



Munich Personal RePEc Archive

Bases of Legal Support of Activity of the Situational Social and Economic Centers

Zulfugarzade, Teymur

Plekhanov Russian University of Economics

1 September 2013

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/52660/>

MPRA Paper No. 52660, posted 09 Jun 2014 08:17 UTC

ОСНОВЫ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СИТУАЦИОННЫХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ

Краткая история зарождения и развития правового института ситуационных центров

Основанием для создания нового правового института «ситуационных центров»¹ как таковых, в современном понимании этого термина, на федеральном и региональных уровнях послужило постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»², определяющее порядок организации и функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

В соответствии с положениями части 2 указанного постановления РСЧС объединяет органы управления, силы и средства не только федеральных органов исполнительной власти, но и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и осуществляет свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»³.

На сегодняшний день в Российской Федерации созданы и действуют несколько ситуационных центров, среди которых целесообразно выделить, в первую очередь, упомянутый выше Ситуационный центр Президента Российской Федерации, а также Ситуационно-аналитический центр

¹ Одними из первых нормативных правовых актов, регламентирующих создание и деятельность правового института «ситуационный центр», являются, во-первых, распоряжение Президента РФ от 09.04.1996 № 171-рп «О Ситуационном центре Президента Российской Федерации» ((СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1877) и, во-вторых, утративший в настоящее время юридическую силу, но представляющий значимость для данного исследования, указ Президента РФ от 15.04.1998 № 377 «Об утверждении Положения об Управлении информационного и документационного обеспечения Президента Российской Федерации» (СЗ РФ. 1998. № 16. Ст. 1831).

² Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 12.

³ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

Минэнерго России⁴, Ситуационный центр Минприроды России⁵, Ситуационный центр Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций⁶, Ситуационно-консультационный центр ФТС России⁷, Ситуационный центр оперативного управления транспортно-эксплуатационным состоянием автомобильных дорог в чрезвычайных и кризисных ситуациях Федерального дорожного агентства Министерства транспорта Российской Федерации⁸ и др.

Понятие ситуационного центра

Прежде всего, полагаем целесообразным отметить, что ни в одном из проанализированных нами нормативных актов не содержится определение понятия «ситуационный центр». В указанной связи представляется необходимым обратиться к доктринальным источникам.

По мнению Д.А.Белова, под термином «ситуационный центр» сегодня следует понимать достаточно мощную централизованную структуру «интеллектуальной поддержки принятия решений»⁹.

Предлагаем ввести и в последующем законодательно закрепить следующее понятие рассматриваемого правового института:

«Ситуационный центр – высококадрово- и технически обеспеченная централизованная информационно-аналитическая мониторинговая

⁴ См.: распоряжение Правительства РФ от 04.09.2010 № 1478-р «О создании федерального государственного автономного учреждения «Ситуационно-аналитический центр Минэнерго России» // СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4753.

⁵ См.: приказ Минприроды РФ от 22.07.2010 № 278 «Об утверждении Регламента представления информации в Ситуационный центр Минприроды России в Систему обеспечения оперативной информацией руководства Минприроды России» // СПС «КонсультантПлюс».

Данная работа выполнена с использованием справочной правовой системы КонсультантПлюс

⁶ См.: приказ Роскомнадзора от 21.01.2011 № 27 «О Ситуационном центре Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См.: приказ ФТС РФ от 22.06.2010 № 1177 «О создании Ситуационно-консультационного центра ФТС России» // СПС «КонсультантПлюс».

⁸ См.: приказ Росавтодора от 26.11.2004 № ОБ-106 «О создании Ситуационного центра оперативного управления транспортно-эксплуатационным состоянием автомобильных дорог в чрезвычайных и кризисных ситуациях Федерального дорожного агентства Министерства транспорта Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ *Подробнее см.: Мисевич П.В., Белов Д.А. Прогнозы развития центров ситуационного управления и научно-практические вопросы построения мобильной интеллектуальной среды управления организацией // Управление персоналом. 2008. № 22.*

структура интеллектуальной и консультационной (консалтинговой) поддержки принятия стратегических, оперативных и иных (иного уровня и важности) решений».

Компетенция региональных ситуационных центров

Руководствуясь положениями вышеуказанного приказа Роскомнадзора от 21.01.2011 № 27 «О Ситуационном центре Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» полагаем возможным определить следующие основные функции ситуационных центров по наблюдению и оценке рисков в социально-экономическом развитии регионов РФ¹⁰.

