

УДК 342.55

## О некоторых проблемах организации и проведения мероприятий по защите населения и территории муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций

© Т.В. Алексеева, Н.З. Беридзе, С.А. Абрамитов

Иркутский национальный исследовательский технический университет,  
г. Иркутск, Российская Федерация

**Аннотация.** В статье рассматриваются некоторые проблемы, связанные с организацией и проведением мероприятий, целью которых является защита населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций. В работе обозначаются имеющиеся проблемные вопросы по повышению эффективности управленческой деятельности, по оптимизации структуры управления в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Целью проведения предлагаемых мероприятий выступает защита населения и территорий, а также сведение к минимуму негативных последствий чрезвычайных ситуаций. Также внимание в данной статье уделяется проблеме нормативно-правового закрепления положений актов муниципальных образований, регламентирующих порядок организации и проведения мероприятий по защите населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций. Обозначается проблема, относящаяся к правовому регулированию в области полномочий органов местного самоуправления по подготовке населения к возможному возникновению чрезвычайных ситуаций, а также по обучению населения действиям при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

**Ключевые слова:** органы местного самоуправления, защита населения, чрезвычайные ситуации

## On Some Problems of Organizing and Conducting Measures to Protect the Population and the Territory of Municipalities from Emergencies

© Tatiana V. Alekseyeva, Natella Z. Beridze, Sergey A. Abramitov

Irkutsk National Research Technical University,  
Irkutsk, Russian Federation

**Abstract.** The article discusses some of the problems associated with the organization and conduct of events, the purpose of which is to protect the population and territories of municipalities from emergencies. The article outlines the existing problematic issues to improve the efficiency of management activities, to optimize the management structure in the field of protecting the population and territories from natural and man-made emergencies. The purpose of the proposed measures is to protect the population and territories, as well as to minimize the negative consequences of emergency situations. Also, the article focuses on the problem of the normative-legal consolidation of acts of municipalities that regulate the procedure for organizing and conducting measures to protect the population and territories of municipalities from emergency situations. The article identifies the problem related to the legal regulation in the field of the powers of local self-government bodies to prepare the population for the possible occurrence of emergency situations, as well as to train the population to act in emergency situations of a natural and man-made nature.

**Keywords:** local government bodies, protection of the population, emergency situations

На органы государственной власти, как и на органы местного самоуправления, возложена обязанность по взаимодействию в части решения возлагаемых на них функций и задач обеспечения гарантий граждан по соблюдению и защите их конституционных прав, в том числе тех, которые затрагивают подготовку населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

В результате климатических аномалий и влияния человеческого фактора чрезвычайные ситуации природного и техноген-

ного характера становятся всё более масштабными и представляют одну из наиболее реальных угроз стабильности социально-экономического развития страны [1, с. 40]. Подобное влечёт нарушение нормальных условий жизни людей, а также значительный материальный ущерб. Актуальность проблемы по предупреждению чрезвычайных ситуаций в России за последние два десятилетия набирает обороты. На подобное, в частности, указывается в соответ-

ствующей федеральной целевой программе МЧС России<sup>1</sup>.

Проблемные вопросы по повышению эффективности управленческой деятельности, а также по оптимизации структуры управления как в центре, так и на местах в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера достаточно широко обсуждаются на протяжении нескольких лет. Соответственно, если затрагивать вопросы функционирования органов местного самоуправления в рамках Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, то возникает необходимость для глубокого и более ёмкого изучения полномочий органов местного самоуправления.

Одна из характерных черт чрезвычайных ситуаций проявляется в результате её возникновения не только на территории конкретного муниципального образования, но и на межселенных территориях, поэтому именно органам местного самоуправления вменяется в обязанность осуществлять особый вид деятельности, позволяющий решать существующие проблемы или в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и действующие проблемы в данной области [2, с. 2].

