. Так, например, указанные в п. 1 полномочия по разработке политики, программ и иных мер, касающихся подготовки, поддержания и осуществления планов по управлению в условиях чрезвычайной ситуации, а также обеспечению мер контроля в этой сфере, являются одновременно регулируемыми, аналитическими и контрольными.

Реализация общей политики Департамента возложена на его территориальные органы, которые включают пять подразделений, действующих в отдельных регионах.

Следует особо отметить, что в состав Департамента входит Управление по защите критической инфраструктуры и готовности к чрезвычайным ситуациям, первоначально созданное в рамках Департамента национальной обороны. Однако впоследствии оно было передано Департаменту публичной безопасности и готовности к чрезвычайным ситуациям. Такая передача была обусловлена усложнением задач предотвращения чрезвычайных ситуаций в ключевых областях государственного управления, в частности в системе служб финансового обеспечения и правительственных служб, а также в основных отраслях экономического комплекса — в энергетике, телекоммуникациях, на транспорте. Подобные масштабные межотраслевые задачи могли быть возложены только на орган, полномочия которого являются более широкими, чем у ведомства, действующего в системе Департамента национальной обороны.

Управление осуществляет общенациональное руководство в целях обеспечения защиты от любых видов общенациональных угроз критической инфраструктуры, включающей комплекс не только материальных объектов, но и виртуальных киберобъектов.

Важной частью деятельности Департамента является также обеспечение постоянной готовности к чрезвычайным ситуациям всех объектов гражданской сферы. Для выполнения этих задач он действует в тесном сотрудничестве с ведомствами национальной обороны, внешней разведки, гражданскими отраслевыми министерствами и ведомствами. При этом особое внимание уделяется вопросам обеспечения кибербезопасности, предотвращения кибервойны и борьбы с киберпреступностью.

Под эгидой указанного Департамента и общим руководством министра действуют несколько федеральных исполнительных агентств и контрольных органов. К ним относятся: Служба национальной безопасности Канады, Агентство Канады по без-

опасности границ, Королевская конная полиция Канады, Служба исполнения наказаний Канады, Совет Канады по условно-досрочному освобождению. Министр определяет стратегические приоритеты в деятельности каждого из этих ведомств применительно к вопросам публичной безопасности и готовности к чрезвычайным ситуациям, осуществляет координацию и общий контроль.

Главными задачами Службы национальной безопасности Канады являются предотвращение деятельности, которая может представлять угрозу национальной безопасности страны, проведение расследований в целях пресечения такой деятельности и наказания виновных лиц. Кроме того, Служба осуществляет по запросам федеральных органов прогнозные оценки состояния национальной безопасности в той или иной сфере. Указанная функция Службы играет важную превентивную роль, так как способствует созданию оптимальных условий для предотвращения различными федеральными органами чрезвычайных ситуаций в сфере их компетенции.

Агентство Канады по безопасности границ регулирует вопросы пересечения границы в целях торговли, туризма и иных законных целях, предотвращает незаконный переход границы людьми и незаконное перемещение через границу импортной продукции, обеспечивает защиту от проникновения на территорию страны террористических групп, ввоза опасных веществ или представляющих угрозу здоровью товаров.

Королевская конная полиция несет ответственность за соблюдение законов, предотвращение преступлений и поддержание мира, порядка и общественной безопасности.

Служба исполнения наказаний Канады осуществляет защиту общества от лиц, отбывающих наказание, путем контроля за исполнением судебных решений о наказании. Она также занимается перевоспитанием лиц, осужденных за совершение правонарушений и находящихся в исправительных учреждениях или под общественным надзором.

Совет Канады по условно-досрочному освобождению содействует защите населения и общественных институтов от лиц, досрочно освобожденных из мест заключения, путем осуществления мер по их интеграции в общество и социальной адаптации.

Под общим руководством Департамента публичной безопасности также функционируют три контрольных органа: Гражданская комиссия по надзору за деятельностью Королевской конной полиции, Управление Уполномоченного по вопросам исполнения наказаний и Комитет по дисциплинарным вопросам Королевской конной полиции.

Деятельность всех указанных служб, направленная на обеспечение отдельных аспектов общественной безопасности и общественного порядка, объективно

создает условия для поддержания должного уровня готовности к чрезвычайным ситуациям любого рода.

