

К ВОПРОСУ О КЛАССИФИКАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ

С.Б. Немченко, кандидат юридических наук, доцент;

А.А. Смирнова, кандидат исторических наук;

Т.И. Опарина.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Рассмотрено соотношение понятий «чрезвычайная ситуация» и «стихийное бедствие», определена допустимость использования современного понятийного аппарата чрезвычайных ситуаций применительно к дореволюционной России, представлена определительная система классификации чрезвычайных ситуаций применительно к дореволюционной России.

Ключевые слова: чрезвычайная ситуация, стихийное бедствие, классификация, Российская Империя

ON THE CLASSIFICATION OF EMERGENCY SITUATIONS OF THE RUSSIAN EMPIRE

S.B. Nemchenko; A.A. Smirnova; T.I. Oparina.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Correlation of the terms «emergency» and «disaster», defines acceptable use of modern conceptual apparatus of emergency in relation to the pre-revolutionary Russia, is a definitional classification system emergencies in relation to the pre-revolutionary Russia.

Keywords: emergency, natural disaster, the classification of the Russian Empire

За последние годы многие российские регионы испытали на себе всю силу стихийных бедствий. Крупные стихийные бедствия 2012 г. (наводнение в Краснодарском крае, селевые потоки в Дагестане, лесные пожары в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах), сегодня затмило новое бедствие, крупнейшее за последнее столетие – наводнение на Дальнем Востоке. По словам министра МЧС России В.А. Пучкова, «... в настоящее время спасательная операция (на Дальнем Востоке) вступила в завершающую фазу. Органы управления и силы РСЧС провели полномасштабные аварийно-спасательные работы. ... В настоящее время начата полномасштабная подготовка к зиме и осуществляется комплекс мероприятий по усилению и группировке сил МЧС России, и других функциональных и территориальных подсистем здесь, на Дальнем Востоке» [1].

И хотя в нашей стране «сделано уже немало для того, чтобы максимально быстро и эффективно ликвидировать последствия различных стихийных бедствий» [2], очевидно, что эти последствия несут все большее количество угроз и опасностей для населения и окружающей среды.

По мнению ученых в настоящее время сформировался «новый общечеловеческий императив, связанный с выживанием человечества в условиях стремительно нарастающей угрозы техногенных и природных бедствий. Новый императив вполне соизмерим с известными ядерным и экологическим императивами» [3]. Необходимость поиска эффективных путей решения проблемы предупреждения чрезвычайных ситуаций способствует развитию научного осмысления теоретических и правовых основ содержания

понятий «чрезвычайная ситуация», «стихийное бедствие» и анализа эволюции явлений окружающего мира, подпадающих под данные определения в историческом контексте.

В современном российском законодательстве под чрезвычайной ситуацией понимается «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 среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей» [4].

Существует несколько устойчивых классификаций современных чрезвычайных ситуаций [5]. По происхождению, то есть в зависимости от источника, чрезвычайные ситуации классифицируются на природные, техногенные, экологические, военные и биолого-социальные. Последние два вида иногда объединяются в один вид – собственно «социальные чрезвычайные ситуации», то есть чрезвычайные ситуации, возникшие в условиях военных действий или гуманитарных катастроф. Данный вид чрезвычайных ситуаций был обоснован в научной литературе второй половины 90-х гг. XX в. [3].

На законодательном уровне классификация чрезвычайных ситуаций была закреплена специальным Положением о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [6], утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 1996 г. № 1094, принятым во исполнение Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21 декабря 1994 г. № 68 [4]. В соответствии с данным Положением была предусмотрена следующая классификация чрезвычайных ситуаций: «Чрезвычайные ситуации подразделяются на локальные, местные, территориальные, региональные, федеральные и трансграничные», при этом в качестве оснований чрезвычайных ситуаций были определены «количество людей, пострадавших в этих ситуациях, людей у которых оказались нарушены условия жизнедеятельности, размер материального ущерба, а также границы зон распространения поражающих факторов чрезвычайных ситуаций» [6].

