



УДК 351.78

**ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ И ЛИКВИДАЦИЯ ПОСЛЕДСТВИЙ
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ: ПОЛНОМОЧИЯ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ НУЖДАЮТСЯ В КОРРЕКТИВАХ****Упоров Иван Владимирович**

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

uporov@list.ru

Аннотация

В статье исследуются организационно-правовые аспекты, связанные с деятельностью органов исполнительной власти по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Акцент делается на полномочиях органов местного самоуправления. Отмечается, что в силу недостаточных управленческих навыков, финансовой необеспеченности, отсутствия необходимых сил и средств муниципальная власть не в состоянии гарантировать эффективные меры по непосредственной ликвидации последствий ЧС муниципального уровня. В этой связи обосновывается предложение о том, чтобы данная функция была возвращена в ведение федеральных структур, при этом за органами местного самоуправления остается функция предупреждения чрезвычайных ситуаций на территории муниципального образования.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, чрезвычайная ситуация, полномочия, комиссия, закон, РСЧС, стихийное бедствие.

**PREVENTION AND REMEDY OF CONSEQUENCES EMERGENCY
SITUATIONS: LOCAL AUTHORITY SELF-GOVERNMENT NEEDS
ADJUSTMENT****Ivan V. Uporov**

Doctor of Historical Sciences, Candidate of Legal Sciences, Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

uporov@list.ru

ABSTRACT

The article examines the organizational and legal aspects related to the activities of the executive authorities in the prevention and elimination of the consequences of emergency situations. The emphasis is on the powers of local governments. It is noted that due to insufficient management skills, financial insecurity, lack of the necessary forces and resources, the municipal authorities are unable to guarantee effective measures to directly eliminate the

consequences of emergencies. In this regard, the proposal is substantiated that this function should be returned to the jurisdiction of federal structures, while the function of preventing emergencies in the territory of the municipality remains with the local self-government bodies.

Key words: local government bodies, emergency situation, powers, commission, law, RSES, natural disaster.

Введение. В последние два десятилетия в России возрастает актуальность проблемы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС). Об этом указывается, в частности, в соответствующих федеральной целевой программе и докладах МЧС РФ [1; 2]. Так, в Российской Федерации в 2015 г. произошло 179 ЧС техногенного характера, в результате которых погибло 656 чел., пострадало 1630 чел., спасены 956 чел.; 45 ЧС природного характера - погибло 43 чел., пострадало 18 114 чел., спасено 8358 чел.; 33 ЧС биолого-социального характера - пострадало 1041 чел., спасено 1040 чел., гибели людей не допущено. Подобные факты повторяются из года в год. Наибольшее количество техногенных ЧС регистрируется в Сибирском, Центральном, Приволжском, Южном федеральных округах. И хотя по ряду показателей ситуация несколько улучшается (в частности, по пожарной безопасности), в целом обстановка остается сложной, при этом наибольшую опасность, например, в 2019 г., представляли природные пожары (Республика Саха-Якутия), дождевые паводки (Иркутская область), техногенные ЧС (обрушение здания в г. Магнитогорске, взрыв на заводе «Кристалл» в г. Дзержинске), авиационные катастрофы, аварийность на железнодорожном транспорте и др. [3, 6-14]. В 2020 г., помимо текущих проблем, появилась еще одна - противодействие распространение коронавирусной инфекции. Данное обстоятельство актуализирует вопрос о совершенствовании деятельности органов публичной власти в сфере предупреждения и ликвидации последствий ЧС.

Цель статьи заключается в обосновании предложений по повышению эффективности управления сфере предупреждения и ликвидации последствий ЧС в контексте уточнения полномочий органов местного самоуправления.

Результаты и их обсуждение. Исходя из этого, основной задачей деятельности органов публичной власти всех уровней, включая органы местного самоуправления, в области, связанной со снижением рисков ЧС природного и техногенного характера, является создание условий жизнедеятельности населения, обеспечивающих их безопасность (здесь важное значение имеет категория «безопасности», однако мы ее не рассматриваем, поскольку она подробно исследована в научной литературе [4]), при этом явно доминирует позиция, что безопасность есть прежде всего «состоящие защищенности» наиболее важных социальных, экономических и иных ценностей от внутренних и внешних угроз, и такой подход находит закрепление также в законодательных актах. Соответственно для защиты от чрезвычайных ситуаций и сведения к минимуму их негативных последствий в России, как и во всех странах, формируется соответствующая государственная политика, создаются специальные органы, призванные защитить население и территории, на которых возникают чрезвычайные ситуации, в том числе такого рода органы создаются на уровне муниципальных образований. Такой подход вытекает из обязанности государства, определенной в Конституции России, - защищать права и свободы человека и гражданина.

