

Некоторые аспекты правового регулирования оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, связанной с проведением мероприятий по защите населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций

© Т.В. Алексеева, С.А. Абрамитов

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

Аннотация. Статья посвящена рассмотрению некоторых аспектов в правовом регулировании оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, которая связана с проведением мероприятий по защите населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций, кроме этого, исследованы актуальные проблемы и пути их решения. Особое внимание уделяется правовым вопросам в сфере чрезвычайных ситуаций. В результате исследования сформулированы предложения по реформированию действующего законодательства, а именно закрепление в перечне направлений, по которым должны организовываться мероприятия в целях защиты населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций. Сформулированные в ходе исследования предложения предполагают внесение в действующую редакцию статьи 18.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нового направления – «Защита населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций», по которому производится оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, правовое регулирование, защита населения, чрезвычайные ситуации

Some aspects of legal regulation of performance evaluation of local self-government bodies' activities related to the implementation of measures to protect municipalities' population and territories from emergency situations

© Tatiana V. Alekseyeva, Sergey A. Abramitov

*Irkutsk National Research Technical University,
Irkutsk, Russian Federation*

Abstract. The article is devoted to the consideration of some aspects in the legal regulation of performance evaluation of local self-government bodies' activities, which is associated with the implementation of measures to protect the population and territories of municipalities from emergencies; in addition, the article examines topical problems and ways to solve them. The article pays special attention to legal issues in the field of emergency situations. As a result of the study, proposals for reforming the current legislation were formulated, namely, fixing in the list of areas in which measures should be organized in order to protect the population and territories of municipalities from emergency situations. The proposals formulated in the course of the study suggest that a new direction «Protection of the Population and Territories of Municipalities from Emergency Situations» will be introduced into the current version of Article 18.1 of the Federal Law of October 6, 2003 №131-FL «On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation», according to which the effectiveness of the local self-government bodies' activities is evaluated.

Keywords: local government bodies, legal regulation, protection of the population, emergencies

Приоритетными направлениями развития России в современных социально-экономических условиях выступают проблемы по обеспечению и сохранению достойных условий жизни, а также поддержание должного уровня существования и обу-

стройства территорий. Поддержание и обеспечение уровня нормального существования населения и территорий муниципальных образований, в том числе в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций,

представляют собой достаточно сложную и многоплановую проблему [1, с. 2].

Российская Федерация – великая страна, территории которой располагаются в различных географических и климатических поясах, причём хозяйственный комплекс индивидуален своей высокой степенью концентрации опасных производств, этим объясняется риск развития стихийных бедствий и катастроф техногенного характера. Снижение риска бедствий и повышение устойчивости инфраструктуры, которая обеспечивает безопасную жизнедеятельную среду, рассматривается в качестве составной части новой парадигмы развития государства, ключевыми ценностями которой выступают благосостояние и здоровье людей, что получило подтверждение на практическом примере борьбы с последствиями пандемии Covid-19.

Защита населения и территорий от катастроф природного и техногенного характера выступает одной из важнейших функций современного государства. Соответственно, подобное в первую очередь предполагает проведение анализа и оценки правовой и институциональной составляющей существующей системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций [2, с. 115].

Глава МЧС России Евгений Зиничев на совещании с участием Правительства Российской Федерации сообщил об увеличении числа чрезвычайных ситуаций на 29 % в сравнении с 2019 годом. При этом в 2019 году на территории Российской Федерации произошло 266 чрезвычайных ситуаций, спасено 9607 человек [3, с. 7], в 2020 году произошло 324 чрезвычайных ситуации, спасено более 100 тыс. человек.

Решение обозначенной проблемы непосредственно связано с регулированием взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления, с подчинением их определённой системе законоположений, инструкций и правил. Правовая охрана и обеспечение защиты населения и территорий муниципальных образований заключается в создании, обосновании и применении нормативно-правовых актов, определяющих необходимые мероприятия по защите соответствующих объектов от чрезвычайных ситуаций.

В результате климатических аномалий и влияния человеческого фактора чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера становятся всё более масштаб-

ными и представляют одну из наиболее реальных угроз стабильности социально-экономического развития страны [4, с. 40].

Обеспечение относительно благоприятных условий жизни населения муниципальных образований в значительной степени связано с взаимодействием региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления, в том числе и по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления. В действительности осуществляемая оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления способствует её повышению в деятельности оцениваемых органов, так как по итогам проводимой оценки муниципальные образования, которые показали наилучшие результаты, получают гранты за счёт средств региональных бюджетов.

С целью защиты от чрезвычайных ситуаций и сведения к минимуму их негативных последствий в России формируется соответствующая государственная политика, а также создаются специальные органы: в пределах территории субъекта РФ (региональный уровень) – комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности субъектов РФ, а на муниципальном уровне – комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, нацеленные на защиту населения и территорий муниципальных образований [5, с. 14].