Таким образом, Департамент публичной безопасности представляет собой межотраслевой многофункциональный орган государственного управления, выполняющий совместно с руководимыми им ведомствами широкий круг задач в области обеспечения публичной безопасности и готовности к чрезвычайным ситуациям. Ежегодный бюджет министерства составляет около 6 млрд долл., а число его служащих, включая региональные подразделения, приближается к 52 тыс. человек.

Говоря о системе федеральных органов в сфере обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям, необходимо особо упомянуть Центр готовности к чрезвычайным ситуациям и оперативного реагирования, который действует под эгидой федерального Агентства по здравоохранению. В его задачи входит предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций в части предотвращения распространения массовых эпидемий, преодоления последствий травматического, химического, биологического и радиоактивного воздействия на население, связанного с транспортными и иными катастрофами, террористическими актами и т. п.

Центр является главным координирующим органом по вопросам защиты здоровья населения в условиях чрезвычайных ситуаций. На него возложено, в частности, обеспечение подготовки планов реагирования различных федеральных ведомств на те или иные угрозы здоровью населения, мониторинг вспышек глобальных и региональных эпидемий опасных заболеваний, оценка и прогнозирование рисков заболеваемости в период чрезвычайной ситуации, обеспечение сотрудничества с иными компетентными федеральными органами и ведомствами, а также международными организациями по соответствующим вопросам, контроль федеральных правил по регулированию лабораторных исследований и вопросам карантина, предотвращение актов биотерроризма и разработка мер по реагированию на них.

Функциональными подразделениями Центра являются: Управление по готовности к чрезвычайным ситуациям, Управление оперативного реагирования, Управление лабораторных исследований, Управление таможенного контроля и карантина, Управление планирования, программирования и координации.

Значительный объем работы по обеспечению готовности к чрезвычайным ситуациям возложен правительством на федеральные отраслевые департаменты (здравоохранения, окружающей среды и изменения климата, природных ресурсов, транспорта), а также на целый ряд специализированных агентств, ведомств и комиссий в пределах их соответствующей компетенции. Среди них следует назвать Агентство по обеспечению продовольственной безопасности, Агентство по оценке состояния окружающей сре-

ды, Совет национальной энергетики, Управление по безопасности на воздушном транспорте, Комиссию по радиационной безопасности, Совет по транспортной безопасности.

Деятельность системы органов, в компетенцию которых входят вопросы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, строится на основе общих принципов управления чрезвычайными ситуациями, содержащихся в Руководстве Канады по управлению в чрезвычайных ситуациях 2011 г. (An Emergency Management Framework for Canada) 2011⁶. Акт одобрен Совещанием министров федерального и провинциальных правительств в 2011 г. и является актом федерального значения, действие которого распространяется на всю территорию страны. Данный акт направлен на оказание методологической помощи всем заинтересованным органам, организациям и лицам, сталкивающимся по характеру деятельности с соответствующими вопросами.

В Руководстве отражен универсальный подход к системе управления в условиях чрезвычайной ситуации, который одновременно позволяет решать задачи обеспечения готовности к чрезвычайным ситуациям, предотвращения их наступления, организации ликвидации как самих чрезвычайных ситуаций, так и их последствий. Универсальность этого подхода проявляется в следующем.

Во-первых, канадская система управления в условиях чрезвычайных ситуаций опирается на рискориентированный подход, находящий все более широкое признание в планировании и осуществлении управленческой деятельности в зарубежных государствах. Такой подход основан на оценке степени уязвимости общества в связи с определенным видом вероятной угрозы, поскольку риск понимается именно как наличие какой-либо опасности или угрозы, которые создают уязвимость населения или его отдельных групп, а также опасность для сохранения и нормального функционирования материально-технической базы общества в целом или в определенной части.

Целью такой оценки является разработка комплекса мер по преодолению соответствующей угрозы, а также определение конкретного вида мер применительно к каждому сегменту угрозы. Система управления рисками облегчает принятие оптимальных решений путем определения способов предотвращения конкретной угрозы на основе установления ее вида с учетом причин, вероятности наступления и потенциальной степени тяжести последствий.

Во-вторых, в качестве объекта организационно-правового воздействия рассматриваются любые виды угроз, опасностей и рисков, вызванных как природными явлениями, так и техногенными или иными факторами человеческой деятельности.

