

Министерство образования и науки Российской Федерации  
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»  
Юридический институт  
Кафедра профессиональной подготовки и управления  
в правоохранительной сфере

«РАБОТА ПРОВЕРЕНА»

Рецензент

Заместитель руководителя  
территориального органа  
Главного управления МЧС России  
по Челябинской области

\_\_\_\_\_ /С.В. Соколов/

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 года

«ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ»

Заведующий кафедрой

д.п.н., доцент

\_\_\_\_\_ /З.Р. Танаева/

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 года

Правовое обеспечение управления в условиях чрезвычайных ситуаций  
(на примере Главного управления МЧС России по Челябинской области)

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**

ЮУрГУ - 40.04.01.2015.365 ВКР

Консультант

Доцент кафедры, к.и.н., доцент

\_\_\_\_\_ /А.И. Семенов/

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 года

Руководитель работы

Профессор кафедры

д.ю.н., доцент

\_\_\_\_\_ /А.Я. Кодинцев/

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 года

Автор работы

Студент группы – Ю-307

\_\_\_\_\_ /Ж.М. Ефимова/

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 года

Нормоконтролер

Специалист кафедры по УМР

\_\_\_\_\_ /С.Г. Кондратьева/

« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2017 года

Челябинск, 2017

## АННОТАЦИЯ

Ефимова Ж.М. Правовое обеспечение управления в условиях чрезвычайных ситуаций (на примере Главного управления МЧС России по Челябинской области). – Челябинск, ЮУрГУ, гр. Ю-307, 2017. – 120 с., библиографический список – 65 наименований, 1 приложение.

**Объектом** работы являются общественные отношения и процессы, урегулированные федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Челябинской области, связанные с правовой регламентацией управленческой деятельности органов власти федерального и регионального уровня по реализации их полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

**Цель** исследования состоит в том, чтобы рассмотреть правовые, теоретические и практические проблемы правового обеспечения управления деятельностью территориальных органов федеральных органов власти и власти субъекта, связанной с осуществлением возложенных на них полномочий по обеспечению безопасности населения и территорий Челябинской области от чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий.

В работе поставлены следующие задачи:

- изучить и проанализировать действующее законодательство в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- определить содержание и объем компетенции федеральных органов и власти субъекта, рассмотреть формы и направления их взаимодействия при осуществлении полномочий в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях;
- проанализировать организационную структуру и правоприменительную практику деятельности Главного управления МЧС России по Челябинской

области и Министерства общественной безопасности области в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях;

- определить основные направления совершенствования нормативно-правового обеспечения взаимодействия Главного управления МЧС России по Челябинской области и Министерства общественной безопасности Челябинской области в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях. Сформулировать предложения по стратегическим приоритетам (целям) и направлениям взаимодействия Главного управления МЧС России по Челябинской области и Министерства общественной безопасности Челябинской области в проект «Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года».

**Результаты работы (положения, выносимые на защиту):**

1. К основным мероприятиям территориальных органов федеральных органов власти и органов власти субъекта по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций следует отнести создание: координационных органов, постоянно действующих органов управления, органов повседневного управления, сил и средств, резервов финансовых и материальных ресурсов, системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

2. Современное состояние правового обеспечения управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций не в полной мере отвечает предъявляемым требованиям, а имеющаяся правовая база нуждается в дальнейшем совершенствовании. В основу совершенствования законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности от чрезвычайных ситуаций на региональном (межмуниципальном) уровне должен быть положен принцип целостности и единства государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

3. Особенностью реализации полномочий органов власти субъектов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является то, что она должна быть целенаправленной и строго скоординированной с

деятельностью федеральных подразделений МЧС России, чтобы своевременно реагировать на возникающие угрозы и не допускать осложнения обстановки при чрезвычайной ситуации на территориях муниципалитетов.

4. Важным направлением взаимодействия территориальных органов федеральных органов власти (ГУ МЧС России по Челябинской области) и органов власти субъекта (Министерство общественной безопасности Челябинской области) должно стать разработка пакета социальных технологий по оптимизации механизма социального управления в системе гражданской защиты населения области: технологии повышения эффективности подготовки населения к действиям в чрезвычайных ситуациях; технологии эффективной организации и взаимодействия органов государственной власти; технологии обеспечения личной безопасности населения.

5. Приоритетным стратегическим направлением организации взаимодействия территориальных органов федеральных органов власти (ГУ МЧС России по Челябинской области) и органов власти субъекта (Министерство общественной безопасности Челябинской области) должна явиться модель (сценарий) деятельности на долгосрочную перспективу, направленная на повышение уровня защищенности населения области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Нормативно-правовым закреплением указанного взаимодействия может стать областная программа «Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года».

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|  |     |
|--|-----|
| ВВЕДЕНИЕ .....   | 9   |
| 1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ<br>В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ<br>ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ.....  | 14  |
| 1.1 Цели и задачи государственного управления в области защиты населения<br>и территорий от чрезвычайных ситуаций .....  | 14  |
| 1.2 Структура и функции органов государственной власти в области<br>защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций .....   | 33  |
| 1.3 Нормативно-правовое регулирование в области защиты от чрезвычайных<br>ситуаций .....   | 37  |
| 2 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ МЧС<br>РОССИИ ПО ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ И МИНИСТЕРСТВА<br>ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ<br>В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ .....                                    | 48  |
| 2.1 Задачи и основные направления деятельности органов Главного<br>управления МЧС России по Челябинской области и Министерства<br>общественной безопасности Челябинской области в условиях чрезвычайных<br>ситуаций .....    | 48  |
| 2.2 Организационно-правовые основы деятельности Главного<br>управления МЧС России по Челябинской области в условиях чрезвычайных<br>ситуаций .....   | 70  |
| 2.3 Проблемы и перспективы совершенствования деятельности Главного<br>управления МЧС России по Челябинской области и Министерства<br>общественной безопасности Челябинской области в условиях чрезвычайных<br>ситуаций ..... | 74  |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....   | 104 |
| БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....   | 109 |
| ПРИЛОЖЕНИЕ А .....   | 116 |

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность.** «Правовое обеспечение управления в условиях чрезвычайных ситуаций (на примере Главного управления МЧС России по Челябинской области)», обуславливается тем, что чрезвычайные ситуации являются своеобразным экзаменом для проверки способности государства им противостоять. Эти ситуации определяют степень готовности (способности) посредством эффективных действий практически всех ветвей и институтов государственной власти, и в первую очередь органов исполнительной власти на всех управленческих уровнях по предотвращению или минимизации возможных разрушительных последствий. В триаде личность - общество - государство в рассматриваемых условиях не подлежит сомнению точка зрения о том, что ведущая роль должна принадлежать государству. В зависимости от видов чрезвычайных ситуаций все элементы этой триады могут действовать в единстве, и это значительно повышает эффективность принимаемых ими усилий. Нередко причиной чрезвычайных (кризисных) ситуаций являются доходящие до точки кипения противоречия (непримиримые противоречия) между составными частями указанной триады. В этом случае все участники (стороны) конфликта выходят из кризисной ситуации с большими потерями (политическими, идеологическими, материальными, военными и иными). Наиболее распространенным и эффективным способом действия государства в чрезвычайных ситуациях является административно-правовой. Он предполагает построение системы государственного управления, способной в целом и на различных уровнях образующих ее подсистем действовать адекватно возникающим угрозам.

**Степень разработанности.** Анализ научной и учебной литературы, изданной за последние десять лет с очевидностью показал, что существует пробел в области исследования проблем функционирования органов ГОЧС на муниципальном уровне. Обычно в специальной литературе большое внимание уделяется чрезвычайному положению на федеральном или региональном уровне.

Между тем, нельзя не отметить учёных, внёсших значительный вклад в разработку проблем исследования института чрезвычайного положения: В.В.Лазарева, В.Б. Лозбинера, И.Л.Лукашука, Г.В.Мальцева, М.Н.Марченко, В.С.Нерсисянца, Г.В.Осипова, Б.А.Страшуна, Э.В.Тадевосяна, Б.Н.Топорнина, С.И.Вицина, Д.М.Овсянко, Л.Л.Попова, И.Л.Умповой, Е.Ф.Яськова и др.

**Объект исследования** составляют общественные отношения и процессы, урегулированные федеральным законодательством и нормативно-правовыми актами Челябинской области, связанные с правовой регламентацией управленческой деятельности органов власти федерального и регионального уровня по реализации их полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

**Предметом исследования** служат правовые, теоретические и практические аспекты деятельности федеральных и региональных органов власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, их полномочия в указанной сфере, а также механизм их взаимоотношений.

**Цель и задачи исследования.** Цель исследования состоит в том, чтобы рассмотреть правовые, теоретические и практические проблемы правового обеспечения управления деятельностью территориальных органов федеральных органов власти и власти субъекта, связанной с осуществлением возложенных на них полномочий по обеспечению безопасности населения и территории Челябинской области от чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий.

В работе поставлены следующие задачи:

1. Изучить и проанализировать действующее законодательство в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.
2. Определить содержание и объем компетенции федеральных органов и власти субъекта, рассмотреть формы и направления их взаимодействия при осуществлении полномочий в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях.

3. Проанализировать организационную структуру и правоприменительную практику деятельности Главного управления МЧС России по Челябинской области и Министерства общественной безопасности области в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях.

4. Определить основные направления совершенствования нормативно-правового обеспечения взаимодействия Главного управления МЧС России по Челябинской области и Министерства общественной безопасности Челябинской области в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях. Сформулировать предложения по стратегическим приоритетам (целям) и направлениям взаимодействия Главного управления МЧС России по Челябинской области и Министерства общественной безопасности Челябинской области в проект «Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года».

**Методы исследования.** Теоретико-методологической основой исследования является комплекс методов научного познания: *теоретические*: конкретно-исторический, формально-логический, сравнительно-правовой, системный анализ, терминологический анализ; *эмпирические*: моделирование, графические методы представления данных исследования, экспертные оценки.

**Научная новизна.** В работе проанализированы определенные законодательством предметы ведения и полномочия органов государственной власти по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций. Сформулированы предложения по направлениям взаимодействия Главного управления МЧС России по Челябинской области и Министерства общественной безопасности Челябинской области в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также целевой сценарий в проект «Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года».

**Практическая применимость исследования** заключается в возможности использования результатов работы в практической деятельности Главного



управления МЧС России по Челябинской области и Министерства общественной безопасности Челябинской области при планировании деятельности по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций. Теоретический и эмпирический материал выпускной квалификационной работы может быть использован при изучении учебных дисциплин «Теория и методология социального управления», «Основы безопасности жизнедеятельности», «Основы управления в правоохранительных органах» и др.

***Положения, выносимые на защиту:***

1. К основным мероприятиям территориальных органов федеральных органов власти и органов власти субъекта по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций следует отнести создание: координационных органов, постоянно действующих органов управления, органов повседневного управления, сил и средств, резервов финансовых и материальных ресурсов, системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

2. Современное состояние правового обеспечения управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций не в полной мере отвечает предъявляемым требованиям, а имеющаяся правовая база нуждается в дальнейшем совершенствовании. В основу совершенствования законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности от чрезвычайных ситуаций на региональном (межмуниципальном) уровне должен быть положен принцип целостности и единства государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

3. Особенностью реализации полномочий органов власти субъектов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является то, что она должна быть целенаправленной и строго скоординированной с деятельностью федеральных подразделений МЧС России, чтобы своевременно реагировать на возникающие угрозы и не допускать осложнения обстановки при чрезвычайной ситуации на территориях муниципалитетов.

4. Важным направлением взаимодействия территориальных органов федеральных органов власти (Главное управление МЧС России по Челябинской области) и органов власти субъекта (Министерство общественной безопасности Челябинской области) должна стать разработка пакета социальных технологий по оптимизации механизма социального управления в системе гражданской защиты населения области: технологии повышения эффективности подготовки населения к действиям в ЧС; технологии эффективной организации и взаимодействия органов государственной власти; технологии обеспечения личной безопасности населения.

5. Приоритетным стратегическим направлением организации взаимодействия территориальных органов федеральных органов власти (Главное управление МЧС России по Челябинской области) и органов власти субъекта (Министерство общественной безопасности Челябинской области) должна явиться модель (сценарий) деятельности на долгосрочную перспективу, направленная на повышение уровня защищенности населения области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Нормативно-правовым закреплением указанного взаимодействия может стать областная программа «Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года».

*Апробация результатов работы.* Основные результаты исследования, полученные в магистерской диссертации, и его отдельные положения представлялись во время научно-практической конференции «Управление в правоохранительной сфере: направления развития теории и практики», посвященной 300-летию создания российской полиции (21 апреля 2017 года). По результатам научно-практической конференции по теме исследования опубликована 1 научная статья<sup>1</sup>.