Для оценки эффективности применяются показатели, закреплённые в Перечне показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утверждённом Указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607¹, и в Перечне дополнительных показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утверждённом Постановлением Правительства РФ от 17 декабря 2012 г. № 1317². Ука-

¹ Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов: указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 18. Ст. 2003.

² О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая

занные перечни показателей ориентированы только на два вида муниципальных образований: муниципальные районы и городские округа.

Перечень показателей служит для осуществления процесса дачи оценки по эффективности деятельности органов местного самоуправления. В ходе мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления создаются предпосылки, применяемые в системном исследовании результативности управления муниципальными образованиями, при принятии решений и соответствующих мер для дальнейшего совершенствования муниципального образования, а также применяемые в целях поощрения муниципальных образований, которые показали высокие результаты.

Важно заметить, что законодатель уделяет внимание только двум видам муниципальных образований – муниципальным районам и городским округам. Соответственно, в стороне остаётся нижний территориальный уровень местного самоуправления – городские и сельские поселения. По этой причине представляется возможным сделать вывод о том, что при предоставлении поселениям реальной возможности правового регулирования в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций можно претворить в жизнь необходимый механизм по реализации закреплённых Конституцией РФ³ прав граждан на жизнь (ст. 20), защиту здоровья (ст. 41), защиту собственности граждан (ст. 35), а также на участие в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

К вопросам местного значения, решаемым муниципальным районом, относятся организация мероприятий межпоселенческого характера по защите населения и территорий муниципальных образований и организация мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в границах городского округа.

2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»: постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1317 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 52. Ст. 7490.

³ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учётом поправок, внесённых 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 Рос. Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398.

Следует отметить, что взаимная деятельность государства и муниципальных образований в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций является необходимым условием для успешного достижения сбалансированности при решении социально-экономических задач первого (государства) [6, с. 34]. Одна из характерных черт чрезвычайных ситуаций проявляется в результате её возникновения исключительно на территории конкретного муниципального образования, поэтому именно органам местного самоуправления вменяется в обязанность осуществлять особый вид деятельности, позволяющий решать существующие или в случае возникновения чрезвычайных ситуаций и действующие проблемы в данной области [7, с. 13]. Следовательно, именно на местах (в муниципальных образованиях) можно наблюдать все существующие проблемы в сфере проведения мероприятий по защите населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций. Все действия компетентных органов муниципальных образований в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций оказывают воздействие на оценку эффективности деятельности предполагаемого муниципального образования в целом.

Представляется, что показатели для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления должны отражать вопросы местного значения, которые разрешаются в рамках своей компетенции органами местного самоуправления.

Указ Президента Российской Федерации и Постановление Правительства Российской Федерации не закрепляют показатели, предназначенные для оценки эффективности в деятельности органов местного самоуправления, которая связана с организацией и проведением мероприятий по защите населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций. В указанных нормативных актах также пропущены критерии оценки населением эффективности деятельности руководителей органов местного самоуправления, показывающие удовлетворенность населения осуществляемой в муниципальных образованиях деятельностью, связанной с предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций. Соответственно, подобное, в свою очередь, указывает на пробел в законодательстве.

Таким образом, наблюдается необходимость совершенствования законодательных

актов федерального уровня, положения которых регулируют оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов в части закрепления ряда показателей в целях оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления, связанной с предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций.

Органы исполнительной власти местного самоуправления играют важную роль в формировании на территории муниципальных образований муниципального элемента подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, который входит в состав территориальной подсистемы субъекта Российской Федерации. Именно на исполнительные органы местного самоуправления возлагается обязанность по созданию основных элементов муниципального звена подсистемы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: координационных органов; постоянно действующих органов управления; органов повседневного управления; сил и средств; резервов финансовых и материальных ресурсов; системы связи, оповещения и информационного обеспечения [8, с. 256].

Законодательно следует предусмотреть следующее: полномочия органов местного самоуправления в сфере защиты населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций должны финансироваться за счёт субсидий специального назначения – субвенций из федерального бюджета.

При введении в Перечень показателей оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления показателей, связанных с защитой населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций, будет реализовываться право на выделение за счёт бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям при достижении и (или)ощрении достижений с наилучшими значениями показателей в деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Подобные денежные выплаты будут способствовать реализации мер и программ на уровне местного значения, связанных с предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций, а из этого следует, что конституционное право на благоприятную окружающую среду будет реализоваться в полной мере. В целом в

развитии муниципального и экологического законодательства наметится тенденция усиления экологической составляющей в деятельности муниципальных органов [9, с. 217].

В связи с существованием цели по повышению эффективности в деятельности органов местного самоуправления возникает необходимость по введению работы с населением, которая должна быть направлена на пропаганду культуры противопожарного поведения, а также на доведение информации о порядке действий в условиях чрезвычайных ситуаций до сведения населения [10, с. 209].