⁶ An Emergency Management Framework for Canada 2011. 2nd ed. Ottawa, 2011.

В-третьих, указанный подход базируется на множественности субъектов, решающих необходимые управленческие задачи в условиях чрезвычайной ситуации. Так, в этой системе задействован широкий круг государственных и муниципальных органов, включая федеральные органы управления как общей, так и специальной компетенции, органы управления провинций и территорий, муниципалитеты.

В-четвертых, расширение возможностей организационно-правовой регуляции, направленной на преодоление чрезвычайных ситуаций, обеспечивается тем, что в системе осуществления мер по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций задействован целый ряд субъектов частного сектора — частные компании, предприятия, волонтерские и иные некоммерческие организации. Эти частно-правовые субъекты обеспечивают комплексность в реализации поставленных компетентными государственными органами задач, которые они решают самостоятельно или в партнерстве с теми или иными государственными организациями.

С содержательной стороны система управления в условиях чрезвычайных ситуаций включает четыре основных элемента.

1. *Меры по предотвращению и сокращению* направлены на предупреждение (избежание, недопущение) или сокращение рисков катастроф природного или техногенного характера в целях защиты жизни, собственности, окружающей среды и уменьшения негативных последствий для экономики. К ним относятся материально-технические мероприятия, поддерживающие определенные объекты инфраструктуры, структурные меры, включающие строительство защитных дамб, ограждений и иных технических сооружений, а также создание телекоммуникационных, энергетических и иных сетей. Кроме того, они охватывают также организационные неструктурные меры, направленные, в частности, на организацию учета имеющихся объектов инфраструктуры (земель, зданий, сооружений, сетей), планирование их использования, страхование материальных ценностей.

2. *Меры готовности* призваны обеспечить готовность к реагированию на чрезвычайную ситуацию и преодолению ее последствий. Это комплекс мер, осуществляемых, как правило, на местах. К ним относятся планирование мероприятий по борьбе с чрезвычайной ситуацией на уровне местных административно-территориальных единиц, заключение соглашений о сотрудничестве между различными организациями государственного и частного сектора, волонтерскими и иными некоммерческими организациями регионального и местного характера, проведение инвентаризации материальных и технических ресурсов на местах. В этом сегменте деятельности особое место отводится разработке соответствующих программ действий и планов реализации, а также подготовке должностных лиц и населения отдельных адми-

нистративно-территориальных единиц. Она включает организацию системы обучения соответствующих специалистов и населения, осуществление программ обеспечения компетентных органов и организаций необходимым оборудованием, снаряжением, материально-техническими ресурсами.

3. *Меры реагирования* — это меры, осуществляемые непосредственно перед наступлением чрезвычайной ситуации, во время или после окончания чрезвычайной ситуации в целях ее предотвращения, ликвидации и преодоления вызванных последствий. Сюда можно отнести такие меры, как: публичное оповещение, раздача информационных материалов, инструкций и памяток; проведение поисково-спасательных работ, оказание экстренной медицинской помощи и транспортировка пострадавших в медицинские учреждения; эвакуация из зоны чрезвычайной ситуации населения, организаций и учреждений; обеспечение сохранности недвижимой и движимой собственности, вывоз материальных ценностей в целях минимизации потерь, вызванных чрезвычайной ситуацией.

4. *Меры по восстановлению* — это меры, направленные на восстановление или реконструкцию условий жизни и жизнедеятельности в целях их доведения до приемлемого уровня. Они осуществляются при помощи таких мероприятий, как: подготовка условий для возвращения эвакуированного населения в места постоянного проживания (восстановление водоснабжения, электрических сетей, доставки продовольствия и т. д.); возврат на места материальных объектов и ценностей; проведение восстановительных работ в производственном, административном и жилом секторе, включая восстановление разрушенных зданий, сооружений, оборудования и иных материальных объектов, восстановление земельного фонда и природных ресурсов. Важной частью этой группы мер является также мониторинг и оценка общих экономических потерь, определение экономического ущерба, нанесенного гражданам и организациям, а также его компенсация, оказание целевой финансовой поддержки предприятиям государственного и частного сектора, обеспечение психологической помощи нуждающимся в ней лицам.