В базовом муниципальном законе - ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003г. [5] (далее - ФЗ-МСУ) в ст. 14-16 в числе вопросов местного значения определены также вопросы,

связанные с предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций и, если шире, созданием безопасных условий жизнедеятельности соответствующих муниципальных образований. Например, для городского округа определены следующие вопросы местного значения в данной области общественных отношений: п. 8, 10, 28, 29, 32 ч. 1 ст. 16 ФЗ-МСУ. Рассматривая место органов местного самоуправления в общероссийской системе защиты от ЧС, отметим, что в нашей стране система защиты от ЧС стала активно развиваться в завершающий период функционирования советского государства и в начальные годы функционирования нового российского государства. Так, в июле 1990 г. Президиум Верховного Совета РСФСР посчитал целесообразным образование Российского корпуса спасателей [6], который в то время функционировал на правах государственного комитета РСФСР (впоследствии министерство), в том числе предусматривалось создание единой системы прогнозирования, предотвращения и ликвидации последствий ЧС. Это было начальным этапом создания ныне действующей в России системы защиты от ЧС.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что данный орган имел федеральный уровень, соответственно о создании такого рода органов на местном, то есть на муниципальном, уровне речи тогда еще не шло. Последующее развитие системы защиты населения от ЧС в России характеризуется следующими наиболее важными событиями. Так, в апреле 1992 г. Постановлением Правительства России [7] было утверждено Положение о российской системе предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях. Тогда была также применена обозначающая указанную систему аббревиатура РСЧС, которая используется до сих пор. В этом акте впервые находит отражение вопрос о региональном и муниципальном уровнях в системе управления РСЧС, поскольку и региональные, и местные исполнительные структуры должны были принимать участие в осуществлении отмеченных задач. Что касается местного (муниципального) уровня системы РСЧС, то к ней относились комиссии по ЧС (территориальные органы), органы повседневного руководства (сюда относились дежурная служба штабов по ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий, по делам гражданской обороны, дежурно-диспетчерская служба организаций как подразделения исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, определяемых ст. 34, 37 ФЗ-МСУ, средства контроля и ликвидации ЧС). При этом предусматривалось, что руководство и координацию деятельности указанных территориальных органов на местном уровне должны были осуществлять комиссии по ЧС местных администраций, заменившие функционировавшие до этого исполнительные комитеты местных Советов. Указывалось также, что *комиссии создаются при необходимости и при наличии соответствующей базы*. Это было, на наш взгляд, логичным решением, учитывая, что степень риска возникновения ЧС неодинакова в разных регионах и муниципальных образованиях. Документом вводилось также понятие «местной чрезвычайной ситуации» (помимо «региональной чрезвычайной ситуации» и «глобальной чрезвычайной ситуации»); организация и реализация мер по ликвидации этой ЧС и ее последствий возлагалась на комиссии по чрезвычайным ситуациям местных администраций.

Как видно, уже почти три десятка лет назад были определены концептуальные основы участия местных органов власти по защите жителей от чрезвычайных ситуаций, а именно: а) применительно к местному уровню определялся масштаб чрезвычайной ситуации, ликвидировать которую должны были органы местной власти; б) при чрезвычайных ситуациях более высокого масштаба (регионального и федерального) органы местных администраций должны были принимать участие в их ликвидации в соответствии с решениями органов госвласти (исполнительной ее ветви) субъектов

Российской Федерации. Следует заметить, данная позиция принципиально с тех пор не изменилась.

Вместе с тем более детальное и четкое определение места органов муниципальной власти в системе защиты населения от ЧС и обеспечения безопасных условий жизнедеятельности еще только предстояло определить и юридически закрепить. Так, в декабре 1994 г. был принят базовый ФЗ «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [8] (далее ФЗ-ЧС), где в ст. 4 довольно четко определялось, что единая государственная система предупреждения и ликвидации ЧС объединяет силы и средства всех трех уровней публичной власти: федеральных органов, органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и тех организаций, которые имеют полномочия по решению вопросов, связанных с защитой населения и территорий от ЧС. Тогда же в ст. 11 ФЗ-ЧС были определены полномочия местного самоуправления в данной сфере общественных отношений, и на законодательном уровне это было сделано впервые.

