

**О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ КОМПЕТЕНЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИИ  
ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ  
ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА**

**Устинов А.А.**

**Научный руководитель - профессор Телегин А.С.  
Пермский государственный университет**

Обеспечение безопасности, в том числе защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в дальнейшем – защита от ЧС) – немаловажная задача органов публичной власти всех уровней. Согласно действующему законодательству, защита от ЧС входит в компетенцию как органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, так и органов местного самоуправления.

ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ (в дальнейшем – ФЗ-131) устанавливает вопросы местного значения муниципальных образований в области защиты от ЧС: участие в предупреждении и ликвидации последствий ЧС на территории муниципального образования; организация и осуществление мероприятий по защите населения и территории муниципального образования от ЧС природного и техногенного характера. Вопросами местного значения поселений и городских округов являются также создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и формирований на территории поселения (городского округа), поддержание в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности (только в городских округах)<sup>1</sup>.

Перечень вопросов местного значения муниципальных образований был расширен Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. №199-ФЗ<sup>2</sup>, до его принятия в данной области к ним относилось лишь участие в предупреждении и ликвидации последствий ЧС на территории муниципального образования. Насколько обоснованным было расширение круга вопросов местного значения в области защиты от ЧС, к чьей компетенции – органов МСУ или государственной власти – должны они относиться?

Анализируя текущее состояние местного самоуправления в Российской Федерации, практический опыт по обеспечению защиты от ЧС на муниципальном уровне, мнения ученых и сотрудников органов МСУ, автор пришел к выводу, что в настоящее время вопросы защиты от ЧС к вопросам местного значения относить нецелесообразно. Данные вопросы следует включить в сферу компетенции органов государственной власти. Этот вывод уже неоднократно звучал в выступлениях представителей власти и

---

<sup>1</sup> ФЗ «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ, ст. 14-16 // СЗ РФ, 06.10.2003. – №40. – ст.3822

<sup>2</sup> Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» от 29 декабря 2004 г. №199-ФЗ, ст. 15 // Собрание законодательства РФ, 03.01.2005. – N 1 (ч. 1). – ст. 25.

ученых-муниципалистов<sup>1</sup>.

Во-первых, многие муниципальные образования объективно не готовы к самостоятельному решению вопросов местного значения в области защиты от ЧС. Из числа опрошенных автором сотрудников органов МСУ Пермского края, уполномоченных на решение задач в области защиты от ЧС, 40,4 % (в муниципальных районах – 14,7 %, сельских поселениях – 74 %) заявили, что их муниципальное образование большей частью не готово к самостоятельному решению предусмотренных законодательством вопросов в области защиты от ЧС. 45,2 % опрошенных указали, что муниципальное образование готово к решению данных вопросов лишь частично. На полную (преимущественную) готовность указали лишь 14,4 % сотрудников (в городских округах – 66,7 %, в муниципальных районах – 17,6 %, городских поселениях – 0, сельских поселениях – 2 %). В качестве причин неготовности (недостаточной готовности) 73 % опрошенных указали на недостаток финансовых средств, 56,7 % – на недостаток материально-технических средств, 30,8 % – на недостаток квалифицированных специалистов.

Неготовность муниципальных образований к исполнению возложенных полномочий в области защиты от ЧС, обеспечения пожарной безопасности подтверждается анализом муниципальных бюджетов. По данным 2006–2008 гг. финансирование расходов на решение данных вопросов на душу населения муниципальных образований в городских округах составляет в среднем 120 р/чел., в городских поселениях – 49 р/чел., в муниципальных районах – 35 р/чел., в сельских поселениях – 91 р/чел. Для сравнения – из федерального бюджета в 2008 г. на защиту от ЧС и обеспечение пожарной безопасности было выделено 487 р/чел., из бюджетов субъектов РФ в среднем – 557 р/чел.

Во-вторых, отнесение защиты населения и территории от ЧС к вопросам местного значения влечет за собой организационный разрыв Единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС (РСЧС). Система управления в ЧС должна строиться на сочетании принципов единоначалия и распределения полномочий и ответственности. Силы и средства РСЧС могут находиться в разном подчинении, но вертикаль управления должна быть единой. Это отражено в названии отечественной системы управления в ЧС – Единая государственная система предупреждения и ликвидации ЧС. Однако местное самоуправление не входит в систему государственной власти, органы государственной власти не имеют полномочий прямого управленческого воздействия на органы МСУ. По мнению автора, учитывая единство управленческих функций государственной власти и местного самоуправления, тем более в решении такой ответственной задачи, как обеспечение безопасности, следует стремиться к тому, чтобы органы управления РСЧС представляли собой единую властную вертикаль, а не были «раздроблены» на органы федерального, регионального и муниципального подчинения. Принцип муниципальной ответственности за предупреждение и ликвидацию ЧС противоречит принципу организационной целостности системы защиты от ЧС, на

