Закурдаева Алина Юрьевна. Управление деятельностью по оказанию первой помощи: административно-правовой аспект: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.14 / Закурдаева Алина Юрьевна;[Место защиты: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования "Российский университет дружбы народов"].- Москва, 2015.- 234 с.

Введение

**Глава 1. Понятие и сущность правового механизма управления деятельностью по оказанию первой помощи 20**

1.1. Управление оказанием первой помощи: понятие и организационно-правовые характеристики 20

1.2. Административно-правовое регулирование лицензирования и регистрации в управлении деятельностью по оказанию первой помощи 46

**Глава 2. Структурно-функциональная организация потестарных субъектов системы управления оказанием первой помощи 77**

2.1. Административно-правовой статус потестарных субъектов системы управления оказанием первой помощи 77

2.2. Функции ориентирования системы управления деятельностью по оказанию первой помощи 90

2.3. Функции обеспечения системы управления деятельностью по оказанию первой помощи 105

2.4. Функции оперативного руководства деятельностью по оказанию первой помощи 113

**Глава 3. Структурно-функциональная организация объектов системы управления оказанием первой помощи 129**

3.1. Организованные объекты системы управления оказанием первой помощи 129

3.2. Общественные объединения как объекты системы управления оказанием первой помощи 156

3.3. Индивидуальные объекты системы управления оказанием первой помощи 173

Заключение 185

Список использованных нормативных актов и

Специальной литературы

* [Административно-правовое регулирование лицензирования и регистрации в управлении деятельностью по оказанию первой помощи](http://www.dslib.net/admin-pravo/upravlenie-dejatelnostju-po-okazaniju-pervoj-pomowi-administrativno-pravovoj.html#6661551)
* [Функции ориентирования системы управления деятельностью по оказанию первой помощи](http://www.dslib.net/admin-pravo/upravlenie-dejatelnostju-po-okazaniju-pervoj-pomowi-administrativno-pravovoj.html#6661552)
* [Функции оперативного руководства деятельностью по оказанию первой помощи](http://www.dslib.net/admin-pravo/upravlenie-dejatelnostju-po-okazaniju-pervoj-pomowi-administrativno-pravovoj.html#6661553)
* [Индивидуальные объекты системы управления оказанием первой помощи](http://www.dslib.net/admin-pravo/upravlenie-dejatelnostju-po-okazaniju-pervoj-pomowi-administrativno-pravovoj.html#6661554)

## Административно-правовое регулирование лицензирования и регистрации в управлении деятельностью по оказанию первой помощи

Обеспечение прав и законных интересов граждан в сфере охраны здоровья является важнейшей социальной задачей10. Принципы и порядок осуществления права на охрану здоровья и медицинскую помощь устанавливаются ст. 18 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Право на охрану здоровья обеспечивается комплексом мер: охраной окружающей среды; созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан; производством и реализацией продуктов питания соответствующего качества, качественных, безопасных и доступных лекарственных препаратов, а также оказанием доступной и качественной медицинской помощи.

Организации охраны здоровья граждан посвящена глава 5 ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Согласно ст. 29 указанной главы, организация охраны здоровья осуществляется, в том числе путем организации оказания первой помощи.

Для уточнения современных представлений о месте и роли института первой помощи в организации охраны здоровья граждан кратко проанализируем генезис организационно-правовых форм обеспечения деятельности по оказанию первой помощи, а также современное нормативно-правовое регулирование.

Колоколов Г.Р., Махонько Н.И. Медицинское право: учебное пособие. М., 2009. С. 11. В СССР вопросы первой помощи были разработаны в рамках военной медицины, где первая помощь выступала в качестве этапа медицинской эвакуации11. Так, начиная с 1926 г. Советское Общество Красного Креста и Красного Полумесяца СССР организовало масштабное обучение населения правилам оказания первой помощи. В этот период создавались кружки обучения правилам оказания первой помощи и формировались санитарные посты и дружины, которые участвовали в оказании помощи при стихийных бедствиях и несчастных случаях. К 1927 г. на территории страны работало около 1000 таких кружков, в которых обучалось до 15000 слушателей.