*Структура и объем выпускной квалификационной работы.* Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.

---

<sup>1</sup> Ефимова Ж.М. Проблемные вопросы правового регулирования деятельности государственных органов при чрезвычайных ситуациях // Управление в правоохранительной сфере: направления развития теории и практики: материалы международной научно-практической конференции, 21 апреля 2017 г. / отв. ред. З.Р. Танаева. – Челябинск: Издат. центр ЮУрГУ, 2017. – С. 69-77.

# 1 ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РФ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

## 1.1 Цели и задачи государственного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Введение того или иного экстраординарного специального административно-правового режима связано с необходимостью осуществления специфической деятельности, направленной, прежде всего, на ликвидацию объективно опасных для общества и государства обстоятельств. Очевидно, и на это указывалось в специальной литературе, что для координации такой деятельности, а также в случае ненадлежащего выполнения своих функций органами государственного управления территории, на которой вводится экстраординарный правовой режим, требуется иной, нежели в обычное время, подход к организации осуществления многих распорядительных и исполнительных полномочий.

Современное российское законодательство предусматривает возможность создания специальных органов управления и концентрацию (перераспределение) власти при введении экстраординарных правовых режимов. Российский законодатель в Федеральном конституционном законе "О чрезвычайном положении" нормы, определяющие специфику государственного управления период действия режима чрезвычайного положения, распределены по двум главам - IV и V. В Главе Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении" в целом определяются силы и средства обеспечения режима чрезвычайного положения, которые подразделяются на основные и дополнительные. Глава IV Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении" посвящена вопросам особого управления территорией, где введено чрезвычайное положение.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016).

Особенность государственного управления при режиме чрезвычайного положения выражается в следующих шести аспектах.

1. В период действия режима чрезвычайного положения Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, правовых актов органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, в случае противоречия этих актов указу Президента Российской Федерации о введении на данной территории чрезвычайного положения.

2. Для осуществления на территории введения чрезвычайного положения единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, Президент РФ назначает коменданта этой территории.

Это, однако, не приостанавливает деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на указанной территории. Комендант вправе принимать участие во всех заседаниях этих органов и вносить предложения по вопросам, отнесённым к его компетенции.

3. Для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, в составе комендатуры территории, на которой введено чрезвычайное положение, Президент РФ может создать объединённый оперативный штаб из представителей обеспечивающих режим чрезвычайного положения органов, руководство которыми осуществляет комендант.

4. При введении чрезвычайного положения на всей территории Российской Федерации все войска и воинские формирования передаются в оперативное подчинение федеральному органу исполнительной власти, определяемому Президентом РФ.

5. На территории действия чрезвычайного положения возможно создание указом Президента РФ специального органа управления, которому могут быть переданы полностью или частично полномочия соответствующих

органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на данной территории.

6. На территории действия чрезвычайного положения возможно создание указом Президента РФ также федерального органа управления, в результате чего осуществление полномочий соответствующих органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления приостанавливается, а их функции возлагаются на созданный орган.<sup>1</sup>

Рассмотрим особенности организации государственного управления при режиме чрезвычайного положения более подробно.

К основной группе сил и средств обеспечения режима чрезвычайного положения, согласно статье 16 Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении", относятся силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В дополнение к основным силам и средствам в соответствии со статьёй 17 Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении" в исключительных случаях на основании указа Президента РФ могут дополнительно привлекаться Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы. Для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения, в соответствии со статьей 18 Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении" указом Президента РФ назначается комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение.

---

<sup>1</sup> См.: Савчук О.Н. Совершенствование системы экстренного реагирования ГОЧС на чрезвычайные ситуации. Труды Академии МВД России. – М.: Литера, 2016. –С.109 -123.

Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение (далее – комендант);

- издаёт в пределах своих полномочий, приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения, обязательные для исполнения на соответствующей территории всеми организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности и должностными лицами указанных организаций, гражданами, а также начальниками (командирами) органов внутренних административных дел, органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, воинских формирований, расположенных (дислоцирующихся) на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и дополнительно привлекаемых для обеспечения режима чрезвычайного положения;

- устанавливает время и срок действия комендантского часа;

- определяет особый режим въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с неё;

- устанавливает особый режим продажи оружия, боеприпасов, лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества, сильнодействующие вещества, этилового спирта, спиртных напитков и спиртосодержащей продукции;

- определяет порядок и места хранения изъятого оружия, боеприпасов, веществ и военной техники, указанных в пункте "д" статьи 12 Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении";

- выдворяет в установленном порядке за пределы территории, на которой введено чрезвычайное положение, лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения;

- обращается к Президенту РФ с предложениями о необходимости применения на территории, на которой введено чрезвычайное положение, мер и временных ограничений, предусмотренных статьями 11-13 Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении";

- оповещает через средства массовой информации население соответствующей территории о порядке выполнения отдельных мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

- устанавливает особый порядок аккредитации журналистов на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и порядок их работы. Комендант вправе принимать участие во всех заседаниях органов государственной власти и заседаниях органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, и вносить предложения по вопросам, отнесённым Федеральным конституционным законом "О чрезвычайном положении" и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации к его компетенции.

Комендант осуществляет руководство комендатурой указанной территории. Деятельность комендатуры регулируется положением, утверждаемым Президентом РФ.<sup>1</sup>

Образование комендатуры территории, на которой введено чрезвычайное положение, не приостанавливает деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на указанной территории.

Для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения, в составе комендатуры территории, на которой введено чрезвычайное положение, в соответствии со статьёй 19 Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении" указом Президента РФ может быть создан объединённый оперативный штаб из представителей органов, обеспечивающих режим чрезвычайного положения.

Объединённым оперативным штабом руководит комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение.

---

<sup>1</sup> О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016).

Введение режима чрезвычайного положения предполагает возможность существенного изменения полномочий органов власти и органов местного самоуправления.

В качестве составного элемента режима выступают формы особого государственного управления, вводимые на период чрезвычайного положения. Это предусмотрено главой V Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении".

Согласно статье 22 Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении", указом Президента РФ может вводиться особое управление территорией, на которой введено чрезвычайное положение, путем создания:

- временного специального органа управления - территорией, на которой введено чрезвычайное положение;
- федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

При выборе формы особого государственного управления оценивается сложность чрезвычайной ситуации, возможность действующих органов государственной власти продолжать свою деятельность, масштабы территории, где предполагается установить экстраординарный правовой режим.

Создание временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, определено статьёй 24 Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении". Временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, действует на основании положения, утверждаемого Президентом РФ.<sup>1</sup>

Временному специальному органу управляющему территорией, на которой введено чрезвычайное положение, могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и

---

<sup>1</sup> О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016).



органов местного самоуправления, действующих на территории, на которой введено чрезвычайное положение.

Руководитель временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, назначается Президентом РФ. Комендант территории, на которой введено чрезвычайное положение, переходит в подчинение руководителю временного специального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, и по должности является его первым заместителем.

В случае если на территории, на которой введено чрезвычайное положение, создание временного специального органа управления указанной территорией не обеспечило достижения целей введения чрезвычайного положения, в соответствии со статьёй 25 Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении" может быть создан федеральный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. При этом временный специальный орган управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, прекращает свои полномочия.

Руководитель федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, назначается Президентом РФ, который также утверждает положение о федеральном органе управления данной территорией.

При создании федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, осуществление полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления, действующих на указанной территории, приостанавливается, а их функции возлагаются на федеральный орган управления данной территорией.

При введении особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, комендатура данной территории исключается из структуры федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение. Комендант указанной территории по должности

является первым заместителем руководителя федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Органы особого управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение, вправе в соответствии со статьей 26 Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении" издавать в пределах своих полномочий обязательные для исполнения на соответствующей территории приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования в органы в соответствии со статьей 17 Федерального конституционного закона "О чрезвычайном положении" могут привлекаться лишь в исключительных случаях. Основанием их привлечения является указ Президента РФ.

Пограничные органы, осуществляющие защиту и охрану Государственной границы Российской Федерации, привлекаются для обеспечения режима чрезвычайного положения только в целях охраны Государственной границы Российской Федерации.<sup>1</sup>

В соответствии с п. 6 Положения о МЧС России от 11 июля 2004 года МЧС России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Одно из важнейших направлений в деятельности МЧС России является общее руководство функционированием и дальнейшим развитием Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях (РСЧС).

Основная цель создания РСЧС - координация деятельности органов государственного управления Российской Федерации по предотвращению и

---

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. - М.: Юринформцентр, 2015. - С.68 - 84.

ликвидации чрезвычайных ситуаций, вызываемых авариями» катастрофами, стихийными и экологическими бедствиями, эпидемиями, эпизоотиями.

РСЧС была создана в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 1992 года №261 в целях осуществления единой государственной политики по предотвращению чрезвычайных ситуаций, а также обеспечению успешного проведения работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Назначение РСЧС - предупреждение чрезвычайных ситуаций в мирное и военное время, а в случае их возникновения - ликвидация их последствий, обеспечение безопасности населения, защита окружающей среды и уменьшение ущерба народному хозяйству.

Российская система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях была преобразована в Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (сокращенное наименование осталось прежним - РСЧС).

Функции и задачи РСЧС были уточнены Постановлением Правительства Российской Федерации "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" от 30 декабря 2003 года №794, которым утверждалось Положение о РСЧС.<sup>1</sup>

РСЧС объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и осуществляет свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

Основными задачами РСЧС являются:

---

<sup>1</sup> О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12. 2003 №794 (ред. 17.05.2017).

- разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения в чрезвычайных ситуациях;
- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях;
- прогнозирование и оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;
- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций:
- ликвидация чрезвычайных ситуаций;
- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;
- реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;
- международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

РСЧС включает в себя функциональные и территориальные подсистемы и действует на пяти уровнях - федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях.

Функциональные подсистемы РСЧС создаются федеральными органами исполнительной власти для организации работы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере деятельности этих органов. В целях совершенствования государственного управления в области пожарной безопасности, повышения готовности РСЧС о проведении первоочередных аварийно-спасательных работ, связанных с тушением пожаров государственная пожарная служба была передана из МВД России в состав МЧС России<sup>1</sup>.

Территориальные подсистемы РСЧС в субъектах Российской Федерации предназначены для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в пределах их территорий и состоят из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению этих территорий. На каждом уровне РСЧС действуют координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

Координационными органами РСЧС являются:

- на федеральном уровне - Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти;

- на межрегиональном уровне - в пределах соответствующего федерального округа - полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе;

- на региональном уровне - в пределах территории субъекта Российской Федерации - комиссия по предупреждению и ликвидации

---

<sup>1</sup> См.: Маилян С.С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельности. - М.: Норма, 2012. – С.134-156.

чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- на муниципальном уровне - в пределах территории муниципального образования – комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления;

- на объектовом уровне - комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности организации. Образование, реорганизация и упразднение комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, определение их компетенции, утверждение руководителей и персонального состава осуществляются соответственно Правительством РФ, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями.

Необходимость чёткого функционирования подсистем РСЧС обусловлена объёмом типовых задач, стоящих перед территориальными комиссиями по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности. Основными задачами этих комиссий в соответствии с их компетенцией являются:

- разработка предложений по реализации государственной политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности;

- координация деятельности органов управления и сил РСЧС;

- обеспечение согласованности действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций при решении задач в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности, а также восстановления и строительства жилых домов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы,

производственной и инженерной инфраструктуры, повреждённых и разрушенных в результате чрезвычайных ситуаций;

- рассмотрение вопросов о привлечении сил и средств гражданской обороны к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в порядке, установленном федеральным законом. Иные задачи могут быть возложены на соответствующие комиссии решениями Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.<sup>1</sup>

Постоянно действующими органами управления единой системы являются:

- на федеральном уровне - МЧС России, подразделения федеральных органов исполнительной власти для решения задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны;

- на межрегиональном уровне - территориальные органы МЧС России-региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее -региональные центры);

- на региональном уровне - территориальные органы МЧС России - органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации (далее - главные управления МЧС России по субъектам Российской Федерации);

- на муниципальном уровне - органы, специально уполномоченные па решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны при органах местного самоуправления;

- на объектовом уровне - структурные подразделения организации, уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от

---

<sup>1</sup> См.: Габричидзе Б.Н. Административное право России. М.: Литера, 2016. - С.216-317.

чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны.