Наряду с федеральным регулированием и осуществляемой на его основе деятельностью федеральных органов государственного управления большой вклад в решение вопросов предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций вносят провинции Канады. Именно на государственные органы управления провинций и муниципальные органы падает основной объем работы по преодолению последствий чрезвычайных ситуаций на местах. Канадские провинции имеют собственное законодательство по вопросу чрезвычайных ситуаций, разработанное с учетом общенациональных подходов, а также особенностей регионального характера. Такие законы приняты, в частности, в провинциях Альберта, Британская

Колумбия, Нью-Фаундленд и Лабрадор, Манитоба, Онтарио, Новая Шотландия⁷.

Перечень вопросов, являющихся предметом регулирования большинства региональных законов о чрезвычайных ситуациях, принятых в провинциях Канады, достаточно типичен. Как правило, он включает такие вопросы, как: планирование и организация системы органов предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; компетенция региональных и местных органов и должностных лиц применительно к чрезвычайной ситуации; организация подготовки и обучения персонала соответствующих ведомств и населения, система оповещения и информации; контроль исполнения и меры ответственности.

Так, Закон провинции Онтарио «Об управлении в условиях чрезвычайной ситуации и защите гражданского населения» (Emergency Management and Civil Protection Act) 1990 г.⁸ предусматривает меры по разработке региональных и муниципальных планов и программ по управлению чрезвычайными ситуациями, по их реализации в целях преодоления чрезвычайной ситуации и ее последствий; регулирует компетенцию соответствующих региональных и местных органов власти и управления, устанавливает ответственность за нарушение положений закона.

Руководство и координация деятельности органов власти провинции при ликвидации чрезвычайной ситуации возложены на лейтенант-губернатора и на правительство провинции. Для содействия решению возложенных на них задач законом предусмотрено создание специального органа — Консультативного комитета. Согласно ст. 2.0.1. Закона 1990 г. этот орган учреждается лейтенант-губернатором в Совете, он же уполномочен назначать его членов.

Высшие органы исполнительной власти провинции обязаны разрабатывать планы по управлению в условиях чрезвычайной ситуации. Подобная обязанность распространяется на каждого министра, возглавляющего какое-либо министерство провинции Онтарио. Кроме того, аналогичные планы должны готовить все агентства, советы, комиссии или иные органы государственного управления, определенные лейтенант-губернатором в Совете.

Министры и руководящие должностные лица указанных органов несут ответственность за разработку плана по управлению в условиях чрезвычайной ситуации для соответствующего министерства или иного органа государственного управления в отноше-

нии видов чрезвычайной ситуации, указанных лейтенант-губернатором в Совете. Этот план должен содержать все необходимые меры по обеспечению деятельности любых служб в период действия режима чрезвычайной ситуации, а также процедур и методов, которые будут применяться государственными служащими и персоналом для преодоления чрезвычайной ситуации.

Особое внимание в Законе 1990 г. уделено вопросам борьбы с чрезвычайными ситуациями на местах. Он подробно регламентирует компетенцию местных органов самоуправления по вопросам регулирования мер борьбы с чрезвычайными ситуациями, порядок разработки муниципальных программ управления в условиях чрезвычайной ситуации и их реализации.

В частности, в соответствии со ст. 2.1 (ч. 1) каждый муниципалитет разрабатывает и осуществляет собственную программу управления в условиях чрезвычайной ситуации. Ее утверждение отнесено к компетенции Совета муниципалитета, который принимает программу своим постановлением.

Программа управления чрезвычайными ситуациями состоит из:

плана по управлению в условиях чрезвычайной ситуации;

схемы подготовки и графика практических мероприятий для служащих муниципалитета по вопросам обеспечения деятельности необходимых служб и осуществления процедур, требуемых в условиях чрезвычайной ситуации, а также касающихся восстановительных работ;

осуществления публичного обучения и проведения тренингов по вопросам, относящимся к рискам и угрозам публичной безопасности и публичной готовности к чрезвычайным ситуациям;

иных элементов, предусмотренных стандартами для программ по управлению в условиях чрезвычайной ситуации.

Важной частью Закона является специальный раздел, который регламентирует определение находящейся под угрозой инфраструктуры и оценку соответствующих рисков. Так, при разработке планов по управлению в условиях чрезвычайной ситуации на муниципалитеты возлагается обязанность оценки рисков для публичной безопасности, которые могли бы привести к чрезвычайной ситуации, а также определение материальных объектов и иных элементов инфраструктуры, подверженных риску, которым может быть нанесен ущерб в результате чрезвычайной ситуации. Планы по управлению в условиях чрезвычайной ситуации подлежат ежегодному пересмотру с учетом изменения текущих потребностей. Планы муниципалитетов различного уровня должны согласовываться ими между собой.