В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 (ред. от 17 мая 2011 г.) «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» ныне закреплена новая классификация чрезвычайных ситуаций, в соответствии с которой чрезвычайные ситуации делятся на следующие виды: локальные, муниципальные, межмуниципальные, региональные, межрегиональные, федеральные [7]. При этом в основе классификации остались прежние критерии: количество пострадавших людей, размер материального ущерба и зона распространения чрезвычайной ситуации.

На современном этапе развития научной мысли проблема терминологии и классификации чрезвычайных ситуаций нашли отражение в работах Х.В. Артамоновой, Е.Б. Борзовой, А.Б. Доильницына, С.С. Холохоева и др. [8].

Рассматривая чрезвычайные ситуации, особенно природного характера, возможно и даже необходимо установить их взаимосвязь с понятием «стихийное бедствие».

По определению, изложенному в ГОСТе 1995 г., стихийное бедствие – это «разрушительное природное и (или) природно-антропогенное явление или процесс значительного масштаба, в результате которого может возникнуть или возникла угроза жизни и здоровью людей, произойти разрушение или уничтожение материальных ценностей и компонентов окружающей природной среды» [9], а природная чрезвычайная ситуация – «обстановка на определённой территории или акватории, сложившаяся в результате возникновения источника природной чрезвычайной ситуации, который может повлечь или повлечь за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей и (или) окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей» [9].

Современное определение понятия «стихийное бедствие» включает в себя три составляющих: 1) катастрофа, вызванная природными силами или явлениями;

2) разрушительное природное и (или) природно-антропогенное явление или процесс, в результате которого может возникнуть или возникла угроза жизни и здоровью людей, произойти разрушение или уничтожение материальных ценностей, необратимые изменения окружающей среды и условий жизни, деятельности населения; 3) разрушительное, как правило, непредотвратимое природное явление (землетрясение, наводнение, тайфун, извержение вулкана, засуха, опустынивание, массовое размножение вредителей и т.п.).

Таким образом, если «стихийное бедствие» – это явление окружающей среды, угрожающее жизни и здоровью людей и т.д., то «чрезвычайная ситуация» – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате, в том числе и стихийного бедствия, то есть стихийное бедствие может стать источником чрезвычайной ситуации.

При рассмотрении понятия «стихийное бедствие», как правило, не предлагается какая-либо определенная классификация. В скобках просто перечисляются такие виды стихийных бедствий как землетрясение, наводнение, тайфун, извержение вулкана, засуха, опустынивание, массовое размножение вредителей, пыльные бури, отсутствие насекомых-опылителей, угрожающее урожаю и др. Необходимость в такой классификации необходима, особенно, когда речь идет о возможности применения современного понятийного аппарата в историческом контексте при рассмотрении истории борьбы со стихийными бедствиями в нашей стране.

История взаимодействия общества и государства в деле борьбы со стихийными бедствиями уходит корнями в глубокую древность, хотя сам термин «стихийное бедствие», как уже выше отмечалось, относительно новый. В дореволюционной России таких общих терминов как «стихийное бедствие» или «чрезвычайная ситуация» не существовало. И, тем не менее, представляется возможным применение современного понятийного аппарата для характеристики природных явлений, таких как наводнение, массовый падеж скота, эпидемия человеческих болезней и, конечно пожар, в контексте рассмотрения истории становления и развития государственных мер по обеспечению защиты населения от природных вызовов в Российской Империи.

Установив связь между понятиями «чрезвычайная ситуация» и «стихийное бедствие», представляется допустимым использование этих определений применительно к «истории борьбы со стихией» в Российском государстве начиная с его истоков.

Кроме того, возможно построить классификацию чрезвычайных ситуаций применительно именно к истории дореволюционной России.

Обращаясь к построению классификации чрезвычайных ситуаций дореволюционной России, необходимо рассмотреть способы построения подобной классификации.

Толковый словарь живого великорусского языка В.И. Даля говорит, что «Классифицирование или классификация – это распределение, размещение на отдели». Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона уточняет определение: «Классификация – логический прием, основанный на логическом делении понятия и употребляемый в эмпирических науках для распределения предметов на роды и виды».