1. Ситуационный центр по наблюдению и оценке рисков в социально-экономическом развитии региона – субъекта Российской Федерации (далее – Ситуационный центр) создается в целях повышения эффективности управленческой деятельности, выработки стратегически правильных и обоснованных управленческих решений и контроля их выполнения как в штатных, так и нештатных ситуациях.

Ситуационный центр включает в себя совокупность сил, средств и оборудования, используемых для целей, указанных в абзаце 1 настоящего пункта.

2. Задачи и функции Ситуационного центра

2.1. Ситуационный центр выполняет следующие задачи:

2.1.1. Консолидация в режиме реального времени актуальной социально-экономической информации и данных о внешних воздействиях;

2.1.2. Мониторинг обстановки в социально-экономической сфере региона и представление обобщенной или детализированной информации;

2.1.3. Прогнозирование развития ситуации в социально-экономической сфере на основе анализа поступающей информации;

2.1.4. Оперативное реагирование на возникновение нештатных ситуаций в социально-экономической сфере;

2.1.5. Обеспечение взаимодействия администрации субъекта Федерации с пунктами управления федеральных и региональных и

¹⁰ См. также: Зульфугарзаде Т.Э. Основы социального государства и гражданского общества: учебник для студ. учреждений высш. проф. образования / Т.Э. Зульфугарзаде. – М.: Издательский центр «Академия», 2012; Зульфугарзаде Т.Э. Право социального обеспечения: Программа учебного курса. – М.: Российский Новый университет, 2005;. Зульфугарзаде Т.Э. Право социального обеспечения: Учебное пособие. – М.: Российский Новый университет, 2005; Зульфугарзаде Т.Э. Роль юристов в развитии правовой концепции социального государства // Третий молодежный Форум юристов (межвузовская научно-практическая конференция студентов и профессорско-преподавательского состава) 06 декабря 2011 года «Роль юристов в развитии социального государства»: сборник статей. – М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2011.

муниципальных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций;

2.1.6. Оперативное доведение распоряжений и указаний администрации субъекта Федерации до подведомственных организаций, координация их действий и контроль исполнения принятых решений в режиме чрезвычайной ситуации.

2.2. Ситуационный центр осуществляет следующие функции:

2.2.1. Информационно-аналитическое обеспечение руководства администрации субъекта Федерации, в том числе:

– сбор, накопление, обработка и анализ социально-экономической информации, подготовка докладов руководству региона;

– сбор данных от территориальных органов региона для доклада руководству региона и подготовки материалов для принятия мер;

– сбор и обобщение информации о выявлении негативного влияния на социально-экономическую ситуацию в регионе со стороны зарубежных государств, российских юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и физических лиц;

– формирование для руководства региона отчетов, справок о состоянии социально-экономической ситуации в регионе;

– подготовка и представление отчетных документов, информационно-аналитических и справочных материалов по результатам контроля социально-экономической ситуации в регионе;

– визуализация результатов анализа социально-экономической информации и прогнозов, вывод на средства отображения;

– подготовка руководству региона данных о социально-экономической ситуации в районе чрезвычайной ситуации;

2.2.2. Регистрацию и систематизацию материалов, поступающих в Ситуационный центр;

2.2.3. Мониторинг основных показателей деятельности администрации субъекта Федерации и подведомственных организаций;

2.2.4. Обработку, анализ и обобщение данных контроля социально-экономической ситуации;

2.2.5. Своевременное доведение до руководителей администрации субъекта Федерации, подведомственных организаций, ситуационных центров организаций решений и указаний руководства региона и контроль их исполнения в пределах своей компетенции;

2.2.6. Своевременное доведение до ситуационных центров организаций запретов (ограничений) в социально-экономической сфере, вводимых при проведении специальных мероприятий и в чрезвычайных ситуациях, и контроль их выполнения;

2.2.7. Обмен информацией с соответствующими пунктами управления и ситуационными центрами федеральных органов

исполнительной власти и организаций на основании соглашений и регламентов взаимодействия в пределах своей компетенции;

2.2.8. Организация видеоконференцсвязи с руководителями региона и подведомственными организациями;

2.3. Ситуационный центр осуществляет также иные функции, предусмотренные региональными правовыми актами и поручениями руководителя региона.