Согласно Положению о противовоздушной обороне Союза ССР от 4 октября 1932 г., утвержденному Советом Народных Комиссаров, в число основных задач местной противовоздушной обороны входила, в том числе организация первой помощи пострадавшим от нападения с воздуха. В целях совершенствования форм распространения санитарно-оборонных знаний и навыков были введены нормативы комплекса «Готов к санитарной обороне» и «Будь готов к санитарной обороне». Внедрение этих нормативов возлагалось на комитеты Союза обществ Красного Креста и Красного Полумесяца. В этот период миллионы граждан СССР были обучены правилам оказания перовой помощи.

Послевоенное развитие первой помощи проходило в рамках гражданской обороны. 13 июля 1961 г. Постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР № 639-275 утверждено «Положение о гражданской обороне СССР»12.

Для условий мирного времени использовались элементы организации оказания первой помощи в боевых условиях, часто без необходимой адаптации и согласования. При этом исследования, направленные на научно-обоснованное совершенствование организации оказания первой помощи и изучение специфики деятельности по оказанию первой помощи в мирное время, практически не проводились. Как результат, в нормативных актах, программах обучения, учебных пособиях и иных документах содержались устаревшие методики оказания первой помощи, от которых отказались в мировой практике.

Изменение геополитической ситуации после распада СССР повлекло смену стратегии национальной безопасности. В результате функции гражданской обороны были изменены. В частности, в связи со снижением прямой угрозы военной опасности отпала необходимость обучения широких слоев населения выполнению мероприятий гражданской обороны.

В постсоветский период развитие первой помощи было связано преимущественно с обучением водителей автотранспортных средств. Это обусловлено тем, что в последние десятилетия механическая травма превратилась в одну из ведущих проблем современной медицины14. Количество дорожно-транспортных происшествий (далее - ДТП) в России в разные годы колеблется от 160000 до 180000 и составляет 65,7% техногенных катастроф15. Начиная с 2001 г. в России наблюдается устойчивый рост общего количества ДТП, который сопровождается ростом травмирования и гибели пострадавших16. В целях сокращения аварийности и смертности в результате ДТП, была принята федеральная целевая программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2006 - 2012 годах», утвержденная постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 г. № 100 . Этот административно-правовой акт положил начало развитию первой помощи в постсоветский период. Важным итогом реализации юридических мероприятий указанной программы в части разработки вопросов нормативно-правового регулирования организации оказания первой помощи для всех категорий потенциальных участников оказания первой помощи стало принятие Федерального Закона от 25 ноября 2009 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан и отдельные законодательные акты Российской Федерации»18, дополнившего Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан19 ст. 19.1. «Первая помощь».

Данная статья впервые ввела термин «первая помощь» для обозначения помощи пострадавшим, оказываемой лицами, не имеющими медицинского образования, при несчастных случаях и других жизнеугрожающих состояниях и заболеваниях до прибытия медицинского персонала. Ранее в отсутствие единого термина в правовых актах для обозначения первой помощи зачастую использовались взаимоисключающие термины. Это приводило к пробелам в законодательстве, к неоднозначности понимания и толкования норм. Для обозначения данного вида помощи использовались такие термины, как: «первая медицинская помощь», «доврачебная медицинская помощь», «экстренная помощь» и другие.

Вышеназванным Федеральным Законом от 25 ноября 2009 г. № 267-ФЗ были также внесены поправки в терминологию первой помощи еще в 12 федеральных нормативных документов. В настоящее время в целях обеспечения единства терминологии в федеральные нормативные акты постепенно вносятся соответствующие изменения и дополнения.

## Функции ориентирования системы управления деятельностью по оказанию первой помощи

Так, по мнению Б.Б. Тишаева, статус и есть положение, и данные понятия должны использоваться как взаимозаменяемые135. Н.И. Матузов и А.В. Малько утверждают, что статус и положение представляют собой признанную конституцией и законодательством совокупность прав и обязанностей субъектов, а также полномочий органов и должностных лиц, с помощью которых они выполняют свои социальные роли136. При этом для широкой трактовки термина «правовой статус» характерно включение других элементов, помимо прав и обязанностей. Так, А.И. Лепешкин называет в качестве составляющего элемента правового статуса (положения) гарантии прав и обязанностей , Л.Д. Воеводин - правоспособность и принципы , Н.И. Матузов - общую (статутную) ответственность . Характерно в данном аспекте высказывание С.А. Авакьяна, который понимает под статусом «оформленное нормативным актом положение органа, организации, объединения, должностного лица, личности140. Статус характеризует их природу, место в системе общественных отношений и субъектов права, важнейшие права и обязанности, формы (порядок) их реализации и принимаемые при этом акты или совершаемые действия»141.