Координацию соответствующей деятельности местных органов на уровне графства обеспечивает Совет графства. Согласно Закону 1990 г. Совет с со-

⁷ Province of Alberta. Emergency Management Act. RS Alberta. 2000, с. E-6.8; British Columbia Emergency Program Act. RSBC. 1996, с. 111; Newfoundland and Labrador. Emergency Services Act. 2008; SNL2008, с. E-9.1; Manitoba. The Emergency Measures Act. C.C.S. M. с. E80; Nova Scotia. Emergency Management Act. 1990, с. 8, s. 1.

⁸ См.: Ontario Emergency Management and Civil Protection Act R. S.O. 1990, с. E. 9.

гласия советов муниципалитетов, расположенных в пределах территории соответствующего графства, может осуществлять координацию деятельности муниципальных органов и оказывать им содействие в формулировании планов по борьбе с чрезвычайными ситуациями.

Общий контроль за планированием работы по чрезвычайным ситуациям региональными и местными органами осуществляет лейтенант-губернатор. Он вправе давать отдельным муниципалитетам обязательные для исполнения указания о внесении какого-либо вида чрезвычайной ситуации в их планы по борьбе с чрезвычайными ситуациями. В этом случае муниципалитет обязан включить соответствующий вид чрезвычайной ситуации в свой план. Система планов и контроль за ними, таким образом, охватывает все уровни управления провинции.

Кроме того, для практического руководства осуществлением системы мер по преодолению чрезвычайных ситуаций лейтенант-губернатор назначает директора по управлению чрезвычайными ситуациями провинции. Это должностное лицо организует мониторинг готовности всех программ и планов на уровне провинции, оказывает содействие в их осуществлении, обеспечивает их координацию и максимальное соответствие федеральным программам и планам.

Закон 1990 г. также содержит положения о порядке объявления и прекращения чрезвычайной ситуации, особенностях вводимого режима управления,

принимаемых лейтенант-губернатором актах (приказах), полномочиях иных должностных лиц в условиях действия чрезвычайной ситуации.

В частности, подробно излагаются возможные меры, которые вправе устанавливать лейтенант-губернатор своим приказом. Они могут быть направлены на эвакуацию населения, животных, материальных ценностей, обеспечение соответствующего снабжения людей продовольствием, лекарствами и средствами гигиены, организацию медицинской помощи и т. д.

Наконец, Закон 1990 г. устанавливает меры ответственности за нарушение действующего режима чрезвычайной ситуации. Так, любое лицо, нарушившее предписание приказа лейтенант-губернатора, акта премьер-министра провинции или иного уполномоченного должностного лица, или препятствующее деятельности иных лиц, выполняющих задачи по ликвидации чрезвычайной ситуации, считается виновным в совершении правонарушения. Санкциями за такое правонарушение может быть налагаемый судом штраф в размере до 500 тыс. долл. для физических лиц и до 10 млн долл. для юридических лиц. Кроме того, возможно применение санкции в виде лишения свободы на срок до одного года. В соответствии с Законом допускается также подача гражданско-правовых исков против муниципалитетов в связи с неправомерными действиями или бездействием их служащих в условиях чрезвычайной ситуации.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- An Emergency Management Framework for Canada 2011. 2nd ed. Ottawa, 2011.
British Columbia Emergency Program Act. RSBC. 1996, c. 111.
Department of Public Safety and Emergency Preparedness Act. S. C. 2005.
Emergencies Act 1988. R. S. C. 1985. C. 22, 4th Suppl. Ottawa, 1989.
Emergency Management Act. S. C. 2007.
Manitoba. The Emergency Measures Act. C.C.S. M. c. E80.
Newfoundland and Labrador. Emergency Services Act. 2008; SNL2008, c. E-9.1.
Nova Scotia Emergency Management Act. 1990, c. 8, s. 1.
Ontario Emergency Management and Civil Protection Act R. S. O. 1990, c. E. 9.
Province of Alberta Emergency Management Act. RS Alberta. 2000, c. E-6.8.