- Органами повседневного управления РСЧС являются:
- центры управления в кризисных ситуациях, информационные центры, дежурно-диспетчерские службы федеральных органов исполнительной власти;
- центры управления в кризисных ситуациях региональных центров;
- центры управления в кризисных ситуациях главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации, информационные центры, дежурно-диспетчерские службы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;
- единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований;
- дежурно-диспетчерские службы организаций (объектов).<sup>1</sup>

Органы повседневного управления ведут контроль за функционированием подсистем и звеньев РСЧС. Они же осуществляют и немедленное реагирование на возникновение чрезвычайных ситуаций, и также на получение сведений о реальных признаках их осуществления.

К силам и средствам РСЧС относятся специально подготовленные силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений, предназначенные и выделяемые (привлекаемые) для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Силы и средства гражданской обороны привлекаются к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального и регионального характера в порядке, установленном федеральным законом.

Состав сил и средств РСЧС определяется Правительством РФ.

---

<sup>1</sup> См.: Иомов И.Ш. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и гражданская оборона (ГО) на современном этапе. - Волгоград: Волгоградская арх.-строит. академия, АГЗ, 2012. – С.105-116.



В состав сил и средств каждого уровня РСЧС входят силы и средства постоянной готовности, предназначенные для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации и проведения работ по их ликвидации (далее - силы постоянной готовности).

Основу сил постоянной готовности составляют аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования, иные службы и формирования, оснащенные специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментом, материалами с учётом обеспечения проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в зоне чрезвычайной ситуации в течение не менее трёх суток.

Перечень сил постоянной готовности утверждается:

- на федеральном уровне - Правительством РФ, по представлению МЧС России, согласованному с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организациями;

- территориальных подсистем - органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с МЧС России.

Состав и структуру сил постоянной готовности определяют создающие их федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации и общественные объединения исходя из возложенных на них задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Координацию деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, общественных объединений, участвующих в проведении аварийно-спасательных работ и действующих на всей или большей части территории Российской Федерации, а также всех видов пожарной охраны осуществляет МЧС России.

Координацию деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований на территориях субъектов Российской Федерации

осуществляют в установленном порядке Главные управления МЧС России по субъектам Российской Федерации.

Координацию деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований на территориях муниципальных образований осуществляют органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны при органах местного самоуправления.<sup>1</sup>

Специально подготовленные силы и средства Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, выполняющих задачи в области обороны, привлекаются для ликвидации чрезвычайных ситуаций в порядке, определяемом Президентом РФ.

Силы и средства органов внутренних дел Российской Федерации, включая территориальные органы, применяются при ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с задачами, возложенными на них законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В зависимости от обстановки различают три режима функционирования РСЧС:

- режим повседневной деятельности - при отсутствии угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций;
- режим повышенной готовности - при угрозе возникновения чрезвычайных ситуаций;
- режим чрезвычайной ситуации - при возникновении и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

При отсутствии угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций на объектах, территориях или акваториях органы управления и силы ГОЧС функционируют в режиме повседневной деятельности.

Режим повседневной деятельности предполагает функционирование системы в мирное время при нормальной производственно-промышленной,

---

<sup>1</sup> Административное право / Под ред. Ю.М.Козлова. - М.: Статут, 2013. – С.217.

радиационной, химической, биологической, сейсмической и гидрометеорологической обстановке, при отсутствии эпидемий, эпизоотии, и других опасностей техногенного и природного характера, ведении долгосрочных работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.<sup>1</sup>

В режиме повседневной деятельности комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности всех уровней осуществляются меры по поддержанию постоянной готовности органов управления, сил и средств, участвующих в ликвидации последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий; с помощью соответствующих служб и подразделений организуют постоянное наблюдение и контроль за состоянием окружающей среды и потенциально опасных объектов, анализируют поступающие от них, других органов и служб данные и оценки прогнозов о назревающих ситуациях чрезвычайного характера или возникновении чрезвычайных ситуаций.

Режимы повышенной готовности или чрезвычайной ситуации могут устанавливаться для соответствующих органов управления и сил РСЧС решениями руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, на территории которых могут возникнуть или возникли чрезвычайные ситуации, либо к полномочиям которых отнесена ликвидация чрезвычайных ситуаций.

Режим повышенной готовности предполагает функционирование системы при ухудшении различной обстановки, при получении прогноза о возможности возникновения чрезвычайных ситуаций. Чрезвычайный режим предполагает функционирование системы при возникновении и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

---

<sup>1</sup> Иомов И.Ш. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и гражданская оборона (ГО) на современном этапе. - Волгоград: Волгоградская арх.-строит. академия, 2012. – С.105.

При получении прогноза о возможности стихийного бедствия (землетрясения, наводнения, урагана, оползня, селевых потоков, опасного развития пожаров в лесах и на торфяных месторождениях, создании предаварийной ситуации на потенциально опасных объектах) соответствующая комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности принимает решение о введении режима повышенной готовности или чрезвычайного режима и берёт на себя непосредственное руководство действиями подсистемы в сложившейся обстановке.<sup>1</sup>

В режиме повышенной опасности комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности при необходимости формирует и направляет по соответствующие объекты и участки территории оперативные группы для выработки конкретных предложений по нормализации обстановки, организует осуществление запланированных на случай данного чрезвычайного происшествия мероприятий по защите населения и повышению устойчивости функционирования объектов экономики. Проверяется готовность сил и средств для ликвидации последствий чрезвычайной ситуации и при необходимости, обеспечивает выдвижение их в район предполагаемых действий.

Взаимодействие органов государственного управления и чрезвычайных ситуациях осуществляется в целях:

- устранения дублирования;
- максимального учета обстановки;
- координации действий при планировании, организации и проведении совместных мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- обеспечения оптимального использования сил и средств,

---

<sup>1</sup> Рушайло В.Б. Руководство по действиям органов управления и сил РСЧС при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций. - М.: ВНИИ ГОЧС, 2016. – С.175.

привлечённых для решения задач и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на опасных объектах, независимо от их ведомственной принадлежности.

Выбор конкретной формы взаимодействия МЧС России и МВД России определяется административно-правовым режимом, в период действия которого будут реализовывать свои полномочия субъекты взаимодействия, регионом страны, сложившейся обстановкой, уровнем чрезвычайной ситуации (федеральный, региональный, территориальный, местный, объектовый), привлекаемыми силами и средствами, сложившейся практикой совместной деятельности и др.

На общем уровне взаимодействие может иметь место, во-первых, в форме совместного прямого сотрудничества, к которому относятся:

- совместное участие в разработке нормативных правовых актов федерального значения, в которых устанавливаются нормативные требования по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- определение сил и средств, необходимых для ликвидации чрезвычайных ситуаций, порядка их подготовки и выделения в соответствии с планами взаимодействия;
- проведение совместных тренировок (учений) по проверке реальности планов и обучению органов управления и сил к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций;
- совместная разработка планов взаимодействия.

Во-вторых, речь идёт о взаимодействии в форме информационного обмена:

- взаимный обмен информацией, относящейся к компетенции сторон;
- обмен опытом, участие в конференциях, семинарах, совещаниях по проблемам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- организация взаимного информирования об обстановке.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> См.: Мелехин А.В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации. - М.: ВНИИ МВД России, 2012. – С.173-194.

При возникновении чрезвычайных ситуаций по линии оперативных служб сторон проходит оповещение и информация о чрезвычайной ситуации, которая должна включать: тип чрезвычайной ситуации, дату и время (московское) возникновения чрезвычайной ситуации, место, причину возникновения, возможную зону поражения; степень опасности для персонала, населения и окружающей среды; задействованные силы и средства. Выделяемые силы немедленно приводятся в готовность к выполнению мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций и защите населения и территорий. Обо всех действиях и обстановке в зонах чрезвычайных ситуаций по команде представляются доклады.<sup>1</sup>

## 1.2 Структура и функции органов государственной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Основная цель Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ - отразить те значимые реформы, которые проводятся в Российской Федерации. Например, реформа федеральных отношений и местного самоуправления, суть которой - разграничение полномочий между регионами и центром, в том числе и в вопросах относящихся к сфере обеспечения безопасности. Так, в ст. 3 разработчиками закона было внесено дополнение в цели, определяющие его направленность, в том числе на разграничение полномочий в области защиты населения и территорий от ЧС между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями, что существенно расширяет предмет правового регулирования закона.

В статьях закона, определяющих полномочия Правительства Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, в соответствии с разделением их полномочий указаны уровни чрезвычайных ситуаций (федеральный, региональный, муниципальный), на которые распространяются эти полномочия (ст. 10, 11).

В ст. 11, кроме того, утратил силу подпункт «и» пункта 1, регламентирующий полномочия по созданию органами государственной власти субъектов Российской Федерации при своих органах исполнительной власти постоянно действующих органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от ЧС, что объясняется тем, что в соответствии с положениями Указа Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» создаются территориальные органы, специальноуполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации ЧС по субъектам Российской Федерации, которые входят в систему МЧС России и будут реализовывать данные полномочия. Законодательно закреплено финансовое обеспечение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В соответствии со ст. 24 этого Федерального закона: финансовое обеспечение установленных этих Федеральным законом мер по предупреждению и ликвидации последствий ЧС является расходным обязательством при ЧС, соответственно:

- федерального и межрегионального характера - Российской Федерации;
- регионального и межмуниципального характера - субъектов Российской Федерации;
- в границах (на территории) муниципального образования - муниципального образования.

В соответствии с новой редакцией закона финансовое обеспечение деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, в том числе и мероприятий, направленных на социальную поддержку спасателей, является расходным обязательством создающих их органов исполнительной власти или органов местного самоуправления.

Законодатели, принимая такое решение, вряд ли просчитывали экономические возможности муниципальных образований в указанной сфере.

Финансирование мероприятий по предупреждению и ликвидации последствий ЧС в субъектах Российской Федерации проводится, в основном, из областных и республиканских бюджетов, местного самоуправления, собственных средств организаций.

Дефицит финансовых ресурсов не позволяет осуществить финансирование намеченных проектов в требуемом объеме и проблема экономического регулирования остается актуальной. Невозможность решения проблем в условиях тотального дефицита ресурсов приведет к массовой утечке кадров, что также играет свою негативную роль в вопросах обеспечения региональной безопасности.

Кроме всех прочих задач перед органами местного самоуправления встанет задача изменения в создании населения отношения к окружающей человека среде. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах органов местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям этих органов всех уровней отнесены организация и осуществление мероприятия по гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуации природного и техногенного характера; создание, содержание и организаций деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований; осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей, охране их жизни и здоровья, на соответствующих территориях муниципальных образований.<sup>1</sup>

Нормативные правовые акты, принятые в субъектах Российской Федерации, на сегодняшний день лишь частично решают проблемы формирования эффективной системы управления в области гражданской обороны, защиты населения и территории от чрезвычайных ситуации, обеспечения пожарной

---

<sup>1</sup> Об общих принципах органов местного самоуправления: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131 –ФЗ



безопасности и безопасности людей на водных объектах, функционирования территориальных центров мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторые другие.

На наш взгляд, сегодня необходимо уделить особое внимание разработке и реализации проектов, касающихся вопросов оценки состояния защищенности населения территорий субъектов РФ и муниципальных образований от указанных угроз. При этом результатом такого рода работы должен стать комплексный документ - Декларация безопасности муниципального образования, а котором дастся объективная оценка состояния защищенности населения и территорий, определяется приоритетность задач и перечень программных мер по обеспечению безопасности, как одной из основных целей активной политики государственной и муниципальной власти.

Данная Декларация создастся на основе специально разработанной "Методики, интегральной оценки уровня защищенности населения и территорий субъектов и муниципальных образований Российской Федерации", рекомендованной Центром стратегических исследований гражданской защиты МЧС России.

Важное место в Декларации безопасности должны занимать вопросы, связанные со страхованием рисков ЧП. Последнее объясняется тем, что на состояние экономики влияют значительные расходы, которые связаны с ликвидацией последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф на потенциально опасных, объектах и покрываются за счет бюджетных средств, средств граждан и юридических лиц.

Существенным недостатком Закона РФ "О безопасности" является то, что он не определяет, хотя бы рамочно, правовое поле федерального законодательства и законодательства субъектов Федерации, а также требования к нему по вопросам обеспечения национальной безопасности. В законе не рассмотрены весьма важные вопросы необходимости формирования и использования в практике

государственного управления количественных критериев (индикаторов) обеспечения национальной безопасности, в результате чего они до сих пор не приобрели нормативного характера и не используются органами государственной власти РФ и ее субъектов как важнейшие показатели, определяющие, в случае их выхода за допустимые пределы, необходимости принятия экстраординарных, мер по приведению этих показателей к норме. В законе отсутствуют сроки, периодичность обновления и порядок разработки и реализации концепции, доктрин, политик, программ обеспечения национальной безопасности в целом и в отдельных сферах деятельности, а также требования к указанным документам что, по существу, пускает задачу обеспечения национальной безопасности России и региональной безопасности, ее субъектов на самотек, не ставит ее во главу угла деятельности многих органов государственной власти. В действующем законе весьма поверхностно и нечетко охарактеризована система обеспечения национальной безопасности, ее структура и состав, принципы функционирования, недостаточно освещены вопросы координация работы отдельных составляющих ее элементов. В законе не отражены вопросы, связанные с региональной безопасностью и созданием органом государственной власти субъектов Федерации по ее обеспечению.<sup>1</sup>

### 1.3 Нормативно-правовое регулирование в области защиты от чрезвычайных ситуаций

Правовой основой специальных административно-правовых режимов (САПР) являются Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, акты федеральных органов

---

<sup>1</sup> См.: Игнатъев В.Б. Взаимодействие муниципалитетов и МЧС России в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Вестник Санкт-Петербургского института Государственной противопожарной службы МЧС России. - 2016. - №3. - С.122-125.