3. Организация деятельности

3.1. Обеспечение работы Ситуационного центра осуществляется работниками администрации субъекта Федерации, а также при необходимости работниками подведомственных организаций.

3.2. Порядок работы Ситуационного центра определяется Регламентом.

3.3. Координацию деятельности Ситуационного центра осуществляет заместитель руководителя региона в соответствии с распределением обязанностей.

3.4. Для решения поставленных перед Ситуационным центром задач и исполнения своих функциональных обязанностей сотрудники, обеспечивающие работу Ситуационного центра, взаимодействуют с органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями путем обмена информацией, отчетной и иной документацией.

3.5. Непосредственное руководство и обеспечение решения задач, стоящих перед Ситуационным центром, осуществляет руководитель Ситуационного центра, назначаемый в установленном руководителем региона порядке.

4. Руководитель Ситуационного центра:

4.1. Запрашивает и получает в установленном порядке оперативную социально-экономическую информацию и другие необходимые материалы от администрации субъекта Федерации и подведомственных организаций в ходе организации и проведения работ в соответствии с задачами и функциями Ситуационного центра;

4.2. Готовит в установленном порядке предложения по совершенствованию функционирования Ситуационного центра и представляет их на рассмотрение руководству региона;

4.3. Участвует в работе совещаний, заседаний, семинаров, проводимых руководством региона по вопросам, относящимся к компетенции Ситуационного центра;

4.4. Руководит деятельностью сотрудников Ситуационного центра, обеспечивает решение стоящих перед Ситуационным центром задач, отдает распоряжения сотрудникам Ситуационного центра и контролирует их выполнение;

4.5. Осуществляет контроль за сроками и качеством выполнения поставленных задач, работой технологических систем Ситуационного центра;

4.6. Разрабатывает и осуществляет мероприятия по улучшению качества работы Ситуационного центра, участвует в формировании предложений по обучению и повышению квалификации сотрудников Ситуационного центра;

4.7. Обеспечивает выполнение поручений руководителя региона, заместителей руководителя региона;

4.8. Обеспечивает сохранность информации, являющейся конфиденциальной;

4.9. Обеспечивает исполнение сотрудниками Ситуационного центра возложенных на них обязанностей, соблюдение ими правил внутреннего распорядка, требований по охране труда и техники безопасности, пожарной безопасности¹¹.

Регламент работы Ситуационного центра

Регламент работы Ситуационного центра может иметь следующую структуру.

1. Общие положения

1.1. Настоящий Регламент определяет порядок работы Ситуационного центра по наблюдению и оценке рисков в социально-экономическом развитии региона (далее – Ситуационный центр) при реализации им своих функций и полномочий.

1.2. Ситуационный центр функционирует в состоянии постоянной готовности к выполнению возложенных на него задач и функций, в том числе по информационному обеспечению руководства региона о социально-экономическом положении в регионе.

Ситуационный центр работает в круглосуточном режиме работы.

2. Информационное обеспечение деятельности и информационные ресурсы Ситуационного центра

2.1. Информационное обеспечение деятельности Ситуационного центра осуществляют:

- структурные подразделения администрации субъекта Федерации;
- подведомственные администрации субъекта Федерации организации;
- ситуационные центры подведомственных администрации субъекта Федерации организаций;

¹¹ См. также: Зульфугарзаде Т.Э. Соотношение функций и задач современного правового социального государства // Горный информационно-аналитический бюллетень. 2012. № 6. – С. 262-266.

– ситуационные центры и пункты управления иных федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций на основании соглашений.

2.2. Информационные ресурсы Ситуационного центра состоят из:

– автоматизированных систем администрации субъекта Федерации и подведомственных администрации субъекта Федерации организаций;

– информации об аварийных ситуациях, получаемых от подведомственных администрации субъекта Федерации организаций;

– информации о нарушениях, выявленных в ходе контроля и надзора, а также мероприятий по мониторингу за социально-экономическим состоянием в регионе;

– информации, полученной в результате взаимодействия с пунктами управления и ситуационными центрами федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций на основании соглашений и регламентов взаимодействия.

2.3. Пользователями информационными ресурсами Ситуационного центра являются:

– руководство региона;

– руководитель (глава) субъекта Федерации;

– заместители руководителя субъекта Федерации;

– структурные подразделения субъекта Федерации;

– федеральные органы исполнительной власти и иные организации

(в соответствии с заключенными соглашениями).