Однако важно заметить, что нормы о создании на местном уровне специализированных структурных подразделений в сфере защиты от ЧС не носили обязательного характера. Тем не менее муниципальное звено заняло свое уже вполне определенное место в единой российской системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В подзаконных, и прежде всего правительственных актах, осуществлялось уточнение статуса муниципального звена в РСЧС. В этом смысле необходимо отметить принятое в конце 1995 г. Постановление Правительства Российской Федерации, которым утверждалось Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации ЧС [9]. В Постановлении Правительства органам исполнительной власти регионального и муниципального уровней рекомендовалось создавать собственные *постоянно действующие органы*, которые специально предназначались для выполнения задач по защите от ЧС. В Положении четко определялось, что на муниципальном уровне координирующим органом РСЧС являлись муниципальные комиссии по ЧС. Помимо комиссий в муниципальных образованиях предусматривались также органы по делам гражданской обороны и ЧС, создаваемые при региональных исполнительных органах и при органах местного самоуправления. Всеми этими органами при возникновении чрезвычайной ситуации руководили органы РСЧС, которыми могли быть сформированные в муниципальных образованиях дежурно-диспетчерские и спецподразделения. Для ликвидации ЧС на всех властных уровнях (федеральном, региональном, местном) полагалось создавать резервные фонды материальных и финансовых ресурсов, соответственно на муниципальном уровне такой фонд создавался за счет средств местного бюджета.

Наиболее четко место муниципального звена в общероссийской системе по ликвидации чрезвычайных ситуаций определено позже в новом и действующем по настоящее время Постановлении Правительства РФ [10], которым утверждено Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации ЧС. Следует заметить, что принципиально нового в контексте статуса муниципального звена в системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций данное Положение 2003 г. по сравнению с Положением 1995 г. не содержит. Вместе с тем имеются отдельные аспекты, которые уточняют ранее закрепленные нормы. Так, в отличие от прежних такого рода положений, делается уточнение о том, что комиссия по ЧС органа местного самоуправления функционирует (координирует осуществление мер по ликвидации ЧС) *в пределах территории муниципального образования*. Указанное уточнение обусловлено двухуровневой системой местного самоуправления применительно к городским и сельским поселениям и муниципального района, в состав которого входят поселения, в

связи с чем имевшегося ранее указания только на органы местного самоуправления уже недостаточно, и речь идет, таким образом, о том, что создаваемые в поселениях указанные комиссии в своих решениях и в реально осуществляемых мерах не могут выходить за пределы поселения, а если такая необходимость возникает, то в дело должна включаться районная комиссия по ЧС.

Обратим внимание на то, что по сравнению с Положением о РСЧС 1995 г., в Положении о РСЧС 2003 г. перечень задач координационных комиссий по ЧС изменен содержательно и сокращен. Наиболее существенным является то обстоятельство, что комиссия по ЧС теперь *не занимается непосредственно руководством работами по ликвидации чрезвычайных ситуаций*, организацией привлечения трудоспособного населения к этим работам, как это было по Положению 1995 г., а ключевой ее задачей является координация действий органов в данной сфере федерального, регионального, муниципального уровней и организаций при решении задач в области ликвидации ЧС и обеспечения пожарной безопасности, а также восстановления социальной сферы, производственной инфраструктуры, разрушенных в результате ЧС. Такой подход следует признать правильным и рациональным. Дело в том, что никакая комиссия по определению не может *непосредственно* руководить деятельностью, требующей специальной подготовки и, с учетом чрезвычайности ситуации, принятия быстрых и оперативных решений. Поэтому непосредственное руководство ликвидацией чрезвычайных ситуаций возлагается на постоянно действующие органы в данной сфере. Согласно Положению на муниципальном уровне в данной сфере таковыми являются органы, которые специально уполномочены осуществлять мероприятия по решению задач в области защиты от ЧС и (или) гражданской обороны. Предполагается, что в распоряжении этих органов должны находиться муниципальные аварийно-спасательные службы и другие необходимые средства. Однако в этом плане в муниципальной практике имеются сложности, и прежде всего в части финансирования данного направления деятельности органов местного самоуправления.

Выводы. Как представляется, принятая стратегия, связанная с наделением органов местного самоуправления полномочиями в сфере предупреждения и защиты от ЧС начинает давать сбои. Между тем никаких сбоев тут быть не может – ведь речь идет о безопасности людей и имущества! Иначе говоря, должны быть гарантированы необходимые силы и средства при возникновении ЧС муниципального масштаба. Но такой гарантии местное самоуправление, как показывает практика, не дает. Достаточно вспомнить наводнение в г. Новороссийске в 2002 г., повлекшее гибель людей – руководство города не смогло принять нужных мер. В другом примере люди погибли также при наводнении в г. Крымске (Краснодарский край) в 2012 г. Тогда главы местных администраций были привлечены к уголовной ответственности за халатность, однако это не значит, что проблема была решена. Если оценивать ситуацию объективно, то органы местного самоуправления ни по управленческому уровню, ни по бюджетной обеспеченности не могут на данном этапе решать вопросы по ЧС. Это означает, что целесообразно, на наш взгляд, скорректировать полномочия органов местного самоуправления в рассматриваемой сфере общественных отношений, а именно следует вернуть строго вертикальную систему управления силами и средствами по непосредственно ликвидации последствий ЧС, то есть она должна быть полностью в ведении МЧС РФ. Вместе с тем в части предупреждения ЧС органы местного самоуправления должны усилить свою работу. Соответствующие изменения нужно ввести в указанные выше федеральные законы и другие нормативно-правовые акты, регулирующие данные вопросы.