исполнительной власти, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Конституция РФ, во-первых, осуществляет первичную легализацию таких САПР, как чрезвычайное и военное положение, режимов государственной границы, пограничных зон, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа, особо охраняемых природных территорий (статьи 71, 72, 87,88).

Во-вторых, в Конституции РФ закреплены основополагающие положения и принципы функционирования специальных режимов. В части 3 статьи 56 - принцип неприкосновенности основных прав и свобод, в части 3 статьи 55 - основания для ограничения прав и свобод.

Пункты "б", "з", "к" части 1 статьи 72 относят установление специальных режимов к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации. Содержание части 3 статьи 15 и пунктов "б", "в" части 1 статьи 102 предопределяет принцип официального установления определённых специальных режимов.<sup>1</sup>

Большинство САПР регулируются тематическими законодательными актами, отводящими специальному режиму роль одного из элементов, в системе организационно-правовых средств, используемых для упорядочения отдельных видов административной деятельности. Речь идет, например, об общефедеральных кодексах - Градостроительном, Таможенном, Уголовно-исполнительном,

Среди нормативных правовых актов выделяются акты, специально посвященные одному виду САПР, в частности:

- о государственной границе;
- об исключительной экономической зоне;
- о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения;

---

<sup>1</sup> См.: Савчук О.Н. Методика выявления последствий чрезвычайных ситуаций мирного и военного времени. - СПб.: Санкт-Петербургский институт ГПС МЧС России, 2015. – С.113-128.

- о лечебно-оздоровительных местностях и курортах;
- о ветеринарии;
- о чрезвычайном положении;
- о закрытом административно-территориальном образовании.

САПР в основном связаны с ограничением, принуждением, ответственностью, поэтому их первичное юридическое закрепление должно производиться законами. В законодательных актах определяются вид правового режима и его носитель, основания введения, субъект, осуществляющий режимное управление, режимные меры и правила деятельности.<sup>1</sup>

Необходимо сводить к минимуму удельный вес правовых актов органов исполнительной власти в регулировании САПР. Тем не менее, без последующей конкретизации законов применительно к определённой ситуации, территории или объекта обойтись невозможно.

Такую детализацию осуществляют Президент РФ в отношении важнейших государственно-правовых режимов, Правительство РФ в отношении режимов, имеющих общенациональное значение, федеральные органы исполнительной власти - в отношении режимов, действующих на подведомственных им территориях или объектах.

В нашей стране Конституция СССР 1977 года и Конституция РСФСР 1978 года предусматривали только один вид экстраординарного специального административно-правового режима - "военное положение".

Однако реально в 1988-1992 гг. экстраординарные режимы (в той или иной форме) вводилось на территории СССР и СНГ союзными и республиканскими органами власти и управления более 20 раз. Например, в ноябре 1988 года - в Нагорно-Карабахской автономной области и Агдамском районе ("особое положение"); в ноябре 1990 года - в Приднестровской республике (Дубоссары,

---

<sup>1</sup> Рушайло В.Б. Руководство по действиям органов управления и сил РСЧС при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций. - М.: ВНИИ ГОЧС, 2016. – С.57.

Тирасполь и Бендеры); в июне 1991 года - в Махачкале; в августе 1991 года - и Москве; в ноябре 1992 года- в Северной Осетии и Ингушетии и т.д.

В настоящее время российское законодательство предусматривает три разновидности экстраординарных специальных административно-правовых режимов - военное, чрезвычайное и "особое" положения.

Два из них - режимы военного и чрезвычайного положения - специально отмечены в Конституции РФ, их правовое регулирование осуществляется федеральными конституционными законами. В 2001-2002 гг. эти, предусмотренные Конституцией РФ, федеральные конституционные законы были приняты, и режимы военного и чрезвычайного положения обрели достаточно чёткую правовую регламентацию.<sup>1</sup>

Анализируя законодательство, зарубежную и отечественную практику по исследуемой теме, можно выделить ряд принципов, в соответствии с которыми должна осуществляться правовая регламентация институтов военного и чрезвычайного положения:

- провозглашение военного или чрезвычайного положения в государстве, которое официально объявляется и в зависимости от обстановки распространяется на всю территорию государства или ее часть, может быть оправдано лишь действительным наличием критической ситуации для государства или общества, угрожающей жизни нации;

- вес нормы, регулирующие военное и чрезвычайное положение, должны быть закреплены в законодательстве заранее, до объявления соответствующего режима;

- в конституции каждого государства должна быть определена процедура объявления военного и чрезвычайного положений. Если исполнительная власть имеет конституционную возможность компетентно объявлять о введении соответствующего режима, подтверждение об этом

---

<sup>1</sup> См.: Порфирьев Б.Т. Правовые основы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: М.: Изд-во Академии МВД России, 2015. – С.98-117.

- законодательной властью должно быть осуществлено в возможно короткие сроки;
- законодательная власть должна иметь право аннулировать решения о введении военного и чрезвычайного положения;
  - в период действия режимов военного и чрезвычайного положения законодательные функции представительной власти должны оставаться нетронутыми независимо от применения ограничительных мер. Если подошёл срок перевыборов, то он перекоится до нормализации обстановки и возможности организации выборов согласно конституции;
  - режимы военного и чрезвычайного положения не могут служить основанием для отступления государства от положений Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года;
  - высшие судебные органы (органы конституционного контроля) должны обладать полномочиями, чтобы решить: соответствует ли законодательство о военном и чрезвычайном положениях конституции государства, соответствует ли акт о введении соответствующего режима я принимаемых мерах национальному законодательству;
  - у органа конституционного контроля должны быть широкие полномочия по объявлению какой-либо экстраординарной меры (законодательного или исполнительного характера) или какого-либо акта по их применению потерявшими законную силу, если оно не отвечает требованиям конституции или законодательству о военном или чрезвычайном положении;
  - акты, принятые для обеспечения режима военного или чрезвычайного положения, должны утрачивать силу одновременно с прекращением соответствующего режима без специального на то уведомления;
  - отмена экстраординарного правового режима влечёт за собой автоматическое восстановление всех прав и свобод, которые были отменены (ограничены), и никакие чрезвычайные меры не должны сохраняться.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Порфирьев Б.Т. Организационно-правовые основы управления при чрезвычайных ситуациях. - М.: Изд-во Академии МВД России, 2015. – С.134.

Российское законодательство и административная практика, помимо режимов военного и чрезвычайного положений, указывают на возможность введения иных видов экстраординарных административно-правовых режимов, получивших общее название "особое положение". Эти режимы предназначены для случаев, когда для нормализации обстановки требуется применение ограничений и запретов, но нет необходимости во введении военного или чрезвычайного положения.

В отдельных законодательных актах имеет место достаточное количество норм, определяющих те или иные черты "особого" положения. Однако нет единого акта, содержащего основополагающие правовые нормы для имеющихся разновидностей "особого" положения: основания и порядок введения режима, состав допустимых ограничений и специальных мер, специфику государственного управления в условиях экстраординарной ситуации и пр.

Сегодня на территории Российской Федерации находится свыше 2 тысяч химически опасных объектов, 30 ядерных энергетических реакторов, более 30 тысяч гидросооружений, более 200 тысяч км магистральных нефтепроводов и газопроводов, сотни крупных железнодорожных узлов, значительные по занимаемой площади территории опасные в сейсмическом отношении, а также опасные в отношении возникновения эпидемий и эпизоотии.

В связи с этим возникает необходимость своевременного прогнозирования возможных чрезвычайных ситуаций и разработки комплекса конкретных мероприятий по ликвидации их последствий.

Решение этих задач в военное и мирное время в нашей стране (ранее - в СССР) до недавних пор возлагалось на гражданскую оборону. Руководство подразделениями и службами гражданской обороны, комиссии занимавшимися организационными и практическими вопросами ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, осуществляли правительственные комиссии. Данные комиссии создавались по фактам возникновения тех или иных чрезвычайных ситуаций, в их состав входили представители правительства страны (республики),

штабов гражданской обороны, министерства внутренних дел, министерства здравоохранения и т.д. При чрезвычайных комиссиях создавались подкомиссии по наиболее важным функциям или видам чрезвычайных ситуаций, а на объектах создавались оперативные группы (подразделения). Например, за период ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС состав комиссии многократно изменялся, а в непосредственных работах до 1991 года было задействовано свыше 250 тысяч офицеров и солдат войск гражданской обороны.<sup>1</sup>

Деятельность по предупреждению отдельных видов чрезвычайных ситуаций (прежде всего, крупных производственных аварий и катастроф) возлагалась в пределах их компетенции на соответствующие органы (подразделения) министерств и ведомств.

27 декабря 1990 года в целях прогнозирования, предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечения постоянной готовности органов государственного управления к быстрым и эффективным действиям в экстремальных условиях, был создан Российский корпус спасателей на нравах государственного комитета.

Позже, он был преобразован в Государственный комитет РСФСР по чрезвычайным ситуациям, а в 1991 году - в Государственный комитет по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - ГКЧС). В систему ГКЧС вошли Штаб гражданской обороны РСФСР, вся сеть штабов гражданской обороны, войска

Основными задачами ГКЧС являлось:

- обеспечение функционирования Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях;
- руководство системой гражданской обороны;
- руководство работами по ликвидации крупных чрезвычайных ситуаций:

---

<sup>1</sup> Мелехин А.В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации. - М.: ВНИИ МВД России, 2012. – С.105.



- создание и обеспечение готовности сил и средств по ликвидации катастроф, крупных производственных аварий и стихийных бедствий.

В 1993 году штабы гражданской обороны были преобразованы в штабы по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям. Изменение названия отражает переориентацию деятельности штабов, прежде всего, на решение задач мирного времени.<sup>1</sup>

Указом Президента Российской Федерации "О структуре федеральных органов исполнительной власти" от 10 января 1994 года, на базе ГКЧС было образовано Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). МЧС России были переданы функции Госкомчернобыля России и Комитета по проведению подводных работ особого назначения при Правительстве РФ, а также передана в подчинение Федеральная авиационно-космическая служба поиска и спасения.

В ходе проведения в Российской Федерации административной реформы функции, структура и организация деятельности МЧС России неоднократно уточнялись. Сегодня действует Указ Президента Российской Федерации "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" от 11 июля 2004 года №868 (в ред. Указа Президента РФ от 21 октября 2005 года №21228).

В своей деятельности МЧС России руководствуется:

- Конституцией Российской Федерации,
- федеральными конституционными законами, федеральными законами,
- актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, приказами и директивами Верховного

---

<sup>1</sup> Лозбинев В.В. Федеральный конституционный закон "О чрезвычайном положении". Комментарий. - М.: Спарк, 2013. – С.133.

Главногокомандующего Вооружёнными Силами Российской Федерации,

- международными договорами Российской Федерации,
- Положением о МЧС России, утвержденным Указом Президента Российской Федерации "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" от 11 июля 2004 года №868.<sup>1</sup>

В настоящее время МЧС России в соответствии с пунктом 3 Указа Президента РФ от 11 июля 2004 года №868 является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в следующих областях:

- гражданской обороны;
- защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- обеспечении пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.<sup>2</sup>

Основные задачи МЧС России определены в пункте 7 Положения о МЧС России от 11 июля 2004 года:

- выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах в пределах компетенции МЧС России;
- организация подготовки и утверждения в установленном порядке проектов нормативных правовых актов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

---

<sup>1</sup> Лозбинец В.В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации: Теория, законодательство, практика. - М.: Юрид. лит-ра, 2011. – С.75.

<sup>2</sup> Домрин А.Л. Режим чрезвычайного положения, опыт правового регулирования в России и зарубежных странах. - М.: Норма, 2012. – С.124.

- осуществление управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- осуществление нормативного регулирования в целях предупреждения, прогнозирования и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций а пожаров, а также осуществление специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесённым к компетенции МЧС России

- осуществление деятельности по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуации и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации, ценностей на сумму свыше 25 млрд. рублей.