Соглашаясь с широкой трактовкой понятия правовой статус, далее рассмотрим какие элементы выделяются в структуре правового статуса применительно к административно-правовому аспекту. С.Н. Братановский выделяет следующие элементы правового статуса управленческих органов:

Братановский С.Н. Административное право: учебник. М.: Директ-Медиа, 2013. Доступ из справ. правовой системы «Консультант Плюс». субъектов управления такие блоки элементов, как целевой (включающий юридически закрепленные цели, задачи, функции субъекта), структурно-организационный (содержащий нормативное регулирование порядка образования, легализации, реорганизации, ликвидации субъектов и т.д.) и компетенционный блоки (состоящий из предметов ведения, прав и обязанностей)143. Из указанных элементов правового статуса Ю.Н. Старилов важнейшей составной частью правового статуса государственного органа, определяющей его роль и назначение в российском государстве, считает компетенцию144.

При этом, при трактовке понятия «компетенция» в отечественной юридической литературе высказаны многочисленные точки зрения145. Так, Д.Н. Бахрах трактует компетенцию как властные полномочия (обязанности и права) и подведомственность (круг дел) органа власти146. Ю.А. Тихомиров понимает под компетенцией законно установленный объем публичных дел, выполняемых уполномоченным субъектом . А.Б. Зеленцов считает, что компетенцию следует понимать как строго определенную нормативными актами совокупность полномочий (прав и обязанностей) публичного органа в отношении установленного для него предмета ведения . М.Б. Лазарев рассматривает компетенцию органов управления как виды воздействий на объекты управления при осуществлении в определенной сфере конкретных управленческих функций (информация, прогнозирование, координация, контроль, планирование), и отмечает, что компетенция очерчивается путем указания на функции, которые возложены на орган применительно к той или

По нашему мнению, вышеперечисленные точки зрения авторитетных ученых относительно правовой природы компетенции управленческого органа во многом объективны. Их анализ позволяет обобщить научные подходы к трактовке понятия компетенции, и сделать вывод о том, что традиционно в российской юридической науке понятие компетенции управленческого органа включает в себя следующие элементы: цели и задачи деятельности органа; функции органа, обеспечивающие решение управленческих задач; совокупность правообязанностей, то есть полномочий органа, обеспечивающих реализацию функций органа; организационные формы и методы деятельности органа152.

Экстраполируя вышеприведенные теоретические интерпретации элементов правового статуса на наше исследование административно-правового статуса субъектов управления организацией оказания первой помощи, представляется необходимым сфокусировать внимание на компетенции как на важнейшем элементе административно-правового статуса. При этом, как справедливо отмечает А.Б. Зеленцов, разнотипность правового статуса субъектов административного права выражается прежде всего в закрепленной законом организационной и функциональной

Так, содержание статуса субъекта управления напрямую зависит от того, является ли данный субъект федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления. На основании данного признака среди субъектов организационно-правового управления оказанием первой помощи в Российской Федерации можно выделить две большие группы. В первую группу входят органы государственной власти. Согласно Указу Президента РФ от 21 мая 2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» в системе федеральных органов исполнительной власти насчитывается 20 федеральных министерств, 34 федеральные службы, а также 24 федеральные агентства. Кроме того, исходя из федеративного устройства, предусматривающего разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, в этой группе необходимо также рассмотреть функции в области организации первой помощи исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. А ко второй группе субъектов управления относятся органы местного самоуправления, представляющие собой, как справедливо отмечает Н.М. Чепурнова, самостоятельный уровень публичной власти, обеспечивающий управляемость социальной системы местного уровня154.

## Функции оперативного руководства деятельностью по оказанию первой помощи

Эффективная организация оказания первой помощи при всех видах травматизма должна обеспечиваться организованной многоуровневой и многофункциональной социальной деятельностью объектов системы управления оказанием первой помощи. Управляемые объекты являются замыкающим звеном системы организации оказания первой помощи, принимающим участие в непосредственном оказании первой помощи. В зависимости от характера, обстоятельств и места получения травмы или наступления иного состояния, требующего оказания первой помощи, в организации ее оказания могут быть задействованы объекты, осуществляющие деятельность в области охраны правопорядка, обеспечения национальной безопасности, предупреждения чрезвычайных ситуаций, исполнения наказаний, предупреждения дорожно-транспортного травматизма. Всестороннее исследование таких объектов с использованием системно-функционального подхода позволило выявить следующие особенности.