Большая Советская энциклопедия дает следующее определение: «Классификация (от лат. classis – разряд, класс и facio – делаю, раскладываю) – это система соподчиненных понятий (классов объектов) какой-либо области знания или деятельности человека, часто представляемая в виде различных по форме схем (таблиц) и используемая как средство для установления связей между этими понятиями или классами объектов, а также для точной ориентировки в многообразии понятий или соответствующих объектов. Классификация должна фиксировать закономерные связи между классами объектов с целью определения места объекта в системе, которое указывает на его свойства».

В современной науке наиболее известные работы, посвященные проблеме теории классификации, принадлежат А.Л. Субботину, В.И. Кобзарю, А.А. Ивину [10–12].

Современной науке известны логические, математические и эмпирические методы классификации. Все попытки классифицировать чрезвычайные ситуации, известные

на сегодняшний день, проводились с помощью логических методов. В качестве логических методов классификации сегодня разработаны иерархический, фасетный, дескрипторный.

В основе иерархической системы классификации лежит принцип деления исходного множества элементов в зависимости от выбранного классификационного признака на классы (группировки) с последующим ранжированием этих классов по уровням. При этом следует обратить особое внимание на четкое определение цели конкретной классификации в связи с жесткой процедурой построения самой ее структуры. Простота построения и возможность использовать разные основания деления в различных ветвях делает иерархическую систему классификации наиболее удобной для применения, а значит и самой распространенной. С другой стороны, в случае обнаружения новых оснований деления уже в процессе построения системы классификации, требуется начать организацию структуры практически заново, поэтому внесение изменений в уже готовую систему невозможно. Также невозможно при данном методе предусмотреть и все возможные сочетания оснований деления.

Если у основания деления классификации не одно, а несколько однородных значений, то в таком случае используется фасетная система классификации. В этом случае основание деления будет называться «фасет» (от англ. facet – рамка) и будет содержать в себе всю совокупность однородных значений данного основания деления. При этом упорядочивание значений в рамках одного фасета совсем не обязательно.

Сама структура классификации оформляется в виде таблицы, где каждая ячейка содержит конкретное значение фасета.

Очевидным преимуществом использования фасетного метода классификации является возможность использования оснований деления со множеством однородных значений. Появление новых оснований не разрушает уже существующую структуру, что позволяет легко вносить изменения, а использование неограниченного количества оснований и их сочетаний делает данную классификацию максимально емкой.

В то же время подобная структура классификации исключает появление в разных фасетах повторяющихся значений, поскольку это может привести к известной путанице.

Третьим методом логической классификации является дескрипторный или описательный. Он применяется при создании словарей, справочников или баз данных, где поиск объекта производится по ключевым словам – дескрипторам. Миссия исследователя в этом случае сводится к созданию словаря дескрипторов, отобранных с помощью процедуры нормализации, то есть выбора из множества ключевых слов и словосочетаний, описывающих определенную предметную область или совокупность однородных объектов, наиболее употребимых.

Между отдельными дескрипторами могут быть установлены связи, позволяющие расширить область поиска информации. Различают связи: синонимические, указывающие некоторую совокупность ключевых слов как синонимы; родовидовые, отражающие включение некоторого класса объектов в более представительный класс; ассоциативные, соединяющие дескрипторы, обладающие общими свойствами.

Все три вышеописанных метода можно применить при создании классификации чрезвычайных ситуаций, хотя до сих пор полностью обоснованной системы такой классификации не существует.

Очевидно, что классификация чрезвычайных ситуаций, представленная в современном законодательстве, служит прикладным целям, например таким, как определение размера необходимых ресурсов для ликвидации последствий данной чрезвычайной ситуации. Главным теоретическим вопросом, интересующим исследователей в области проблемы классификации чрезвычайных ситуаций, сегодня становится спор о том, какие критерии необходимо и достаточно использовать при построении определительной системы данной классификации. В основе данного спора находится сравнение качественно разных факторов, лежащих в разных плоскостях измерения.