Идёт подготовка мероприятий по реформированию войск гражданской обороны, внедрению новых современных технологий в систему гражданской обороны, созданию и оснащению специальных формирований гражданской обороны.

На повестке дня стоит реализация Федеральной целевой программы "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2020 года", которая предусматривает выделение значительных финансовых ресурсов из федерального бюджета и привлечение средств субъектов Российской Федерации на профилактические мероприятия.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> См.: Анисимов В.Л. Участие специалистов ГОЧС в чрезвычайных ситуациях и обстоятельствах: теоретический и правовой аспекты. - М.: ВНИИ МВД РФ, 2011. – С.156-168.

Необходимо совершенствование механизма системы надзорной деятельности. Анализ причин крупных пожаров показывает, что в деятельности органов госпожнадзора еще осталось много проблем.

В практику инспекторского состава планируется внедрить проведение совместных рейдов с представителями органов внутренних дел, другие практические мероприятия, направленные на профилактику пожарной безопасности.

Одновременно следует вести работу по снятию избыточных административных барьеров, упрощению процедур надзорной деятельности, повышению личной ответственности инспекторского состава за профилактическую и разъяснительную работу среди населения.

В практику обучения активно будут внедряться современные информационные технологии, новые формы и методы обучения, компьютерные обучающие программы, игры и тренажёры.

## 2 ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ МЧС РОССИИ ПО ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ И МИНИСТЕРСТВА ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

### 2.1 Задачи и основные направления деятельности органов Главного управления МЧС России по Челябинской области и Министерства общественной безопасности Челябинской области в условиях чрезвычайных ситуаций

Основными задачами подразделений Главного управления МЧС России по Челябинской области являются защита населения и территорий области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий, обеспечение противопожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. В марте 2017 года все силы и средства чрезвычайного ведомства Южного Урала сдали экзамен на профессиональную пригодность по выполнению возложенных на них столь серьезных функций и полномочий: Челябинская область была проинспектирована комиссией Центрального аппарата МЧС России.

Основными задачами Главного управления МЧС России по ЧО являются:

1. Реализация единой государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ЧС) природного и техногенного характера, пожарной безопасности на территории ЧО.
2. Поддержание боевой готовности (готовности к применению) Главного Управления, обеспечение мобилизационного развертывания вновь формируемых соединений, воинских частей войск гражданской обороны (ГО) и органов управления по вопросам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности.
3. Осуществление в установленном порядке надзора за выполнением установленных требований по гражданской обороне, надзора и контроля в

области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, государственного пожарного надзора (государственный надзор).

4. Разработка и реализация мероприятий по организации и ведению гражданской обороны, защите населения и территорий от ЧС и пожаров.

5. Осуществление управления в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности, координация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, республиканских органов исполнительной власти, местных органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций в этих областях.

6. Организация работ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, работ по тушению и предупреждению пожаров.

7. Осуществление в установленном порядке сбора и обработки информации в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации ЧС, пожарной безопасности, а также обмена этой информацией.

8. Руководство местными органами управления по делам ГОиЧС, подразделениями ГПС и поисково-спасательными службами и формированиями (далее - подчиненные органы управления и подразделения), организация их ресурсного обеспечения.

Основная задача Главного управления МЧС России по Челябинской области защита населения и территорий Челябинской области от различного рода чрезвычайных ситуаций.

Для этих целей в структуру Главного управления МЧС области входят управления девяти категорированных городов, четырех закрытых административно-территориальных образований, а также 186 подразделений противопожарной службы.

В работе Главного управления МЧС России по Челябинской области определены приоритетные направления, главным из которых является

оперативное реагирование сил и средств на любую возникшую опасность для населения области.

В настоящее время создана федеральная группировка сил для тушения пожаров на объектах, критически важных для национальной безопасности и других особо важных пожароопасных объектах. Но предстоит еще немало сделать для ее укрепления и развития. Перед Главным управлением стоит комплекс организационных задач по материально-техническому обеспечению пожарных и спасательных подразделений.

Главный итог работы службы в целом стабилизация обстановки с чрезвычайными ситуациями и пожарами. Так, за девять месяцев 2017 года количество пожаров снижено на 11,2%, погибших и пострадавших в них людей на 6,3% и 7,7% соответственно. В ходе тушения пожаров и аварийно-спасательных работ было спасено свыше двух тысяч восьмисот человек и материальных ценностей на сумму более 898 млн. рублей.

Губернатором и Правительством области ежегодно выделяются финансовые средства для укрепления материально-технической базы противопожарной и спасательных служб. Только в прошлом году приобретены и поставлены в боевой расчет 29 автоцистерн, 7 автолестниц, 12 автомобилей первой помощи, 4 пожарные насосные станции и 4 рукавных автомобиля.

С каждым годом улучшаются условия несения боевого дежурства личным составом ГПС. Построено пожарное депо в Карталинском районе, открыто пожарное депо в санаторно-курортной зоне Чебаркульского района, продолжается строительство депо в г. Касли. В настоящее время завершено проектирование пожарного депо на Северо-Западе Челябинска.

Ведется работа по восстановлению добровольных пожарных формирований в сельских районах. К примеру, в сельские населенные пункты передано 20 пожарных автомобилей для организации боевого дежурства и защиты селян от огня. Кроме того, уделяется большое внимание вопросам обучения населения мерам пожарной безопасности. Для этого по инициативе пожарных

подразделений и глав муниципальных образований на местах возрождаются институты инструкторов пожарной профилактики.

Большая работа проведена по оснащению подвижного пункта управления Губернатора Челябинской области, приобретены спутниковые телефоны системы ГлобалСтар и Инмарсат, современная оргтехника, новые транспортные средства.

Развивается и укрепляется поисково-спасательная служба области. Время ее создания - 1993 год. Сейчас в ее штате 141 человек, из них 127 аттестованных спасателей. Первые отряды спасателей были сформированы в Челябинске и Златоусте, тогда в их штате числилось всего 22 человека. Позже, согласно областной целевой Программы поэтапного развития Челябинской областной поисково-спасательной службы на 2015-2020 годы, утвержденной Законодательным собранием, в 2011 году в структуре ПСС области были созданы отряды спасателей в Магнитогорске, Троицке и Миассе. В 2013 году созданы отряды в Кыштыме и Усть-Катаве. Сейчас поисково-спасательная служба области состоит из семи отрядов.

Кроме того, в области функционирует ряд муниципальных аварийно-спасательных формирований (в городах Челябинске, Озерске, Снежинске, поселке Локомотивный), спасатели которых имеют водолазную, парашютно-десантную, альпинистскую, спелеологическую, радиационно-химическую, медицинскую и противопожарную подготовку. Спасатели выезжают на помощь не только жителям нашей области, но и помогают соседям: например, курганцам во время наводнения, жителям Нефтегорска на о. Сахалин после землетрясения.<sup>1</sup>

Указом Президента Российской Федерации с 2014 года в состав МЧС вошла Государственная инспекция по маломерным судам РФ, на которую возложены следующие задачи:

---

<sup>1</sup> См.: Рушайло В.Б. Руководство по действиям органов управления и сил РСЧС при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций. - М.: ВНИИ ГОЧС, 2016. – С.145.



- осуществление государственного и технического надзора за маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок и их использованием на водных объектах;

- обеспечение безопасности людей на водных объектах.

В настоящее время в области создана и успешно функционирует единая дежурно-диспетчерская служба 01 (далее ЕДДС), что позволило повысить уровень оперативного реагирования средств и сил на различные чрезвычайные ситуации.

ЕДДС функционирует в следующих режимах: повседневной деятельности, повышенной готовности и чрезвычайной ситуации.

При введении на территории Челябинской области чрезвычайного положения ЕДДС переводится в режим функционирования повышенной готовности с планомерным переходом в режим чрезвычайной ситуации, в зависимости от причин введения чрезвычайного положения.

В режиме повседневной деятельности ЕДСС осуществляет круглосуточное дежурство, находясь в готовности к экстренному реагированию на угрозу или возникновение пожаров и ЧС. В этом режиме ЕДСС "01 Челябинской области обеспечивает:

- прием от населения, организаций, ДДС и ЕДДС "01" муниципальных образований Челябинской области сообщений о любых чрезвычайных происшествиях, несущих информацию об угрозе или возникновении ЧС и пожаров, коммутацию телефонных вызовов, соответствующим оперативным и ДДС;

- обобщение и анализ информации о чрезвычайных происшествиях (пожарах, ЧС) за сутки дежурства и представление соответствующих докладов по подчиненности, а также информирование УФСБ России по Челябинской области;

- поддержание в готовности к применению программно-технических средств автоматизации, средств связи и оповещения;

- внесение необходимых дополнений и изменений в банк данных, а также в структуру и содержание оперативных документов по реагированию ЕДДС "01" Челябинской области на ЧС, происшествия и пожары Положение о ЕДДС "01" г. Челябинска.

В режиме повседневной деятельности проводятся учебные и тренировочные занятия с личным составом, с целью отработки их действий при переводе ЕДДС в режимы повышенной готовности и чрезвычайной ситуации.

Сообщения о чрезвычайных происшествиях, которые не относятся к сфере ответственности ЕДДС, диспетчерами ЕДДС незамедлительно передаются соответствующей ДДС по предназначению. Сообщения, которые диспетчера идентифицируют, как сообщения об угрозе или возникновении ЧС, в первоочередном порядке передаются дежурному офицеру главного управления по делам ГО и ЧС, а о пожарах - дежурному офицеру внутренней службы УГПС Челябинской области.

Введена в строй универсальная компьютерная система, которая позволяет выдавать наиболее исчерпывающую информацию об объекте, на котором произошла та или иная чрезвычайная ситуация.

Кроме того, в области функционирует Государственное учреждение Гражданская защита Челябинской области. Оно создано для обеспечения выполнения Главным управлением МЧС России по Челябинской области возложенных Губернатором задач, таких как:

- выполнение мероприятий, необходимых для реализации полномочий органов исполнительной власти Челябинской области в сфере гражданской обороны;
- организация и проведение подготовки и обучения населения способам защиты от чрезвычайных ситуаций;
- осуществление мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера.

Главное управление МЧС России по Челябинской области в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие основные функции:

1. Разрабатывает предложения по формированию основ единой государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС, пожарной безопасности, в установленном порядке вносит на рассмотрение соответствующим органам государственной власти ЧО, органам местного самоуправления и организациям предложения по совершенствованию работы в этих областях.

2. Изучает и анализирует состояние работы по основным направлениям деятельности подчиненных органов управления и подразделений, принимает меры по ее совершенствованию.

3. Разрабатывает программы в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности, организует контроль за их реализацией.

4. Осуществляет в пределах своих полномочий руководство органами местного самоуправления и организациями при определении состава, размещении и оснащении сил территориальной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (БТП РСЧС).

5. Координирует в установленном порядке деятельность аварийно-спасательных служб и формирований, служб гражданской обороны, пожарной охраны, а также организаций, имеющих уставные задачи по проведению аварийно-спасательных работ и действующих на территории ЧО.

6. Разрабатывает в установленном порядке документы мобилизационного планирования и организует контроль за их выполнением.

7. Организует и осуществляет в установленном порядке:

- накопление и хранение техники и материально-технических средств;
- проведение мероприятий гражданской обороны;
- руководство ликвидацией ЧС и тушением пожаров;

- работу учреждений сети наблюдения и лабораторного контроля в интересах гражданской обороны, а также по прогнозированию чрезвычайных ситуаций и пожаров и районированию территорий по наличию объектов повышенного риска (потенциально опасных объектов);
- ведение радиационной, химической, бактериологической (биологической) разведки силами и средствами БТП РСЧС;
- привлечение организаций, общественных объединений и гражданских организаций гражданской обороны к мероприятиям по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и тушению пожаров;
- оповещение подчиненных органов управления и подразделений, республиканских органов исполнительной власти, местных органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также информирование населения о приведении в готовность системы гражданской обороны, возникновении (угрозе возникновения) чрезвычайных ситуаций, пожаров и ходе ликвидации их последствий, об угрозе нападения противника и применения им средств массового поражения;
- работу по выявлению высвобождаемого движимого военного имущества, представлению в довольствующие структурные подразделения МЧС России перечней имущества, подлежащего реализации в установленном порядке, а также подготовку указанного имущества к реализации;
- функционирование и организационно-техническое обеспечение деятельности учебно-методических (учебных) центров;
- взаимодействие с органами военного управления и правоохранительными органами при решении задач в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации ЧС, пожарной безопасности;
- разработку Плана гражданской обороны ЧО и внесение предложений о введении его в действие в полном объеме или частично;
- подготовку, переподготовку или повышение квалификации должностных лиц республиканских органов исполнительной власти, местных

органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России;

- проведение аттестации аварийно-спасательных служб (формирований), а также пожарных и спасателей;

- связь с общественностью и средствами массовой информации по вопросам своей компетенции;

- мероприятия по созданию, сохранению и использованию страхового фонда документации на объекты повышенного риска и объекты систем жизнеобеспечения населения;

- мероприятия по созданию территориальной подсистемы мониторинга и прогнозирования пожаров и чрезвычайных ситуаций;

- правовое и информационное обеспечение деятельности подчиненных органов управления и подразделений;

- планирование и реализацию мероприятий по обеспечению воинских частей ГПС военного времени людскими и материальными мобилизационными ресурсами;

- финансирование в соответствии с утвержденными сметами доходов и расходов находящихся в его ведении получателей бюджетных средств;

- разработку проектов законодательных и иных нормативных правовых актов ЧО по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС, пожарной безопасности для рассмотрения органами госвласти ЧО.