Для защиты от чрезвычайных ситуаций и для сведения к минимуму их негативных последствий в России формируется соответствующая государственная политика, создаются специальные органы: на региональном уровне (в пределах территории субъекта Российской Федерации) – комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности субъектов Российской Федерации, а на муниципальном уровне – комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности муниципальных образований, призванные защитить население и территории [3, с. 14].

Учения и тренировки являются наиболее эффективными мероприятиями по повышению готовности руководящего состава, органов управления, уполномоченных

решать задачи в области гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций, а также по обучению населения действиям при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Исполнительные органы местного самоуправления играют ведущую роль по формированию на территории муниципального образования муниципального элемента подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, входящего в состав территориальной подсистемы субъекта Российской Федерации [4, с. 255–256]. Именно эти органы несут обязанность по созданию основных элементов муниципального звена в подсистеме по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций: постоянно действующих органов управления, координационных органов, сил и средств, органов повседневного управления, резервов материальных и финансовых ресурсов, а также системы оповещения, связи и информационного обеспечения.

Среди основополагающих законодательных актов, регулирующих отношения в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, следует выделить следующие: Конституцию РФ<sup>2</sup> в части защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2); Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>3</sup>; Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»<sup>4</sup>; Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне»<sup>5</sup>.

На сегодняшний день разработаны типологии чрезвычайных ситуаций в зави-

<sup>1</sup> О федеральной целевой программе «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2015 года»: постановление Правительства РФ от 7 июля 2011 г. № 555 // Собр. законодательства РФ. 2011. № 30 (часть II). Ст. 4633.

<sup>2</sup> Конституция РФ (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собр. законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.

<sup>3</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: принят Госдумой Федер. Собр. РФ 16 сентября 2003 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. РФ 24 сентября 2003 г. // Собр. законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>4</sup> О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: федер. закон РФ от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2018): принят Госдумой Федер. Собр. РФ 11 ноября 1994 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. РФ // Собр. законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

<sup>5</sup> О гражданской обороне: федер. закон РФ от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ: принят Госдумой Федер. Собр. РФ 26 декабря 1997 г.: одобр. Советом Федерации 28 января 1998 г. // Собр. законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 799.

симости от характера возникновения, от масштаба затрагиваемой территории и тяжести образуемых последствий. Если рассматривать по критерию масштаба затрагиваемой территории, чрезвычайные ситуации разделяют на локальный, муниципальный, межмуниципальный, региональный и федеральный типы.

В статье в основном затрагивается муниципальный уровень, соответственно, следует говорить о чрезвычайных ситуациях, отнесённых к муниципальному типу. Муниципальный тип определяет преимущественное расположение чрезвычайных ситуаций на территории исключительно одного поселения (муниципального образования). Для рассматриваемой типологии величина пострадавших не должна превышать 50 человек либо объём материального ущерба в денежном эквиваленте не должен превышать 5 млн рублей.

Основными проблемами в предупреждении чрезвычайных ситуаций выступают значительные как финансовые, так и кадровые ресурсы. На эти ресурсы большинство муниципальных образований не смогут решиться, не потому что они не хотят, а в силу банального их отсутствия. Субъект, в котором находится муниципальное образование, может заключить соглашение о передаче части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти, при этом необходимость их финансового обеспечения сохраняется за субъектом.

К основным проблемам в предупреждении чрезвычайных ситуаций также можно отнести и проблемы правового регулирования:

– несвоевременная актуализация норм регионального законодательства; большое количество подзаконных актов по одним и тем же вопросам, раздробленность подзаконного регулирования; отсутствие регламентации по отдельным вопросам, требующим правового регулирования, которые «накладывают отпечаток» на правовое регулирование на муниципальном уровне [5, с. 3];

– отсутствие в законах отдельных субъектов норм, определяющих круг полномочий органов государственной власти субъектов, что может вызвать проблемы на уровне правоприменения, поскольку органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации руководствуются как федеральным законодательством, так и законо-

дательством субъектов Российской Федерации [6, с. 4].