Список литературы

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 07.07.2011 N 555 (ред. от 25.04.2015) "О федеральной целевой программе "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 23. 07. 2020 г.).
2. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 году». М.: МЧС России. ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2020. 239 с.
3. Прогноз чрезвычайной обстановки на территории Российской Федерации на 2020 г. / Подг. А.В. Козлова. М.: МЧС РФ, 2019. 61 с.
4. Колоткина О.А. Право личности на безопасность: понятие и механизмы обеспечения в Российской Федерации (теоретико-правовое исследование): дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2009. 215 с.
5. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 25.05. 2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 13. 07. 2020 г.).
6. Постановление Президиума Верховного Совета РСФСР от 17.07.1990 «Об образовании Российского корпуса спасателей» // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. N 8. ст. 116.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 18.04. 1992 г. № 261 «О создании российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях» (вместе с Положением о российской системе предупреждения и действия в чрезвычайных ситуациях) // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 03. 01. 2018 г.).
8. Федеральный закон от 21.12.1994 (ред. от 23.06.2020 г.) N 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 13. 07. 2020 г.).
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 05.11.1995 N 1113 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (вместе с Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций) // Российская газета. 1995. 21 ноября.
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 N 794 (ред. от 02. 04. 2020 г.) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 13. 07. 2020 г.).

References

1. Decree of the Government of the Russian Federation of 07.07.2011 N 555 (as amended on 25.04.2015) "On the federal target program" Reducing risks and mitigating the consequences of natural and man-made emergencies in the Russian Federation until 2015 "// [Electronic resource] Access from the SPS "ConsultantPlus" (date of access - 23.07.2020) [in Russian].

2. State report "On the state of protection of the population and territories of the Russian Federation from natural and man-made emergencies in 2019". М.: EMERCOM of Russia. FGBUVNIIGChS (FC), 2020.239 p. [in Russian].
3. Forecast of the emergency situation on the territory of the Russian Federation for 2020 / Prepared. A.V. Kozlov. Moscow: Ministry of Emergency Situations of the Russian Federation, 2019.61 p. S. 6-14 [in Russian].
4. Kolotkina O.A. The right of the individual to security: the concept and mechanisms of support in the Russian Federation (theoretical and legal research): dis. ... Cand. of legal sciences. Saratov, 2009.215 p. [in Russian].
5. Federal Law of 06.10.2003 N 131-FZ (as amended on 25.05. 2020) "On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation" // [Electronic resource]. Access from SPS "Consultant-Plus" (date of access - 13.07.2020) [in Russian].
6. Resolution of the Presidium of the Supreme Soviet of the RSFSR dated 07.17.1990 "On the formation of the Russian corps of rescuers" // Bulletin of the Congress of People's Deputies of the RSFSR and the Supreme Soviet of the RSFSR. 1990. N 8.Art. 116 [in Russian].
7. Resolution of the Government of the Russian Federation of 18.04. 1992 № 261 "On the creation of the Russian warning system and actions in emergency situations" (together with the Regulations on the Russian warning system and actions in emergency situations) // [Electronic resource]. Access from the SPS "Consultant Plus" (date of appeal - 03.01.2018) [in Russian].
8. Federal Law of 21.12.1994 (as amended on 23.06.2020) N 68-FZ "On the protection of the population and territories from emergencies of natural and man-made nature" // [Electronic resource]. Access from SPS "Consultant Plus" (date of access - 13.07.2020) [in Russian].
9. Decree of the Government of the Russian Federation of 05.11.1995 N 1113 "On the unified state system for the prevention and elimination of emergencies" (together with the Regulations on the unified state-shock system for the prevention and elimination of emergency situations) // Rossiyskaya Gazeta. 1995.21 November [in Russian].
10. Decree of the Government of the Russian Federation of 30.12.2003 N 794 (revised on 02.04.2020) "On the unified state system for the prevention and elimination of emergency situations" // [Electronic resource]. Access from SPS "ConsultantPlus" (date of access - 13.07.2020) [in Russian].