8. Участвует в установленном порядке в:

- подготовке ежегодных докладов "О состоянии гражданской обороны РФ" и "О состоянии защиты населения и территории от ЧС природного и техногенного характера", а так же готовит ежегодные доклады "О состоянии гражданской обороны ЧО" и "О состоянии защиты населения и территории ЧО от ЧС природного и техногенного характера";

- организации и проведении научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности;
- организации проведения экспертизы деклараций безопасности потенциально-опасных объектов;
- исследовании причин, условий и последствий ЧС и пожаров, а также в разработке мер, направленных на создание условий для успешной их ликвидации и тушения пожаров;
- работе государственных и ведомственных комиссий в системе профессиональной подготовки подчиненного личного состава;
- комплектовании переменным составом и распределении выпускников образовательных учреждений МЧС России.

9. Участвует в подготовке предложений по:

- отнесению организаций к категориям по гражданской обороне;
- отнесению территорий к группам по гражданской обороне, а также по созданию убежищ и иных объектов гражданской обороны, накоплению, хранению и использованию в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;
- эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы, их размещению;
- развертыванию лечебных и других учреждений, необходимых для первоочередного обеспечения пострадавшего населения;
- привлечению соединений, воинских частей войск гражданской обороны для проведения в мирное время мероприятий, направленных на предупреждение и ликвидацию ЧС, а также мероприятий по тушению пожаров в соответствии с возложенными на них задачами;
- привлечению сил и средств БТП РСЧС к ликвидации чрезвычайных ситуаций и тушению пожаров;

- созданию, совершенствованию и поддержанию в готовности территориальной системы централизованного оповещения ГО;
- разработке мобилизационного плана экономики ЧО в части, касающейся мероприятий гражданской обороны;
- разработке нормативов обеспечения населенных пунктов и организаций силами и средствами подчиненных органов управления и подразделений;
- созданию и поддержанию в состоянии постоянной готовности технических систем управления гражданской обороной;
- созданию, реорганизации и ликвидации подчиненных органов управления и подразделений;
- выпуску из государственного резерва материальных ценностей, предназначенных для обеспечения неотложных работ при ликвидации чрезвычайных ситуаций и тушения пожаров.

10. Осуществляет контроль за:

- деятельностью подчиненных органов управления и подразделений;
- осуществлением мер, направленных на устойчивое функционирование объектов экономики и выживание населения в военное время;
- созданием и содержанием запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств в целях ГО;
- созданием и состоянием локальных систем оповещения потенциально опасных объектов;
- готовностью к выполнению задач по ведению разведки ведомственными службами наблюдения и лабораторного контроля;
- выполнением норм проектирования инженерно-технических мероприятий гражданской обороны, накоплением и поддержанием в готовности защитных сооружений, средств индивидуальной защиты, техники и специального имущества, проведением мероприятий по светомаскировке;

- осуществлением мероприятий по предупреждению ЧС и пожаров и готовностью сил и средств БТП РСЧС к действиям при их возникновении;

- разработкой и реализацией республиканскими органами исполнительной власти, местными органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территорий от ЧС и пожаров;

- готовностью звеньев территориальных, местных и функциональных подсистем РСЧС, их аварийно-спасательных служб к предупреждению и ликвидации аварийных разливов нефти и нефтепродуктов;

- фактическим наличием пожарно-технической продукции, специальной техники и иного имущества в подчиненных органах управления и подразделениях.

11. Осуществляет организационно-методическое руководство:

- деятельностью служб гражданской обороны ЧО и организаций;

- органами исполнительной власти, местными органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями по вопросам создания, хранения, использования и восполнения резервов материальных ресурсов для ликвидации ЧС;

- подготовкой гражданских организаций гражданской обороны и обучением населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также способам защиты и действиям в условиях чрезвычайных ситуаций и пожаров.

12. Обеспечивает в пределах своей компетенции:

- обучение личного состава Главного Управления, подчиненных органов управления и подразделений в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации ЧС, пожарной безопасности;

- готовность органов повседневного управления РСЧС;



- проведение мероприятий по защите сведений, составляющих государственную или служебную тайну, организацию и функционирование специальной связи;
- деятельность Правительственной комиссии ЧО по чрезвычайным ситуациям и обеспечению пожарной безопасности;
- ведение официальных статистических учетов и государственной статотчетности по вопросам, отнесенным к компетенции МЧС России;
- боевую и мобилизационную готовность подчиненных органов управления и подразделений;
- формирование и представление в установленном порядке материалов для ведения реестров потенциально опасных подводных объектов, территорий и акваторий, загрязненных нефтью и нефтепродуктами;
- участие подчиненных органов управления и подразделений в международном сотрудничестве;
- организацию и соблюдение установленного порядка несения гарнизонной и караульной службы:
- привлечение сил и средств к ликвидации ЧС и тушению пожаров;
- реализацию обязательных для исполнения мер по охране труда и техники безопасности;
- разработку типовых структур и штатов Главного Управления, а также подчиненных органов управления и подразделений;
- разработку программ и планов профессиональной подготовки подчиненного личного состава;
- мобилизационное развертывание вновь формируемых подчиненных органов управления и подразделений.

### 13. Содействует:

- укреплению и развитию добровольных пожарных объединений и формирований;

- обеспечению организаций средствами предупреждения и тушения пожаров; физическому совершенствованию подчиненного личного состава;
- работе Федерации пожарно-прикладного спорта России;
- рационализаторской и изобретательской деятельности в МЧС России.

14. Выполняет в установленном порядке функции государственного надзора.

15. Руководит деятельностью должностных лиц подчиненных органов управления и подразделений.

16. Участвует в рассмотрении проектов стандартов, норм, правил и других нормативных документов, содержащих требования пожарной безопасности, или в которых эти требования должны быть установлены.

17. Принимает меры к выявлению, обобщению и распространению передового опыта деятельности подчиненных органов управления и подразделений, в том числе по их взаимодействию с органами государственной власти ЧО и органами местного самоуправления по вопросам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации ЧС, пожарной безопасности, разрабатывает меры по совершенствованию.

18. Выполняет в установленном порядке функции заказчика в системе МЧС России на территории ЧО.

19. Организует и проводит тематические совещания, семинары, конференции, обобщает и издает материалы по результатам этих мероприятий.

20. Осуществляет проверку деятельности подчиненных органов управления и подразделений, контролирует выполнение мероприятий по устранению выявленных недостатков.

21. Проводит работу по обеспечению социальной защиты военнослужащих, лиц рядового и начальствующего состава ГПС, работников Главного управления МЧС России по Челябинской области, подчиненных органов управления и подразделений, в т.ч. учет нуждающихся в улучшении жилищных условий.

22. Оказывает помощь образовательным учреждениям и учебным подразделениям в программно-методическом обеспечении.

23. Определяет потребность и осуществляет в пределах своей компетенции ресурсное обеспечение подчиненных органов управления и подразделений.

24. Осуществляет ведение бухгалтерского учета, составление и представление бухгалтерской и статотчетности в порядке, установленном законодательством РФ и ЧО для бюджетных учреждений.

25. Рассматривает письма, жалобы и заявления граждан, принимает меры к устранению выявленных недостатков.

Сегодня Главное управление МЧС России по Челябинской области является хорошо отлаженной структурой. Пожарные и спасатели готовы в любую минуту прийти на помощь людям, попавшим в беду. Специалисты проводят консультационную и обучающую деятельность для населения, вооружая жителей области полезными знаниями по обеспечению безопасности жизнедеятельности.

Постановлением Губернатора Челябинской области 1 ноября 2016 года в регионе было образовано Министерство общественной безопасности. Оно будет исполнять функции Главного управления по взаимодействию с правоохранительными и военными органами, а также часть функций Минэкологии.

Одновременно было упразднено Главное управление по взаимодействию с правоохранительными и военными органами Челябинской области. Отныне его функции будет выполнять Министерство общественной безопасности, кроме функций по осуществлению контроля за целевым использованием субвенций органами местного самоуправления, предоставляемых им на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты. Кроме того, новому министерству будет передана часть задач, выполняемых на данный момент Министерством юстиции.

Министерство общественной безопасности Челябинской области является органом исполнительной власти Челябинской области.

Министерство в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Уставом (Основным Законом) Челябинской области, законами Челябинской области, иными нормативными правовыми актами Челябинской области, а также Положением о структуре и штатной численности Министерства общественной безопасности Челябинской области.

Министерство осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, Законодательным Собранием Челябинской области, органами исполнительной власти Челябинской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Челябинской области и иными организациями.

Основными задачами Министерства являются:

1) реализация на территории Челябинской области государственной политики в сфере гражданской обороны, защиты населения и территории Челябинской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной и радиационной безопасности;

2) содействие реализации на территории Челябинской области государственной политики в сфере противодействия терроризму, незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, промышленной продукции, обеспечения безопасности дорожного движения, профилактики правонарушений, призыва на военную службу, решения социальных вопросов граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, а также в области взаимодействия с казачьими обществами, включенными в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации.

Министерство в соответствии с возложенными на него основными задачами выполняет следующие функции:

1) разрабатывает проекты законов Челябинской области, правовых актов Челябинской области, соглашений по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства;

2) разрабатывает и реализует государственные программы Челябинской области, специальные экологические программы реабилитации радиационно-загрязненных участков территории Челябинской области;

3) участвует в разработке и реализации государственных программ Российской Федерации в пределах компетенции;

4) осуществляет на межмуниципальном и региональном уровнях мероприятия по гражданской обороне;

5) создает и поддерживает в состоянии готовности силы и средства гражданской обороны в пределах своих полномочий;

6) планирует мероприятия по подготовке к эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы, их размещению, развертыванию лечебных и других учреждений, необходимых для первоочередного обеспечения пострадавшего населения;

7) планирует мероприятия по поддержанию устойчивого функционирования организаций в военное время;

8) определяет перечень организаций, обеспечивающих выполнение мероприятий регионального уровня по гражданской обороне;

9) организует подготовку населения в области гражданской обороны;

10) создает и поддерживает в состоянии постоянной готовности к использованию технические системы управления гражданской обороны, системы оповещения населения об опасностях, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, защитные сооружения и другие объекты гражданской обороны;

11) создает и содержит в целях гражданской обороны запасы материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

12) участвует в подготовке и содержании в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, а также подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций;

13) организует и проводит аварийно-спасательные и другие неотложные работы при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

14) принимает решения о привлечении аварийно-спасательных служб Челябинской области к ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории других субъектов Российской Федерации;

15) участвует в организации создания, использования и восполнения резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

16) организует и осуществляет мероприятия по созданию системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112", обеспечивает ее эксплуатацию и развитие;

17) осуществляет сбор информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмен такой информацией;

18) обеспечивает, в том числе с использованием комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, своевременное оповещение населения Челябинской области об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

19) осуществляет региональный государственный надзор в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального, межмуниципального и муниципального характера;

20) организует обучение населения мерам пожарной безопасности;

21) организует проведение противопожарной пропаганды и информационное обеспечение в сфере обеспечения пожарной безопасности, в том числе информирование населения о мерах пожарной безопасности;

22) участвует в реализации мероприятий по ликвидации последствий радиационных аварий на территории Челябинской области;

23) участвует в организации и проведении оперативных мероприятий в случае угрозы возникновения радиационной аварии;

24) участвует в обеспечении защиты граждан и охраны окружающей среды на территории Челябинской области от радиационного воздействия, превышающего установленные нормами и правилами в области использования атомной энергии пределы;

25) организует контроль за радиационной обстановкой на территории Челябинской области в пределах своих полномочий;

26) осуществляет контроль за обеспечением радиационной безопасности населения Челябинской области, готовностью организаций и граждан к действиям на случай аварии на объекте использования атомной энергии;

27) выполняет оценку радиационной безопасности на территории Челябинской области и организует ведение радиационно-гигиенического паспорта территории Челябинской области;