Наиболее эффективным методом классификации чрезвычайных ситуаций в подобных условиях можно назвать метод фасетов или фасетную классификацию.

Основаниями данной классификации можно назвать следующие факторы: источник чрезвычайной ситуации, действие во времени и пространстве, характер последствий для населения, возможность предотвращения негативных последствий, степень и эффективность вмешательства государства в ликвидацию данной чрезвычайной ситуации.

По источнику происхождения чрезвычайные ситуации дореволюционной России можно классифицировать на собственно природные, экологические, то есть природные, но возникшие по вине человека, и социальные – ведущие к потерям населения и нежелательным сдвигам в демографической и социальной структурах общества.

К природным чрезвычайным ситуациям, самым разрушительным по своим негативным последствиям дореволюционной России, прежде всего, следует отнести наводнения и лесные (степные) пожары. К самым распространенным экологическим чрезвычайным ситуациям можно отнести пожары в населенных пунктах (городах, деревнях, и т.п.), а также пожары на производстве (на верфях, заводах и т.д.). Среди социальных чрезвычайных ситуаций в дореволюционной России самыми губительными по своим последствиям являлись эпидемии и войны.

По времени действия необходимо выделить чрезвычайные ситуации мгновенного (краткосрочного) и длительного периодов. Знаменитое наводнение в Санкт-Петербурге 1824 г. явилось стихийным бедствием, вызвавшим чрезвычайную ситуацию краткосрочного периода, а эпидемия холеры 1831 г. – привела к чрезвычайной ситуации длительного периода.

По действию в пространстве можно выделить локальные чрезвычайные ситуации, чрезвычайные ситуации в масштабах губернии (губернские) и общероссийские чрезвычайные ситуации. Локальные чрезвычайные ситуации в дореволюционной России чаще всего возникали вследствие пожаров и наводнений в городах, губернские – в результате лесных пожаров и засух, общероссийские – в основном, вследствие войн и эпидемий. Но, например, пожар Зимнего дворца 1837 г. – это чрезвычайная ситуация общероссийского масштаба, без сомнения. А в случае, если бы не удалось тогда отстоять Эрмитаж – речь, по понятным причинам, шла бы уже о катастрофе планетарного масштаба.

Такие основания для построения определительной системы классификации чрезвычайных ситуаций, как характер последствий для населения, возможность предотвращения негативных последствий, степень и эффективность вмешательства государства в ликвидацию данной чрезвычайной ситуации возможно ввести в научный оборот с целями установления связи с действиями государства по ликвидации данных чрезвычайных ситуаций, в том числе и по организации системы предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций в условиях стихийных бедствий в истории Российского государства.

По характеру последствий для населения можно выделить чрезвычайные ситуации с обратимыми и необратимыми последствиями. В первом случае государству удается восстановить первоначальное (до стихийного бедствия) положение, сохранить жизнь людей, минимизировать экономические потери. Во втором случае – жертв избежать не удастся.

По возможности предотвращения негативных последствий можно предложить следующую терминологию – предсказуемые и непредсказуемые (внезапные) чрезвычайные ситуации. Например, начало эпидемии чумы на юге страны в царствование Александра I можно было предвидеть вследствие получения известий о распространении эпидемии этой болезни в приграничных областях соседних государств. Следовательно, возникновение чрезвычайной ситуации могло быть предсказуемо, а вовремя принятые карантинные меры могли вообще предотвратить само возникновение стихийного бедствия. К внезапным чрезвычайным ситуациям приводили внезапные пожары, наводнения. В то же время, не каждый пожар был непредсказуем. В условиях засухи пожары являлись «обычным» явлением, и вовремя принимаемые государством профилактические меры могли предотвратить возникновение внезапной чрезвычайной ситуации, связанной с пожарами.

В зависимости от степени эффективности вмешательства государства в ликвидацию чрезвычайной ситуации допустимо применение таких терминов, как «управляемые» и «неуправляемые» чрезвычайные ситуации (в качестве альтернативы можно использовать понятия: контролируемые и неконтролируемые, сдерживаемые и несдерживаемые чрезвычайные ситуации). Данное основание классификации необходимо применять во взаимосвязи с предыдущим основанием, то есть с возможностью предотвращения негативных последствий стихийного бедствия.