---

<sup>1</sup> Рекомендации парламентских слушаний 27 февраля 2007 г. «Вопросы местного значения в контексте разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления муниципальных образований разных видов» // <http://tomsk.gov.ru>; Васильев, В.И. Организационно-правовые проблемы местного самоуправления // Журнал российского права. – 2008. – №11. – С. 29-40; Пешин, Н.Л. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления: Теория вопроса // Актуальные вопросы взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти Российской Федерации. Сборник аналитических записок и документов. – М., 2008. – С. 14; Чакалова, М.С. Решение органами местного самоуправления вопросов, связанных с общественной безопасностью // Практика муниципального управления. – 2009. – №5. – С. 76-81; Савранская, О.Л. О вопросах местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. – 2006. – №3. – С. 11-13; Бабун, Р.В. Указ. соч.; Максимов, О. Симаков, Н. Подводная часть айсберга «муниципальная реформа» // Городское управление. – 2009. – №9. – С.61 и т.д.

что указывают и другие авторы<sup>1</sup>.

В-третьих, целесообразность отнесения защиты от ЧС к сфере государственной компетенции обосновывается тем, что гарантия права граждан на безопасность невозможна без введения общеобязательных государственных стандартов, в том числе в области бюджетных расходов на осуществление защиты от ЧС и пожарной безопасности. Серьезным препятствием для этого является норма ст. 18 ФЗ-131, согласно которой федеральные законы, законы субъектов РФ не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

МЧС России рекомендует финансировать реализацию полномочий органов МСУ в области защиты от ЧС, гражданской обороны, создания и содержания аварийно-спасательных служб и формирований, обеспечения первичных мер пожарной безопасности, обеспечения безопасности людей на водных объектах в размере 2–4 % от годового бюджета муниципального образования<sup>2</sup>. Однако на практике данная рекомендация органами МСУ в большинстве случаев игнорируется. Анализ отчетов об исполнении бюджетов за 2008 г. 40 муниципальных образований Пермского края и других субъектов РФ показывает, что на обеспечение мероприятий по указанным вопросам в городских округах выделяется в среднем 0,9 % от расходной части бюджета (в среднем 99700 т.р.), в городских поселениях – 0,5 % (1560 т.р.), в муниципальных районах – 0,4 % (5300 т.р.), т.е. в 3–5 раз меньше рекомендуемого.

Невозможность установления нормативов расходования средств муниципального бюджета зачастую влечет за собой отказ муниципальных органов власти от надлежащего финансирования данных вопросов. В ходе проверки, проведенной в декабре 2009 г. Генеральной прокуратурой РФ в г. Перми в связи с пожаром в клубе «Хромая лошадь», было выявлено неэффективное расходование бюджетных средств в области обеспечения муниципальной безопасности. На обеспечение пожарной безопасности в 2009 г. из городского бюджета было израсходовано 10 млн. р., т.е. 10 р/чел. (в 2008 г. – 31,5 млн. р., т.е. 31,5 р/чел.), при этом на ремонт одного лишь здания администрации г. Перми было затрачено более 10 млн. р.<sup>3</sup> Для предупреждения подобных фактов необходимо введение общеобязательных стандартов финансирования полномочий по защите от ЧС и обеспечению пожарной безопасности. По нашему мнению, только отнесение вопросов защиты от ЧС, обеспечения пожарной безопасности к компетенции органов государственной власти поможет решить проблему отсутствия единых государственных стандартов финансирования в данной области.

Мнение практических сотрудников также склоняется к тому, что вопросы защиты от ЧС должны входить в компетенцию органов государственной власти, и возлагать ответственность за их решение на органы МСУ в нынешних условиях не имеет смысла. Из опрошенных автором в 2009 г. сотрудников органов МСУ Пермского края, исполняющих функции по защите населения и территории от ЧС, 67,3 % (в городских округах – 83,3 %, в муниципальных районах – 55,9 %, в городских поселениях – 75 %, в сельских поселениях – 70 %) считают, что отнесение указанных вопросов к вопросам

---

<sup>1</sup> Жаворонкова, Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера. Автореф. дисс. докт. юрид. наук. – М., 2007. – С. 46; Суворов, И.В. Правовое регулирование независимости и самостоятельности органов местного самоуправления в обеспечении общественной безопасности // Административное право и процесс. – 2008. – №5.

<sup>2</sup> Методические рекомендации МЧС РФ органам местного самоуправления по реализации Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. – М., 2005.

<sup>3</sup> О результатах проверки комиссией Генеральной прокуратуры Российской Федерации исполнения законодательства о пожарной безопасности в г. Перми // <http://genproc.gov.ru/news/news-10887>.