28) обеспечивает государственный учет и контроль радиоактивных веществ на территории Челябинской области;

29) осуществляет мероприятия по обеспечению безопасности радиационных источников, радиоактивных веществ, находящихся в государственной собственности Челябинской области;

30) организует обеспечение физической защиты радиационных источников, радиоактивных веществ, находящихся в государственной собственности Челябинской области;

31) организует с участием организаций, общественных организаций (объединений) и граждан обсуждение вопросов использования атомной энергии;

32) осуществляет функции уполномоченного органа в целях организации погашения государственных жилищных сертификатов, выдаваемых гражданам Российской Федерации, лишившимся жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий, террористических актов или при пресечении террористических актов правомерными действиями;

33) изучает, обобщает и готовит информацию Губернатору Челябинской области и Правительству Челябинской области по вопросам противодействия терроризму и экстремизму, незаконному обороту наркотиков и промышленной продукции, укрепления общественного порядка, повышения безопасности дорожного движения, призыва граждан на военную службу и решения социальных вопросов граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, взаимодействия с казачьими обществами, включенными в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации;

34) в пределах своих полномочий осуществляет меры по противодействию терроризму и экстремизму;

35) осуществляет мониторинг ситуации в сфере незаконного оборота промышленной продукции на территории Челябинской области;

36) осуществляет организационное и материально-техническое обеспечение деятельности антитеррористической комиссии Челябинской области;

37) осуществляет организационное обеспечение деятельности антинаркотической комиссии Челябинской области;

38) осуществляет организационное обеспечение деятельности комиссии по противодействию незаконному обороту промышленной продукции в Челябинской области;

39) осуществляет организационно-техническое и информационное обеспечение деятельности межведомственной комиссии по профилактике правонарушений в Челябинской области и комиссии по обеспечению безопасности дорожного движения Челябинской области;



40) обеспечивает деятельность Совета безопасности Челябинской области, координационного совещания при Губернаторе Челябинской области по обеспечению правопорядка в Челябинской области;

41) участвует в определении основных направлений социально-экономических, правовых и общественно-психологических условий призыва на военную службу, совершенствования системы военно-патриотического воспитания, проведения дней воинской славы России, памятных дат, профессиональных праздников и памятных дней в Вооруженных Силах Российской Федерации, развития военно-шефской работы;

42) совместно с территориальными органами Министерства обороны Российской Федерации участвует в организации подготовки граждан к военной службе;

43) осуществляет контроль за целевым использованием субвенций органами местного самоуправления муниципальных образований Челябинской области, предоставляемых им на осуществление полномочий по первичному воинскому учету на территориях, где отсутствуют военные комиссариаты;

44) участвует в работе призывной комиссии Челябинской области;

45) обеспечивает выполнение мероприятий, связанных с призывом граждан на военную службу, в том числе граждан, пребывающих в запасе, для прохождения военных сборов;

46) дает заключения по предложениям, касающимся вопросов военной службы, вносимым органами исполнительной власти Челябинской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Челябинской области, общественно-государственными объединениями и гражданами;

47) принимает участие в реализации законодательства Российской Федерации по решению социальных вопросов граждан в связи с прохождением ими военной службы, а также членов их семей;

48) проводит анализ и обобщает информационные материалы, результаты изучения общественного мнения, отчетные и статистические данные,

характеризующие криминогенную обстановку в Челябинской области, для представления Губернатору Челябинской области и (или) заместителю Губернатора Челябинской области, координирующему деятельность Министерства;

50) оказывает поддержку гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка;

51) участвует в реализации государственной политики в отношении российского казачества, включенного в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, на территории Челябинской области;

53) рассматривает обращения, заявления и жалобы граждан, организаций по вопросам, входящим в компетенцию Министерства;

54) осуществляет во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти Челябинской области мероприятия по мобилизационной работе в пределах компетенции Министерства;

55) Осуществляет работу с документами, содержащими сведения, составляющие государственную тайну; обеспечивает создание условий по защите сведений, составляющих государственную тайну;

56) осуществляет руководство и контроль в пределах предоставленных полномочий за деятельностью подведомственных учреждений;

57) осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств областного бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и реализацию возложенных на него функций;

58) осуществляет функции государственного заказчика при закупках товаров, работ, услуг для государственных нужд по направлениям своей деятельности;

59) осуществляет внутренний финансовый контроль и внутренний финансовый аудит в порядке, установленном Правительством Челябинской области;

60) выполняет иные функции, установленные законодательством Российской Федерации и Челябинской области.

## 2.2 Организационно-правовые основы деятельности Главного управления МЧС России по Челябинской области в условиях чрезвычайных ситуаций

Главное управление МЧС России по Челябинской области это организация, деятельность которой направлена на защиту населения и территорий Челябинской области от различного рода чрезвычайных ситуаций. Оно работает в соответствии с федеральным законодательством. При этом его деятельность основывается на разграничении полномочий Федерального центра, субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам пожарной безопасности, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

История Главного управления берет свое начало 1 января 1950 года, когда в соответствии с распоряжением Совета Министров Союза ССР от 23 сентября 1949 года № 14974 РС и на основании приказов Министерства внутренних дел Союза ССР от 16 ноября 1949 года была создана система Местная противовоздушная оборона в Челябинской области.

27 декабря 1990 года постановлением Совета Министров Российской Федерации №606 образуется Российский корпус спасателей с правами Государственного комитета РФ, что стало первым шагом к созданию в последующем МЧС России.

19 ноября 1991 года издан Указ Президента Российской Федерации о создании на базе Российского корпуса спасателей Государственного комитета РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ГКЧС). 18 апреля 1992 года вышло постановление Правительства Российской Федерации № 261 о создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях

(РСЧС). 1 июля 1997 года на базе областного штаба гражданской обороны было создано Главное управление по делам ГО и ЧС области, с 1 января 2005 года Главное управление МЧС России по Челябинской области.<sup>1</sup>

Главное управление МЧС России по Челябинской области включает:

Управление государственного пожарного надзора:

- Отдел организации государственного пожарного надзора;
- Отдел надзора за обеспечением пожарной безопасности на объектах

градостроительной деятельности;

- Отдел административной практики и дознания;
- Территориальные отделы (отделения) ГПН

Управление гражданской защиты:

- Отдел планирования и предупреждения ЧС;
- Отдел инженерно-технических мероприятий, радиационной, химической, биологической и медицинской защиты;

- Отделение организации жизнедеятельности населения, подготовки руководящего состава и нештатных АСФ;

- Группа организации надзора и контроля в области ГО, защиты населения от ЧС;

- Группа страхового фонда документации;

- Управление оперативного реагирования, оперативного планирования и организации оперативной службы;

- Отделение организации службы и подготовки пожарно-спасательских и аварийно-спасательских формирований;

- Отделение организации тушения пожаров, аварийно-спасательных работ;

- Группа территориального взаимодействия и применения сил РСЧС;

Управление материально-технического обеспечения:

---

<sup>1</sup> См.: Савчук О.Н. Новые теоретические подходы к управлению подразделениями ГОЧС России по обеспечению безопасности населения в чрезвычайных ситуациях // Вестник Санкт-Петербургского института Государственной противопожарной службы. - 2015. - №2. - С.66-69.

- Отдел материально-технического обеспечения;
- Отдел эксплуатации и ремонта вооружения;
- Группа медицинского обеспечения, охраны труда и техники безопасности;

- Группа развития инфраструктуры;

Отдел кадров, воспитательной работы профилактической подготовки и психологического обеспечения:

- Отдел подбора и расстановки кадров (гражданского персонала и военнослужащих);

- Отдел подбора, расстановки и профессиональной подготовки кадров ГПС;

- Отдел воспитательной работы и психологического обеспечения.

- Организационно-мобилизационный отдел

- Финансово-экономический отдел

- Отдел по защите государственной тайны

- Группа пропаганды и связи с общественностью

- Общий отдел

- Юридическая группа

- Отдел государственной инспекции по маломерным судам

- Отдел организации и развития системы управления, связи и оповещения

Структурные и подведомственные подразделения Главного управления МЧС России по ЧО:

- Аварийно-спасательная служба Главного управления МЧС России по ЧО:

- Поисково-спасательная служба МЧС России;

- Учебно-методический центр (УМЦ ГО);

- Государственная инспекция по маломерным судам;

- Спецпредприятие МЧС.

ГУ МЧС России по Челябинской области в пределах своих полномочий

осуществляет руководство деятельностью дислоцированных на территории ЧО органов, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны, задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в составе или при органах местного самоуправления, подразделений Государственной противопожарной службы (ГПС) и поисково-спасательных служб, за исключением непосредственно подчиненных МЧС России (в том числе спецподразделений ГПС и их органов управления).

Главное Управление осуществляет свою деятельность во взаимодействии с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти ЧО и органами местного самоуправления.

Главное Управление является юридическим лицом, имеет печать и со своим наименованием, другие необходимые для своей деятельности печати, штампы и бланки, счета, открываемые в соответствии с законодательством, эмблему и флаг.

Финансовое обеспечение Главного управления МЧС России по ЧО осуществляется в установленном порядке в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами РФ, законодательными и иными нормативными правовыми актами ЧО.

Главное Управление также обеспечивается необходимым для его деятельности имуществом, материально-техническими средствами, оборудованием, организует учет материальных и денежных средств и осуществляет контроль над их использованием.

Главное управление МЧС России по Челябинской области является органом специально уполномоченным решать задачи гражданской обороны, задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в целях реализации на территории республики единой государственной политики в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> См.: Рушайло В.Б. Руководство по действиям органов управления и сил РСЧС при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций. - М.: ВНИИ ГОЧС, 2016. – С.175-184.

### 2.3 Проблемы и перспективы совершенствования деятельности Главного управления МЧС России по Челябинской области и Министерства общественной безопасности Челябинской области в условиях чрезвычайных ситуаций

В теории права различаются система права и система законодательства. Являясь по своей сути разными сторонами единого явления, тем не менее, по многим показателям и характеристикам отрасль права не тождественна отрасли законодательства.

Отраслью права большинство учёных называет совокупность однородных правовых норм, регулирующих определённую сферу общественных отношений. Как свидетельствуют авторы многих учебников по теории государства и права, для образования самостоятельной отрасли права необходимы: степень своеобразия тех или иных отношений; их удельный вес; невозможность урегулировать возникшие отношения с помощью норм других отраслей; необходимость применения особого метода регулирования.

Существуют и иные определения отрасли права. Не вдаваясь в дискуссии по поводу разграничения отраслей права, для нашего исследования данное выше определение относительно точно отражает специфику отрасли законодательства. Для признания законодательства о чрезвычайных ситуациях отдельной отраслью законодательства в настоящее время есть как многочисленные условия, так и определённые проблемы. Так, «степень своеобразия отношений, «регулируемых при возникновении и протекании чрезвычайной ситуации», несомненно, присутствует, но вот невозможность урегулирования их с помощью других отраслей не может быть в настоящее время достаточно убедительной.

Никто не будет отрицать наличия определённой специфики в регулировании отношений, возникающих в период как предупреждения, так и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. И хотим мы того или нет, но вполне возможно, что в ближайшем будущем столкнёмся с обострением и ростом

техногенных и экологических катастроф. В этом случае произойдёт естественный рост числа законодательных актов, регулирующих новую область отношений, и возможно возникновение отдельной отрасли «права чрезвычайных ситуаций».

В настоящее время можно говорить о первом этапе формирования «отрасли законодательства о чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера», а не о выделении «отрасли права чрезвычайных ситуаций». Мы не считаем нужным анализировать мнения всех авторов на условия и специфику образования отдельных отраслей права, хотя в качестве близкого примера можно проследить многочисленные мнения и предложения учёных о формировании новых отраслей права: от «атомного» до «медицинского», от «земельного» до «лесного». Во всех случаях очевиден тезис, что наличие «экологического права» как отдельной отрасли протекало в аналогичных условиях и в непрерывных дискуссиях, не прекращающихся по сей день.

В отличие от М.И. Байтина, В.Л. Кулапова, В.Н. Синюкова, Н.И. Матузова, А.В. Осипова и других авторов, которые не признают экологическое право отдельной отраслью, мы считаем вполне устоявшимся определение экологического права как отдельной отрасли права. Что касается формирования «права чрезвычайных ситуаций» как отрасли права, мы считаем, что процесс консолидации законодательства идёт довольно интенсивно, но ещё рано говорить о формировании отдельной отрасли права. По определению С.С. Алексеева, «система права и система законодательства не одно и то же. Система законодательства как система является лишь потому, что она присутствует как внешнее выражение объективно существующей системы права». Анализируя современное состояние права и экологического, в частности, А.К. Голиченков отмечает, что «как ни парадоксально, но общепризнанного понимания экологического законодательства нет». И далее: «Как нет и общепризнанного термина, его обозначающего. Неслучайно в последнее время интерес к исследованию этих проблем резко возрос». Данные рассуждения применимы и к



анализу предпосылок формирования отрасли законодательства о чрезвычайных ситуациях.