Для объектов, причисляемых к организационно-правовой системе управления оказанием первой помощью функция организации оказания первой помощи не является основной, объекты имеют разные виды деятельности, уровни подчиненности, организационно-правовую форму и административно-правовой статус. Эти признаки управляемых объектов обуславливают возможность их классификации по целому ряду оснований, предлагаемых в научной литературе. Так, могут использоваться основания классификации объектов управления по целевому назначению, по выполняемым общественным функциям объектов управления, по организационно-правовой форме, по форме собственности, по уровню подчиненности и иные . При этом классификация по одному основанию не исключает классификацию по другим критериям.

Представляется, что с учетом функционально-организационного разнообразия объектов управления целесообразно заложить в качестве основного критерия классификацию, разработанную Г.В. Атаманчуком, в зависимости от целей и направлений функционирования (деятельности) управляемых объектов, а также содержания их основной (главенствующей) по характеру деятельности. Исходя из данной классификации, на основании системного анализа действующей нормативной базы выделим в системе управления оказанием первой помощи в Российской Федерации следующие объекты. 1. Объекты, осуществляющие в качестве основной деятельность в области предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. К таким объектам мы можем причислить аварийно-спасательные службы и аварийно-спасательные формирования, находящиеся в ведении МЧС России, спасательные воинские формирования, Государственную противопожарную службу, муниципальную пожарную охрану, ведомственную пожарную охрану, частную пожарную охрану. 2. Объекты, осуществляющие в качестве основной деятельность по охране правопорядка, а именно органы внутренних дел, внутренние войска, охранно-сыскные структуры. 3. Объекты, осуществляющие в качестве основной деятельность по обеспечению национальной безопасности: Вооруженные силы Российской Федерации. 4. Объекты, осуществляющие в качестве основной деятельность по исполнению судебных актов и уголовных наказаний в виде лишения свободы. К данной группе необходимо отнести учреждения и органы уголовно-исполнительной системы и федеральной службы судебных приставов. 5. Объекты, выступающие в имущественном обороте в качестве работодателей (юридические и физические лица).

В связи с тем, что организация оказания первой помощи не является основным видом деятельности для вышеназванных структур, для того, чтобы не отступать от заявленной темы исследования, на основе анализа функционально-организационных основ деятельности юридических образований в вышеназванных сферах среди них необходимо выявить те объекты, которые принимают непосредственное участие в организации оказания первой помощи, и подвергнуть исследованию их структурно-функциональную организацию.

В качестве дополнительного критерия классификации необходимо применить классификацию на объекты, оформленные в организационном отношении и индивидуальные объекты, не оформленные в организационном отношении. Это обусловлено тем, что в организации оказания первой помощи значительную роль играют объекты, не состоящие в устойчивых организационно-правовых отношениях по организации оказания первой помощи, однако приобретающие особый административно-правовой статус в силу наступления определенных юридических фактов, требующих организации оказания первой помощи (например, водители транспортных средств при дорожно-транспортном происшествии). Здесь необходимо отметить, что для целого ряда объектов управления, являющихся организованными структурами, характерна двойственная роль в системе управления оказанием первой помощи. При осуществлении деятельности по организации оказания первой помощи эти структуры выступают, с одной стороны, как управляющие субъекты, выполняющие в силу своего административно-правового статуса функции управления деятельностью по оказанию первой помощи, а с другой стороны - как управляемые объекты, которые непосредственно участвуют в оказании первой помощи.

## Индивидуальные объекты системы управления оказанием первой помощи

Продолжая исследовать роль общественных объединений в организации оказания первой помощи с позиции их правового анализа, рассмотрим административно-правовое положение общественных объединений добровольной пожарной охраны. Такие общественные объединения имеют более узкую функциональную направленность по сравнению с общественными объединениями спасателей. Согласно ст. 6 ФЗ от 06 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране»277, под общественным объединением пожарной охраны понимается созданное в соответствии с законодательством Российской Федерации социально ориентированное общественное объединение физических лиц и (или) юридических лиц - общественных объединений, основной уставной целью которого является участие в осуществлении деятельности в области пожарной безопасности и проведении аварийно-спасательных работ. ФЗ от 06 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» устанавливает, что общественные объединения добровольной пожарной охраны создаются в форме общественной организации или общественного учреждения.