местного значения нецелесообразно. Результаты, полученные другими исследователями, подтверждают данную позицию. По данным исследования, проведенного Институтом современного развития в 2008 г. в рамках проекта «Местное самоуправление в России: нынешнее состояние и пути развития» в Архангельской области, среди представителей экспертных и фокус-групп «единодушным оказалось мнение, что в содержании вопросов местного значения излишними представляются полномочия по такому предмету ведения, как... защита населения от ЧС и ликвидация последствий ЧС, создание аварийных служб, мобилизационная подготовка муниципальных предприятий и учреждений и пр.»<sup>1</sup>. Исследование, продолженное в других регионах Северо-Западного федерального округа, подтвердило данный результат<sup>2</sup>. Представители МСУ г. Санкт-Петербурга, Республики Карелия, Ленинградской и Новгородской областей заявили, что ответственность за решение вопросов защиты от ЧС, обеспечения пожарной безопасности должна возлагаться на государственные органы. Закрепление данных вопросов за муниципальными образованияами – не что иное, как перекалывание на органы МСУ государственных задач, и большую их часть (за исключением первичных мер пожарной безопасности), по мнению опрошенных, следует исключить из числа вопросов местного значения.

Однако изъятие указанных вопросов из компетенции муниципальных образований не означает, что органы местного самоуправления не должны принимать участия в их решении, часть полномочий в данной области должна остаться в муниципальной компетенции. Во-первых, большинство ЧС не выходят за границы отдельных муниципальных образований. Так, в Пермском крае с 2003 по 2008 г. 99,5 % ЧС имели локальный и муниципальный характер. Во-вторых, ряд мер по защите от ЧС, наиболее приближенных к конкретной территории и населению и не требующих существенных материальных затрат, вполне может быть осуществлен муниципальными силами и средствами. К ним, по мнению автора, следует отнести меры, непосредственно связанные с территорией и населением муниципального образования, которые должны исполняться оперативно, в кратчайшие сроки и не требовать значительных затрат финансовых и материально-технических ресурсов.

Для законодательного определения компетенции органов МСУ в области защиты от ЧС автор предлагает ввести правовую категорию «первичные меры защиты от ЧС». Для определения содержания данной категории автор руководствуется следующими соображениями.

1. Прежде всего, необходимо разграничить материальную базу защиты от ЧС – силы и средства. Как показывает практика, наиболее затратными полномочиями по защите от ЧС являются создание, организация и содержание профессиональных аварийно-спасательных служб, что составляет 70–80 % от расходов городских округов и поселений в данной сфере. Поэтому автор предлагает передать данные полномочия в компетенцию органов государственной власти. В ведении органов МСУ следует сохранить полномочия по созданию, организации и содержанию аварийно-спасательных формирований, не являющихся профессиональными и не требующими значительных материальных затрат. Это нештатные аварийно-спасательные формирования, создаваемые на базе и за счет организаций; подразделения добровольной пожарной охраны; общественные аварийно-спасательные формирования, создаваемые общественными организа-

---

<sup>1</sup> Архангельская область. Качественное социологическое исследование состояния местного самоуправления // <http://www.dvinaland.ru/culture/site/Publications/EoC/EoC2009-3/08.pdf>

<sup>2</sup> Характеристики основных подходов представителей муниципального сообщества к решению проблем местного самоуправления (сравнительные данные по регионам Северо-Западного федерального округа) // <http://www.dvinaland.ru/culture/site/Publications/EoC/EoC2009-3/10.pdf>.

циями. Органы МСУ поселений и городских округов также вправе привлекать граждан на добровольной основе к выполнению не требующих специальной подготовки работ по предупреждению и ликвидации ЧС.

Что касается создания и содержания резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС, автор полагает, что данное полномочие должно быть отнесено к ведению органов государственной власти, т.к. оно требует значительных финансовых затрат и во многих случаях органы МСУ не имеют возможности создавать резервы в достаточном объеме. Кроме того, в настоящее время номенклатура и объемы данных резервов определяются создавшим их органом<sup>1</sup>, при этом федерального нормативно-правового акта, определяющего их минимальные объемы, не существует. Как нам представляется, отнесение данного полномочия к ведению органов государственной власти позволит не только улучшить финансирование создания и содержания резервов, но и гарантировать их создание в объеме, достаточном для жизнеобеспечения населения при ЧС.

2. В компетенции МСУ должны остаться полномочия, связанные с оповещением и информированием населения об угрозе и наступлении ЧС (включая предоставление находящихся в муниципальной собственности участков для размещения специализированных технических средств оповещения и информирования населения), со сбором и обменом информацией в области защиты населения и территории от ЧС, с введением режима функционирования муниципального звена РСЧС, организацией эвакуационных мероприятий, т.к. данные полномочия не требуют значительных финансовых средств, но тесно связаны с населением муниципального образования и требуют незамедлительного осуществления.