Полагаем, что необходимо внести изменения в статью 18.1 Федерального закона от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ в части закрепления перечня направлений, в соответствии с которыми производится оценка результатов деятельности органов местного самоуправления. Причём необходимо закрепить направление, связанное с проведением мероприятий по защите населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций.

Часть 1 статьи 18.1 следует изложить в следующей редакции: «1. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления проводится по следующим направлениям: экономическое развитие; дошкольное образование; общее и дополнительное образование; культура; физическая культура и спорт; жилищное строительство и обеспечение граждан жильём; жилищно-коммунальное хозяйство; организация муниципального управления; энергосбережение и повышение энергетической эффективности; защита населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций.

2. Перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления утверждается в порядке, определённом Президентом Российской Федерации».

Для реализации предлагаемых изменений необходимо дополнить перечень пока-

⁴ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. Собр. Российской Федерации 16 сентября 2003 г.: одобр. Советом Федерации Федер. Собр. Российской Федерации 24 сентября 2003 г. // Рос. газ. 2003. 8 окт.

зателей по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, утверждённый Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2002 г. № 1317 «О мерах по реализации Указа Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и подпункта «и» пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» дополнить разделом IX следующего содержания:

«IX. Защита населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций.

28. Число проведённых мероприятий по защите населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций в расчёте на 10 тыс. человек населения.

29. Доля населения, принимающего участие в мероприятиях по защите населения и территории городского округа (муниципального района) от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в общей численности населения городского округа (муниципального района)».

Таким образом, упомянутые выше показатели будут использоваться в ходе оценки эффективности органов местного само-

управления в сфере защиты населения и территорий муниципальных образований от чрезвычайных ситуаций. При оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления создаются предпосылки по системному исследованию результативности управления органом местного самоуправления, по принятию соответствующих мер и решений в целях дальнейшего совершенствования муниципального управления, а также в целях поощрения и стимулирования тех муниципальных образований, которые показали наилучшие результаты. Полагаем, что полученный результат по реализации приведённой выше оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления окажет содействие в деятельности этих органов в части укрепления взаимодействия между органами местного самоуправления и региональными органами государственной власти, будет стимулировать оцениваемые органы к продуктивной работе, а также оказывать положительное воздействие в сфере обеспечения прав граждан на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случаях возникновения чрезвычайных ситуаций, вытекающих из конституционных положений, гарантирующих право на жизнь (ст. 20 Конституции РФ), защиту здоровья (ст. 41 Конституции РФ), защиту собственности граждан (ст. 35 Конституции РФ), а также право на участие в мероприятиях по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Библиографический список

1. Пензиев А.С. Анализ деятельности органов МСУ по обеспечению безопасности жизнедеятельности населения в МО г. Краснодар // StudNet. 2020. № 10. С. 89–93.
2. Андриченко Л.В., Постников А.Е. Модернизация системы правовых инструментов управления в области гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2020. № 3. С. 114–138.
3. О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 г.: государственный доклад. М.: МЧС России; ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2020. 259 с. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.mchs.gov.ru/uploads/document/2020-05-21/e69e310b09363f0e94ca105ab2fe5c75.pdf> (06.04.2021).
4. 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.
5. Упоров И.В. Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций: полномочия местного самоуправления нуждаются в корректировке // Оригинальные исследования. 2020. № 8. С. 13–19.
6. Устинов А.А. О совершенствовании компетенции органов местного самоуправления в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2011. № 2. С. 34–36.
7. 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.
8. Сметанкина Г.И., Дорохова О.В. Роль местного самоуправления в сфере защиты насе-

ления и территорий от чрезвычайных ситуаций, проблемы и пути решения // Проблемы обеспечения безопасности при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. 2015. Т. 1. С. 255–260.

9. Соловьев Н.В. Актуальные проблемы реализации конституционного права граждан на благоприятную окружающую среду на современном этапе развития российского государства // Вестник Владимирского юридического института. 2008. № 1 (6). С. 216–221.

10. Сметанкина Г.И. Реформирование нормативной правовой базы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций техногенного характера // Актуальные проблемы пожарной безопасности: материалы XXVII Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 25-летию МЧС России (г. Москва, 20 мая 2015 г.). М.: ФГБУ ВНИИПО МЧС России, 2015. С. 204–212.

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, Россий-
ская Федерация,
e-mail: alekseeva.tatiana.26357265@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, Россий-
ская Федерация,
e-mail: sabramitov@yandex.ru

Tatiana V. Alekseyeva,
Student,
Institute of Economics, Management and Law,
Irkutsk National Research Technical University,
83 Lermontov Str., Irkutsk, 664074, Russian Federa-
tion,
e-mail: alekseeva.tatiana.26357265@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 Federa-
tion,
e-mail: sabramitov@yandex.ru