3. Дежурная смена Ситуационного центра

3.1. Функционирование Ситуационного центра обеспечивается дежурными сменами, формируемыми из числа работников Ситуационного центра.

3.2. В своей работе дежурная смена руководствуется действующим законодательством Российской Федерации, субъекта Федерации, настоящим Регламентом.

3.3. Задачи дежурной смены:

3.3.1. Обеспечение функционирования Ситуационного центра, реализации его задач и функций, в том числе:

3.3.1.1. Ежедневный сбор, анализ социально-экономической информации и подготовка оперативных докладов руководству региона;

3.3.1.2. Своевременное доведение распоряжений и оперативных указаний руководства региона до руководителей подведомственных администрации субъекта Федерации организаций и контроль их исполнения в пределах своей компетенции;

3.3.1.3. Координация деятельности ситуационных центров организаций в ходе выполнения мероприятий по мониторингу социально-экономической ситуации в регионе;

3.3.1.4. Обеспечение информационного взаимодействия с соответствующими пунктами управления, ситуационными центрами федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций на основании соглашений и регламентов взаимодействия в пределах своей компетенции;

3.3.1.5. Информационное и техническое обеспечение мероприятий, проводимых в Ситуационном центре;

3.3.1.6. Обеспечение бесперебойной работы технических и программных средств Ситуационного центра.

3.4. Операторы и специалисты дежурной смены подчиняются старшему смены, находящемуся в непосредственном подчинении руководителя Ситуационного центра.

3.5. Дежурная смена формируется руководителем Ситуационного центра по согласованию с заместителем руководителя региона, курирующим работу Ситуационного центра (далее – заместитель руководителя региона).

3.6. График дежурств лиц, входящих в состав дежурной смены, составляется руководителем Ситуационного центра на предстоящий месяц не позднее 23 числа текущего месяца и утверждается заместителем руководителя региона.

Изменения графика производятся руководителем Ситуационного центра по объективным причинам и утверждаются в указанном выше порядке.

4. Руководитель и специалисты дежурных смен выполняют работу в соответствии со своими функциональными обязанностями.

5. В зависимости от обстановки функционирование Ситуационного центра осуществляется в режимах повседневной деятельности и чрезвычайной ситуации.

Порядок работы в каждом из указанных режимов определяется руководителем региона.

5.1. В режим чрезвычайной ситуации Ситуационный центр переводится по решению руководителя региона.

В режиме чрезвычайной ситуации информационное взаимодействие между структурными подразделениями администрации субъекта Федерации и подведомственных ей организаций осуществляется непосредственно через Ситуационный центр.

5.2. В режиме чрезвычайной ситуации дежурная смена дополнительно обеспечивает:

5.2.1. Оповещение и персональный вызов работников администрации субъекта Федерации согласно указаниям руководителя региона;

5.2.2. Постоянный контроль социально-экономической ситуации в районах чрезвычайных ситуаций;

5.2.3. Подготовку руководству региона оперативных данных о социально-экономической ситуации в регионе и предложений по ее стабилизации и улучшению;

5.2.4. Координацию деятельности дежурных смен ситуационных центров подведомственных администрации субъекта Федерации организаций и дополнительно привлекаемых сил и средств;

5.2.5. Подготовку предложений по оптимизации действий дополнительно привлекаемых сил и средств и представление их руководству региона;

5.2.6. Поддержание постоянного взаимодействия администрации субъекта Федерации и подведомственных организаций при осуществлении ими функций контроля и надзора за соблюдением законодательства Российской Федерации в социально-экономической сфере;

5.2.7. Информационное взаимодействие с соответствующими пунктами управления и ситуационными центрами федеральных органов исполнительной власти и организаций на основании соглашений и регламентов взаимодействия в пределах своей компетенции.

6. Порядок приема и обработки информации дежурной сменой

6.1. Информация из администрации субъекта Федерации и ситуационных центров подведомственных администрации субъекта Федерации организаций поступает дежурному оператору Ситуационного центра ежедневно в соответствии с графиком докладов, а в случае нештатной ситуации данная информация передается в Ситуационный центр безотлагательно.

6.2. Дежурный оператор Ситуационного центра регистрирует поступившую информацию в журнале установленной формы. В журнале указываются краткое содержание, источник, из которого поступила информация, наименование файла, время поступления, фамилия принявшего информацию.