3. К полномочиям МСУ следует отнести подготовку неработающего населения и пропаганду знаний в области защиты от ЧС в силу ее приближенности к населению муниципального образования и отсутствия необходимости в значительных материальных расходах. Данное полномочие может осуществляться инструкторами учебно-методических кабинетов при органах МСУ, а также нештатными инструкторами из числа лиц, имеющих опыт по осуществлению защиты от ЧС.

4. Что касается ликвидации ЧС, автор предлагает отойти от принципа муниципальной ответственности в решении данной задачи. Ликвидация ЧС на территории муниципальных образований должна, по мнению автора, быть полномочием органов государственной власти и осуществляться за счет средств федерального бюджета профессиональными аварийно-спасательными службами. Силы органов МСУ должны применяться до прибытия профессиональных аварийно-спасательных служб для осуществления неотложных мероприятий по локализации ЧС, экстренного спасения людей и материальных ценностей, в случае, если данные подразделения дислоцируются ближе к зоне ЧС, чем подразделения сил МЧС РФ. Аварийно-спасательные формирования МСУ могут быть задействованы совместно с профессиональными аварийно-спасательными службами на второстепенных участках работ, могут принимать участие в обеспечении действий профессиональных спасателей (организация подвоза материалов, питания, снабжения водой, горюче-смазочными материалами и т.д.). Конкретные формы и порядок взаимодействия подразделений органов МСУ и МЧС РФ должны определяться планом взаимодействия при ликвидации ЧС.

5. В области обеспечения безопасности людей на водных объектах автор предлагает оставить в компетенции органов МСУ меры предупредительного характера – бла-

---

<sup>1</sup> Постановление Правительства РФ «О порядке создания и использования резервов финансовых и материальных средств для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 10 ноября 1996 г. №1340 // Собрание законодательства РФ, 18.11.1996. – N 47. – Ст. 5334.

гоустройство мест отдыха у воды, согласование устройства ледовых переправ и т.п., а также организацию деятельности добровольных спасателей на воде. Меры обеспечения безопасности людей на воде, осуществляемые профессиональными спасательными службами, по мнению автора, целесообразно отнести к государственным полномочиям.

6. Для обеспечения исполнения первичных мер по защите от ЧС органы МСУ должны обладать контрольными полномочиями, которые, по мнению автора, должны распространяться только на обеспечение первичных мер защиты от ЧС. Иные контрольные полномочия (контроль за профессиональными аварийно-спасательными службами, за исполнением организациями мер по защите от ЧС, не являющихся первичными) должны осуществляться органами государственной власти.

На основе анализа действующих нормативно-правовых актов, определяющих полномочия органов МСУ в области защиты от ЧС, автор предлагает включить в состав первичных мер защиты от ЧС следующие:

- выработка предложений органам государственной власти по совершенствованию законодательства в области защиты от ЧС, по планированию мероприятий защиты от ЧС; включение данных мероприятий в планы, схемы и программы развития территорий муниципальных образований;

- организация и планирование создания и деятельности нештатных и добровольных аварийно-спасательных формирований (нештатные аварийно-спасательные формирования организаций; подразделения добровольной пожарной охраны; общественные аварийно-спасательные формирования), их привлечение к предупреждению и ликвидации ЧС, координация и контроль их деятельности, привлечение населения муниципального образования к социально значимым работам по предупреждению и ликвидации ЧС;

- оповещение и информирование населения муниципального образования об угрозе и наступлении ЧС, осуществление сбора и обмена информацией в области защиты населения и территории от ЧС, предоставление участков для установки специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей;

- введение режима повышенной готовности или режима ЧС на территории муниципального образования;

- принятие неотложных мер по ликвидации ЧС, оказанию первой помощи пострадавшим до прибытия подразделений профессиональных аварийно-спасательных служб;

- подготовка неработающего населения в области защиты от ЧС, пропаганда знаний в области защиты от ЧС, пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах;

- осуществление первичных мер пожарной безопасности в соответствии с законом «О пожарной безопасности»;

- согласование размещения и благоустройство мест массового отдыха у воды, организация дежурства сотрудников муниципальных учреждений здравоохранения в местах массового отдыха у воды, организация деятельности добровольных спасателей на водных объектах;

- согласование размещения и режима работы паромных, лодочных переправ, наплавных мостов, ледовых переправ, согласование производства работ по выемке грунта вблизи водоемов;

- осуществление контроля исполнения гражданами и организациями требований муниципальных нормативно-правовых актов в области первичных мер защиты от ЧС, первичных мер пожарной безопасности, обеспечения безопасности людей на водных

объектах.