В дореволюционной России основным видом чрезвычайной ситуации, от которой страдало население, являлся пожар. Пожары возникали как в результате действия самой природы (удара молнии, самовозгорания в лесах и т.п.), так и зачастую – по вине самих людей. Одной из отличительных особенностей пожаров как чрезвычайных ситуаций в дореволюционной России можно назвать возможность установления его причины, специальный поджог, неосторожность в обращении с огнем, случайность природного характера. Именно эта особенность, в конечном итоге, стала существенным обстоятельством в деле создания в нашей стране особых органов власти, обеспечивавших пожарную безопасность, и отвечавших, прежде всего, за предупреждение возникновения пожаров. И, хотя, пожары зачастую возникали по вине людей, они оставались самым распространенным стихийным бедствием в населенных пунктах, и особенно, в крупных городах, основная застройка которых в России вплоть до XX в. осуществлялась деревянными строениями. Вот почему ликвидация чрезвычайных ситуаций, вызванных именно пожарами, по мере укрепления системы исполнительной власти в нашей стране стала первоочередной задачей государства, для решения которой в условиях построения «регулярного государства», то есть со времен Петра I, в Российской империи начала создаваться система государственных органов власти по обеспечению пожарной безопасности, а сама политика государства в данной области получила правовое обеспечение в системе имперского законодательства. С другой стороны, учитывая характер последствий пожаров как стихийных бедствий, становится понятным, почему ликвидация чрезвычайных ситуаций, вызванных иными стихийными бедствиями, в период становления системы государственных органов пожарной безопасности возлагалась, в том числе, и на них.

Таким образом, сегодня представляется возможным и оправданным использование современного понятийного аппарата для характеристики политики государства в области борьбы со стихийными бедствиями, а построение классификации чрезвычайных ситуаций, вызванных стихийными бедствиями, должно способствовать повышению эффективности оценки действий государства в деле ликвидации чрезвычайных ситуаций и предотвращения негативных последствий стихийных бедствий.

Литература

1. Выдержки из стенограммы заседания Правительственной комиссии по ликвидации последствий наводнения на Дальнем Востоке. г. Хабаровск 17 сент. 2013 г. // Выступление на совещании правительственной комиссии В.А. Пучкова // МЧС России. URL: <http://www.mchs.gov.ru/document/504874> (дата обращения: 25.09.2013).

2. Медведев Д.А. Приветственное слово: сб. материалов Всерос. сб. по подведению итогов деятельности единой гос. системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, выполнения мероприятий гражданской обороны в 2012 г. и постановке задач на 2013 г. // МЧС России. URL: <http://www.mchs.gov.ru/library/item/387077> (дата обращения: 25.09.2013).

3. Туманян А.Э. Проблема предупреждения преступности в условиях стихийного бедствия: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.

4. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1994. 26 дек. № 35. Ст. 3649.

5. Оценка природных и техногенных рисков в Российской Федерации. СПб.: С.-Петербург. ун-т ГПС МЧС России, 2013.
6. Положение о классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства Рос. Федерации от 13 сент. 1996 г. № 1094. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства Рос. Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2007. 28 мая. № 22. Ст. 2640.
8. Артамонова Х.В. Правовое регулирование в области гражданской обороны, обеспечения противопожарной безопасности, защиты населения и территорий Франции и других стран Европейского Союза от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006.
9. ГОСТ Р 22.0.03–95. Государственный стандарт Российской Федерации. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Природные чрезвычайные ситуации. Термины и определения. URL: http://www.standartov.ru/norma_doc/4/4797/index.htm. (дата обращения: 25.09.2013).
10. Суботин А.Л. Классификация. М.: РАН. Ин-т философии, 2001.
11. Кобзарь В.И. Основы логических знаний. СПб., 1999.
12. Ивин А.А. Логика: учеб. пособие. М., 1998.