Для достижения целей по предупреждению чрезвычайных ситуаций необходимо воспользоваться комплексным подходом, содержащим, в частности, и реализацию мероприятий по формированию единого информационного пространства, объединяющего ресурсы федеральных, региональных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления [1, с. 41].

В соответствии со статьями 14 и 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к вопросам местного значения поселений и муниципальных районов относится участие в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а также организация и осуществление мероприятий по защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Закон формулирует данные вопросы одинаково. Однако муниципальный район и поселения в его составе обладают территориальной общностью, поэтому вопрос о том, кто должен бороться с чрезвычайными ситуациями в случае их возникновения (поселение или район), остаётся неурегулированным [4, с. 257]. Следовательно, существует необходимость совершенствования вопросов законодательства по предупреждению чрезвычайных ситуаций и обеспечению безопасной жизнедеятельности населения муниципального образования.

При обращении к вопросу, связанному с достижением цели повышения эффективности деятельности, органам местного самоуправления следует проводить работу непосредственно с населением. Такая работа направлена на осведомление граждан о порядке и последовательности их действий в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Данная работа может найти свою реализацию через любые общедоступные средства: сеть Интернет, СМИ, через специализированные телепередачи, видеоролики, информационные стенды, радио и многое другое. То есть органы местного самоуправления содействуют территориальному органу в лице комиссий по субъекту Российской Федерации федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в

предоставлении участков для установки и (или) в установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, а также в предоставлении имеющихся технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, в выделении эфирного времени в целях своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях, подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций [7, с. 2].

В Российской Федерации существует Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – ЕГСЧС), которая объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах. ЕГСЧС состоит из функциональных и территориальных подсистем. Данная система действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях. Так как мы анализируем организацию и проведение мероприятий по защите населения и территории в муниципальных образованиях, то рассмотрим муниципальный и объектовый уровень. На муниципальном уровне (в пределах территории муниципального образования) представлена комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления, а на объектовом уровне – комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности организации [8, с. 6].

Немалую значимость в сфере предупреждения населения от чрезвычайных ситуаций приобретают общественные организации. На органы местного самоуправления возлагается обязанность по обеспечению максимального взаимодействия населения с общественными организациями. Это обусловлено тем, что контроль со стороны общественности способствует повышению эффективности органов местного самоуправления при осуществлении возложенных на них полномочий.

Расширение межмуниципального сотрудничества в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций представляется одним из перспективных направлений. За счёт объединения ресурсов и средств соседних поселений производилось бы совместное проведение тренировок и обучение населения поведению в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

Тренировки и учения населения муниципального образования представляются наиболее эффективным средством для повышения готовности руководящего состава и органов управления, которые уполномочены решать задачи в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций. Благодаря учениям возможно совершенствование теоретических знаний и практических навыков в организациях, а также проведение соответствующих мероприятий по чрезвычайным ситуациям.

Учения представляют собой основную и наиболее эффективную форму по подготовке к действиям как работающего, так и неработающего населения в районах стихийных бедствий, очагах поражения, а также при крупных авариях и катастрофах.

В системе чрезвычайных ситуаций муниципальные предприятия, учреждения и организации, а также сторонние организации, входящие в состав муниципальной звена территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – ТП РСЧС), на объектовом уровне проводят самостоятельно или по указанию вышестоящего руководства учения и тренировки [9, с. 1]:

- тренировки штаба направлены на совершенствование практических навыков для должностных лиц органа управления чрезвычайными ситуациями по повышению слаженности, выполнению функциональных обязанностей и по организации взаимодействия и оперативности в работе;

- объектовые тренировки способствуют отработке практических мероприятий, которые предусмотрены планом чрезвычайных ситуаций организаций (объектов);

- тактико-специальные учения призваны для обеспечения подготовки сил РСЧС к проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ (далее – АС-ДНР) и повышения их слаженности.

Командно-штабные учения звена ТП РСЧС совместно или отдельных его служб осуществляются по согласованию с руково-

дителями сторонних организаций, которые входят в данные службы. Подобное направлено на отработку совместных действий, а также на проверку уровня готовности сил звена ТП РСЧС и органов управления по введению АСДНР в случае возникновения чрезвычайных ситуаций муниципального характера.