В числе задач добровольной пожарной охраны ст. 9 ФЗ от 06 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» называет оказание первой помощи пострадавшим. Для решения поставленных задач общественные объединения пожарной охраны для достижения уставных целей осуществляют следующие организационные полномочия: создание подразделений добровольной пожарной охраны; подготовка добровольных пожарных; материальное стимулирование участия добровольных пожарных в обеспечении пожарной безопасности.

В качестве примера такой организации можно привести Общероссийскую общественную организацию «Всероссийское Добровольное Пожарное Общество», имеющую отделения в субъектах. Среди основных задач Всероссийского Добровольного Пожарного Общества п. 3 Устава называет содействие разработке и реализации государственной политики, целевых и иных программ и проектов, совершенствованию законодательства и нормативной правовой базы в сфере пожарной безопасности и защиты от чрезвычайных ситуаций; подготовку населения к действиям по предупреждению и тушению пожаров, преодолению последствий стихийных бедствий, пожаров, экологических, техногенных или иных катастроф, к предотвращению несчастных случаев; содействие развитию добровольчества, объединению и привлечению граждан (добровольцев) к деятельности по предупреждению и тушению пожаров, защите от чрезвычайных ситуаций. Для реализации своих целей и задач общественное объединение осуществляет, в том числе, следующие виды деятельности: участие в разработке и реализации федеральных, региональных и местных целевых программ и проектов в области пожарной безопасности и защиты от чрезвычайных ситуаций; содействие органам местного самоуправления в реализации первичных мер пожарной безопасности; образовательная деятельность, в том числе по программам дополнительного профессионального образования, повышения квалификации, переподготовки, пожарно-технического минимума, охраны труда, электробезопасности и других программ дополнительного профессионального образования. Деятельность регионального отделения Всероссийского Добровольного Пожарного Общества можно проиллюстрировать на примере Воронежского областного учреждения Всероссийского Добровольного Пожарного Общества. В 2012 году общественное учреждение заключило соглашения о сотрудничестве и совместной деятельности с администрациями 15-ти муниципальных районов, а также договоры с главами 10-ти сельских поселений на создание добровольных пожарных команд. Всего по данным на декабрь 2013 года Воронежское областное учреждение Всероссийского Добровольного Пожарного Общества имеет 13 отделений в районах области со штатной численностью 180 человек и 1837 членами Общества .

Завершим анализ административной правоспособности общественных объединений в области управления деятельностью по оказанию первой помощи рассмотрением общественных объединений правоохранительной направленности. Специфика нормативного регулирования деятельности общественных объединений правоохранительной направленности в том, что оно осуществляется как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ в виде отдельных нормативных актов. В качестве примера приведем следующие нормативные акты: Закон Белгородской области № 87 от 19 января 2000 года «Об участии населения в охране общественного порядка и охране окружающей среды на территории Белгородской области»279, Закон Ульяновской области № 23-ЗО от 1 марта 2007 года «О добровольном участии граждан в охране общественного порядка на территории Ульяновской области»280, Закон Саратовской области № 171-ЗСО от 25 ноября 2011 г. «Об участии граждан в охране общественного порядка Саратовской области» . Вследствие того, что региональные законы в рассматриваемой области различны, следует отметить отсутствие идентичности подходов к организации процесса взаимодействия граждан РФ с органами внутренних дел в данной сфере . Причем, как справедливо указывает В. А. Мельников, наделение властными полномочиями общественных объединений граждан правоохранительной направленности противоречит положениям ст. 27 ФЗ «Об общественных объединениях», которая позволяет общественным объединениям осуществлять иные полномочия только в случаях прямого указания на эти полномочия в ЛОТ федеральных законах об отдельных видах общественных объединений .

Проанализируем некоторые законы субъектов Российской Федерации с целью выявить способы закрепления особенностей административно-правового статуса этого вида общественных объединений. Особенность исследуемого вида общественных объединений заключается в том, что они создаются для содействия правоохранительным органам в охране общественного порядка, что влечет тесную взаимосвязь общественных объединений и органов власти, особенность форм работы таких объединений и специфику правового статуса их членов284. Так, на территории Воронежской области указанные правоотношения регламентированы Законом Воронежской области от 3 марта 2008 г. № 18-03 «Об участии граждан и общественных объединений в охране общественного порядка на ЛОГ территории Воронежской области»