6.3. Отданные и принятые распоряжения регистрируются дежурным оператором в электронном журнале с указанием принятых решений, исполнителей, хода исполнения, результатов исполнения и отчетов (докладов).

6.4. Дежурные смены Ситуационного центра ежедневно обрабатывают все материалы, поступившие в Ситуационный центр в течение дня.

6.5. Контроль прохождения информации осуществляет руководитель Ситуационного центра при необходимости с привлечением по согласованию с заместителем руководителя региона специалистов администрации субъекта Федерации.

7. Контроль за работой Ситуационного центра осуществляет заместитель руководителя региона в соответствии с распределением обязанностей.¹²

Заключение

Полагаем, что внесенные предложения по структуре ситуационного центра по наблюдению и оценке рисков в социально-экономическом развитии региона позволят в обозримое время создать надежную систему таких региональных ситуационных центров, интегрированных в последующем в общегосударственную систему антикризисных центров, что позволит надлежащим образом обеспечить стабильную социально-экономическую ситуацию на территории субъектов Российской Федерации, обеспечить безопасность, а также защитить права и охраняемые законом интересы личности, общества, каждого региона и государства в целом.

Данная работа выполнена с использованием справочной правовой системы КонсультантПлюс.

Литература

1. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
2. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // СЗ РФ. 2004. № 2. Ст. 12.
3. Распоряжение Правительства РФ от 04.09.2010 № 1478-р «О создании федерального государственного автономного учреждения «Ситуационно-аналитический центр Минэнерго России» // СЗ РФ. 2010. № 37. Ст. 4753.
4. Приказ Минприроды РФ от 22.07.2010 № 278 «Об утверждении Регламента представления информации в Ситуационный центр Минприроды России в Систему обеспечения оперативной информацией руководства Минприроды России» // СПС «КонсультантПлюс».

¹² Подробнее см.: Зулфугарзаде Т.Э. Оперативный мониторинг в структуре региональных ситуационных центров социально-экономического развития: монография (3.1. Краткая история зарождения и развития правового института ситуационных центров) / отв. ред. Е. В.Зарова. – Москва: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2013. – С. 62-71.

5. Приказ Роскомнадзора от 21.01.2011 № 27 «О Ситуационном центре Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций» // СПС «КонсультантПлюс».
6. Приказ ФТС РФ от 22.06.2010 № 1177 «О создании Ситуационно-консультационного центра ФТС России» // СПС «КонсультантПлюс».
7. Приказ Росавтодора от 26.11.2004 № ОБ-106 «О создании Ситуационного центра оперативного управления транспортно-эксплуатационным состоянием автомобильных дорог в чрезвычайных и кризисных ситуациях Федерального дорожного агентства Министерства транспорта Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
8. *Мисевич П.В., Белов Д.А.* Прогнозы развития центров ситуационного управления и научно-практические вопросы построения мобильной интеллектуальной среды управления организацией // Управление персоналом. 2008. № 22.
9. *Зульфугарзаде Т.Э.* Основы социального государства и гражданского общества: учебник для студ. учреждений высш. проф. образования / Т.Э. Зульфугарзаде. – М.: Издательский центр «Академия», 2012.
10. *Зульфугарзаде Т.Э.* Право социального обеспечения: Программа учебного курса. – М.: Российский Новый университет, 2005.
11. *Зульфугарзаде Т.Э.* Право социального обеспечения: Учебное пособие. – М.: Российский Новый университет, 2005.
12. *Зульфугарзаде Т.Э.* Роль юристов в развитии правовой концепции социального государства // Третий молодежный Форум юристов (межвузовская научно-практическая конференция студентов и профессорско-преподавательского состава) 06 декабря 2011 года «Роль юристов в развитии социального государства»: сборник статей. – М.: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2011.
13. *Зульфугарзаде Т.Э.* Соотношение функций и задач современного правового социального государства // Горный информационно-аналитический бюллетень. 2012. № 6. – С. 262-266.
14. *Зульфугарзаде Т.Э.* Оперативный мониторинг в структуре региональных ситуационных центров социально-экономического развития: монография (3.1. Краткая история зарождения и развития правового института ситуационных центров) / отв. ред. Е. В.Зарова. – Москва: ФГБОУ ВПО «РЭУ им. Г.В. Плеханова», 2013. – С. 62-71.

Данная работа выполнена с использованием справочной правовой системы КонсультантПлюс.