Подготовка звена ТП РСЧС и управленческих органов по достижению слаженности в действиях и оперативности управления проводится на командно-штабных учениях либо на тактико-специальных учениях.

Командно-штабные учения продолжительностью до 3 суток осуществляются органом местного самоуправления не реже одного раза в 3 года. В организациях проводятся тактико-специальные учения продолжительностью до 8 часов один раз в год [9, с. 2].

На тактико-специальные учения формирования выводятся в максимально полном объеме, укомплектованные техникой, вооружением, личным составом, приборами, средствами защиты, материальными запасами.

Проведение штабных тренировок способствует совершенствованию практических навыков органов управления по организации и управлению мероприятиями по предотвращению чрезвычайных ситуаций. Штабные тренировки подразделяются на совместные и отдельные. Совместные осуществляются с привлечением управленческих органов и всех структурных подразделений организации для отработки между ними взаимодействия, а также для достижения слаженных действий. Отдельные штабные тренировки проводятся с каждым отдельным структурным подразделением организации либо управленческим органом.

При проведении объектовых тренировок осуществляется обучение должностных лиц, руководителей, работников организации по решению задач в сфере чрезвычайных ситуаций один раз в 3 года продолжительностью до 8 часов. Если рассматривать данные учения в общеобразовательных учебных заведениях, то подобные тренировки должны проводиться без прекращения учебного процесса ежегодно.

При осуществлении объектовых тренировок производится отработка всего запланированного комплекса мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций в организациях (объектах).

Следует также перейти к вопросу о контроле проведения учений и тренировок на территории муниципального образования. Подобное возлагается на отдел по делам чрезвычайных ситуаций администрации муниципального образования, что касается подведомственных объектов, то ответственность лежит на соответствующих должностных лицах организаций в рамках предоставленных полномочий по управлению чрезвычайными ситуациями.

Необходимость усиления работы по предупреждению чрезвычайных ситуаций имеется также в предприятиях и организациях, в том числе и по вопросу принятия ими локальных нормативных актов, содержащих порядок действий всех сотрудников и преследующих цель оперативного преодоления административных барьеров в условиях чрезвычайных ситуаций.

Реальным шагом по сближению МЧС России с населением являлось бы усиленное взаимодействие органов местного самоуправления и муниципального сообщества. Подобная деятельность должна осуществляться за счёт использования форм непосредственного волеизъявления, а также опросов граждан муниципальным сообществом по тем вопросам, которые требуют безотлагательного, первостепенного решения в сфере обеспечения безопасности, и с учётом полученных данных планирования развития и функционирования муниципальной подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [4, с. 258].

Остаётся проблема предупреждений чрезвычайных ситуаций. В связи с этим возникает необходимость урегулировать вопросы о финансировании как кадрового, так и материально-технического состава в предупреждении чрезвычайных ситуаций; о компетенции органов государственной власти, так как они не могут самостоятельно реализовываться муниципалитетами [10, с. 3].

Кроме того, существуют проблемы правового регулирования в области полномочий по подготовке населения к возможному возникновению чрезвычайных ситуаций, а также в области обучения населения действиям при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Как уже было отмечено, в нормативном правовом регулировании на уровне субъектов типичными являются такие проблемы, как несвоевременная актуализация норм регионального законодательства, множествен-

ность подзаконных актов по одному и тому же вопросу, раздробленность подзаконного регулирования, отсутствие регламентации по отдельным вопросам, которые требуют правового регулирования и отражаются на правовом регулировании на муниципальном уровне.

К проблемным аспектам законов субъектов Российской Федерации нужно отнести и наличие в них норм, приводящих к превышению компетенции органов государственной власти субъектов. Так, в текстах ряда региональных законов есть положения, регламентирующие вопросы прав и обязанностей граждан в области защиты населе-

ния и территорий от чрезвычайных ситуаций, хотя их регулирование находится в ведении Российской Федерации.

Также недостатком регионального законодательства следует признать и отсутствие в законах отдельных субъектов Российской Федерации норм, определяющих полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что может вызвать проблемы на уровне правоприменения, поскольку органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации руководствуются как федеральным законодательством, так и законодательством субъектов Российской Федерации.

### Библиографический список

1. Юркин М.А., Семенов Е.С., Латышенко К.П. Предупреждение чрезвычайных ситуаций с применением современных информационных технологий // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. 2019. № 1 (40). С. 40–45.

2. Бердников А.Н. Взаимодействие органов муниципального образования с органами региональными и федерального уровня при возникновении чрезвычайных ситуаций // Colloquium-Journal. 2019. № 16-4 (40). С. 12–13.

3. Упоров И.В. Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций: полномочия местного самоуправления нуждаются в корректировке // Оригинальные исследования. 2020. Т. 10. № 8. С. 13–19.

4. Сметанкина Г.И., Дорохова О.В. Роль местного самоуправления в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, проблемы и пути решения // Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. 2015. Т. 1. С. 255–260.

5. Караичев А.В. Некоторые проблемные аспекты правового регулирования предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Наука и образование. 2016. № 8. С. 11–14.

6. Андриченко Л.В., Назаренко Е.К. Про

блемы правового регулирования на региональном уровне защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Технологии технологической безопасности. 2015. № 5 (63). С. 206–210.

7. Андреева В.А. Проблемы правового обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях в Российской Федерации // Известия Уральского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2008. № 61. С. 23–25.

8. Долгополов П.С. Гражданская оборона и чрезвычайные ситуации // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=CJI&n=108612#0006551353655455339> (13.10.2020).

9. Мартынов И.А. Проведение учений и тренировок по гражданской обороне и защите от чрезвычайных ситуаций на муниципальном и объектовом уровнях // СПС «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/> (10.10.2020).

10. Жаворонкова Н.Г. Некоторые проблемы совершенствования законодательства в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях // Право и образование. 2007. № 4. С. 69–76.

### Сведения об авторах / Information about the Authors

**Алексеева Татьяна Вячеславовна**, студентка группы ЮРГБ-18-1, Институт экономики, управления и права, Иркутский национальный исследовательский технический университет, 664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, Российская Федерация, e-mail: [alekseeva.tatiana.26357265@mail.ru](mailto:alekseeva.tatiana.26357265@mail.ru)

**Беридзе Нателла Звиадовна**, студентка группы ЮРГБ-18-1, Институт экономики, управления и права,

**Tatiana V. Alekseyeva**, Student, Institute of Economics, Management and Law, Irkutsk National Research Technical University, 83 Lermontov Str., Irkutsk, 664074, Russian Federation, e-mail: [alekseeva.tatiana.26357265@mail.ru](mailto:alekseeva.tatiana.26357265@mail.ru)

**Natella Z. Beridze**, Student, Institute of Economics, Management and Law,

Иркутский национальный исследовательский технический университет,  
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, Российская Федерация,  
e-mail: natllaberidze1703@mail.ru

**Абрамитов Сергей Анатольевич,**  
кандидат исторических наук,  
доцент кафедры теории права, конституционного и административного права,  
Институт экономики, управления и права,  
Иркутский национальный исследовательский технический университет,  
664074, г. Иркутск, ул. Лермонтова, 83, Российская Федерация,  
e-mail: sabramitov@yandex.ru

Irkutsk National Research Technical University,  
83 Lermontov Str., Irkutsk, 664074, Russian Federation,  
e-mail: natllaberidze1703@mail.ru

**Sergey A. Abramitov,**  
Cand. Sci. (History),  
Associate Professor, Department of Theory of Law,  
Constitutional and Administrative Law,  
Institute of Economics, Management and Law,  
Irkutsk National Research Technical University,  
83 Lermontov Str., Irkutsk, 664074, Russian Federation,  
e-mail: sabramitov@yandex.ru