Полемика вокруг выделения отдельных отраслей законодательства и отраслей права, их общих и отдельных особенностей стала актуальной в наши дни. Это связано со многими проблемами, прежде всего, с достаточно сложным процессом перехода от «социалистического» мировоззрения к более свободной и, надо признать, более глубокой философской трактовке права на уровне мировоззренческой, философской. Поэтому теоретические проблемы права чрезвычайных ситуаций тесно связаны с теорией права вообще и теорией экологического права, в частности. Важно проследить полемику по поводу уже сравнительно устоявшихся долгое время дискуссионных терминов «экологическое право» и «экологическое законодательство». По замечанию одного из признанных авторитетов в области экологического права профессора А.К. Голиченкова, симптоматично-общепризнанного понимания экологического законодательства нет.

В нашем исследовании много раз обращались к истокам проблем чрезвычайных ситуаций, к понятийному аппарату, к пониманию строгого отделения системы права от системы законодательства.

Надо ещё раз признать - правовые доктрины в области чрезвычайных ситуаций, экологической безопасности, оценки риска, права окружающей среды, устойчивого развития «работают» на одном поле правоотношений, и нужно время, чтобы осознать их неразрывную связь и отдельные принципиальные элементы построения.

С этой точки зрения нам понятен пафос отдельных исследователей заявляющих: «Целый ряд современных работ наводит на мысль, что специалисты

плохо ориентируются в таких теоретических понятиях, как право и законодательство».<sup>1</sup>

Действительно, мы также с удивлением обнаружили, что такие базовые понятия, как система права и система законодательства, иногда неточно употребляются в трудах юристов-экологов. Более того, употребляя данные понятия, авторы понимают по-своему вообще правовую систему государства.

И. Игнатьева пишет: «Экологическое право представляет собой систему правовых норм, регулирующих экологические отношения. Законодательство представляет собою более сложную систему, чем право, которую можно рассматривать с разных сторон»<sup>4</sup>. Но несколько далее автор утверждает, что «невозможно представить законодательство как часть права или право как часть законодательства. Это системы, находящиеся между собой «в сложной взаимосвязи».

Бесспорно, как бы мы ни пытались разграничить закон и право, в действительности они выражают часть целого. Однако, как нам кажется, автор, в свою очередь, несколько смещает акценты в определении системы права и системы законодательства. Трудно согласиться с утверждением, будто система права представляет собой более сложную систему, нежели законодательство. Но если подходить только с позиции законодательной техники, а не философской категории, то можно говорить о «более» или «менее» сложном характере права и (или) законодательства. Речь идёт совершенно о другом. Выделение системы законодательства, в каком-то виде упорядочение, систематизация законодательства о чрезвычайных ситуациях должно предшествовать систематизации «права чрезвычайных ситуаций». С практической точки зрения необходимо навести вначале порядок с текущим законодательством и уже на этой основе определять систему права. Только простой перечень законодательных актов, принятых в последние десять лет (а это уже десятки федеральных законов,

---

<sup>1</sup> См.: Иомов И.Ш. Единая государственная система предупреждения в ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и гражданская оборона (ГО) на современном этапе. - Волгоград: Волгоградская арх.-строит. академия, АГЗ, 2012. – С.155-168.

сотни нормативных правовых актов, тысячи законодательных и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации и органов местного самоуправления), требует выделения самостоятельной отрасли законодательства о чрезвычайных ситуациях.

Отрасль законодательства, в отличие от отрасли права, не имеет единого метода регулирования, но всегда имеет общий предмет регулирования. В данном случае повторяем, речь идёт о необходимости выделения законодательства о чрезвычайных ситуациях в отдельную отрасль

Если обратиться к анализу, проведённому А.К. Голиченковым в отношении экологического законодательства, то просматриваются две теоретические проблемы систематизации экологического законодательства.

Первая проблема - современное понимание экологического законодательства (мировоззренческие подходы, терминология, институты, учреждённые на основании Конституции). В широком смысле - это система правовых актов не только об охране окружающей среды, но и об использовании природных ресурсов и об обеспечении экологической безопасности и других объектов (общества и государства).

Вторая проблема - понимание форм систематизации законодательства. Систематизация эколого-правовых норм, а также экологизированных норм, содержащихся не в источниках экологического права, а в источниках иных отраслей права. Однако главной, считает А.К. Голиченков, является кодификация экологического законодательства.

Вопрос о соотносимости законодательства об экологической безопасности и чрезвычайных ситуациях носит несколько схоластический характер. По общему мнению, чётко и жёстко разделять такие комплексные по своему предназначению и сути области законодательства на «экологические» и «чрезвычайные» непродуктивно.

Также как отделять «экологическую безопасность» от охраны окружающей среды можно только условно и лишь по какому-то надуманному признаку. Наша

задача иная -совершенствование законотворческой работы, придание ей большей строгости, направленности, определённости, эффективности.

Существенным элементом государственного регулирования национальной политики снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций является формирование адекватной правовой базы, включающей систему законодательных и иных нормативных правовых и индивидуально-правовых актов, составляющих основу для принятия решений в данной сфере правоотношений.

В теории права и доктрине отсутствует единый термин, обозначающий нормативную сферу регулирования отношений в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Следует согласиться с мнением, что все нормативно-правовые акты должны функционировать как единая система, характеризующаяся согласованностью, взаимодействием, иерархичностью, специализацией и дифференциацией по отраслям права и институтам.

Учитывая, что общественные отношения в области предупреждения чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий складываются в сложной системе «человек (общество) - техногенная (антропогенная) среда - окружающая природная среда» и входят в предмет регулирования многих отраслей права, а также составляют в совокупности сложный межотраслевой институт, особенно важными признаками системы нормативно-правовых актов в данной сфере должны быть согласованность и взаимодействие, объединенные единым объектом и предметом регулирования.

Для целей настоящего исследования мы исходим из широкого понимания законодательства, включающего в себя собственно законы, а также нормативные правовые акты общефедеральных органов власти, акты субъектов Российской Федерации и акты органов местного самоуправления.

Таким образом, под законодательством в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера мы понимаем

систему актов правотворчества общефедеральных органов власти, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, направленные на защиту жизненно важных интересов личности, окружающей природной среды и антропогенных объектов от негативного воздействия чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, их последствий.<sup>1</sup>

Формирование законодательства в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в определенной мере связано с тремя объективными факторами.

Первый - экономическое состояние страны. Развитая экономика позволяет придавать безопасности как принципу жизни первостепенное значение. Следует отметить, что превентивные меры в этом случае имеют приоритетный характер.

Второй - негативный прошлый опыт, определяющий необходимость государственного регулирования на законодательном уровне путем принятия специальных законов, как комплексного характера, например Федеральный закон «О защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», так и законодательства в экологической сфере, в сфере промышленной безопасности, в сфере обеспечения социальных прав граждан, пострадавших в результате крупных техногенных катастроф.

Третий - значительный рост числа аварий и катастроф, возрастание их потенциальной угрозы в природной и техногенной сферах. Здесь особую опасность представляют высокорисковые объекты, которые могут стать источником крупномасштабных чрезвычайных ситуаций в силу целого ряда факторов: изношенность оборудования, человеческий фактор, недостаточность финансовых и материальных ресурсов, негативное воздействие природных факторов и т. д.

Кроме того, необходимо учитывать такой субъективный фактор, как ведомственный интерес, предопределяющий интенсивное развитие правотворчества под воздействием органов исполнительной власти -

---

<sup>1</sup> Административное право / Под ред. Ю.М.Козлова. - М.: Статут, 2013. – С.265.

монополистов (Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Федеральная служба по экологической, технологической и радиационной безопасности), зачастую в ущерб комплексности и системности подхода.

Хотя в настоящее время на федеральном уровне принято около 70 законодательных и более 200 нормативно-правовых актов, в той или иной части касающихся проблем обеспечения безопасности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, говорить о достаточности и системности регулирования данной сферы правоотношений пока нельзя.

Прежде всего, это связано с тем, что за последние пятнадцать лет произошли достаточно кардинальные изменения в понимании фактора чрезвычайных ситуаций, экологической безопасности, в формировании социально-экономической политики страны, во-вторых, накопился достаточный опыт правового регулирования отношений в области обеспечения безопасности от чрезвычайных ситуаций, в-третьих, изменилось законодательство, в частности приняты новые законы в сфере административной реформы, технического регулирования; изменилось природоресурсное, градостроительное законодательство, законодательство о местном самоуправлении и т. д.

К основополагающим законам, регулирующим проблемы безопасности в техногенной и природно-техногенной сферах, относится Закон РФ «О безопасности» (с изменениями и дополнениями). Он закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, раскрывает структуру системы безопасности и ее функции. Исключительно важное организующее значение имеют содержащиеся в законе определения таких понятий, как безопасность, жизненно важные интересы личности, общества и государства, угроза безопасности, обеспечение безопасности и др.

Так, в Законе «О безопасности» дается определение безопасности как состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

Под жизненно важными интересами понимается совокупность потребностей, удовлетворение которых надежно обеспечивает существование и возможности прогрессивного развития личности, общества и государства.

Закон относит к основным объектам безопасности личность с ее правами и свободами; общество с его материальными и духовными ценностями; государство с его конституционным строем, суверенитетом и территориальной целостностью.

Важное значение имеют положения, касающиеся определения субъектов обеспечения безопасности и путей достижения этой цели.

Законом установлено, что основным субъектом обеспечения безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Безопасность (состояние защищенности) достигается единой государственной политикой в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватными угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Одной из особенностей рассматриваемого закона является то, что он определил систему безопасности Российской Федерации, в которую входят: основные элементы системы безопасности; основные функции системы безопасности; разграничение полномочий органов власти в системе безопасности; руководство государственными органами обеспечения безопасности; силы и средства обеспечения безопасности.

Нормами закона осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности в регионах,

пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, определяется как одна из функций государственной системы безопасности.<sup>1</sup>

Существенной особенностью закона, на наш взгляд, является то, что данным нормативно-правовым актом службы ликвидации чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны и органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, отнесены к силам и средствам обеспечения безопасности.

Вместе с тем данный закон не установил единообразного подхода к пониманию всех аспектов безопасности: экологической, промышленной, техногенной и т. д. Может быть, поэтому и стали появляться все новые и новые сферы безопасности, плохо скоординированные и не согласованные между собой как по предмету регулирования, так и по системе предусмотренных мер.

Базовым является Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», который определил общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ , всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах РФ или ее части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей природной среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее - чрезвычайные ситуации). Фактически данный Закон сформировал систему нормативно-правового регулирования и общий для страны организационный механизм обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях в природно-техногенной сфере. В законе приведены дефиниции, определяющие понятие чрезвычайной ситуации, предупреждение чрезвычайных ситуаций, ликвидацию чрезвычайной ситуации и зону чрезвычайной ситуации.

---

<sup>1</sup> Мелехин А.В. Системность как необходимый фактор эффективности деятельности чрезвычайного законодательства // Конституционное и муниципальное право. - 2016. -№2. - С.19-21.



Несомненно, данный понятийный аппарат не раскрывает всех необходимых элементов обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях. Нет таких дифференцирующих определений, как техногенная и природная чрезвычайная ситуация, стихийное бедствие, риск возникновения чрезвычайной ситуации, поражающий фактор чрезвычайной ситуации и др., необходимых для понимания сущности и специфики той или иной чрезвычайной ситуации, которые и должны обуславливать систему мер по их предупреждению и ликвидации последствий.

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», на субъекты Федерации возложены функции по регулированию отношений в сфере обеспечения безопасности населения и территорий от угроз чрезвычайных ситуаций.

Субъекты Федерации обладают рядом общих черт правосубъектности, позволяющих объединить их в одну группу: равноправие во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти; наличие базовых законодательных актов, определяющих их правовой статус; наличие своих органов власти, через которые реализуются их права. Так как все субъекты Федерации равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, они имеют одинаковые предметы совместного ведения с Федерацией.

В литературе высказывается мнение, что некоторые пункты ст. 72 Конституции РФ, имеющие отношение к экономической сфере, затрагивают различные аспекты и стороны одного по сути объекта управления. Так, п. «д» ч. 1 ст. 72 относит к предметам совместного ведения Федерации и её субъектов природопользование, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; п. «з» ч. 1 ст. 72 - осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидацию их последствий. Подобная однородность предметов совместного ведения позволяет

выделить в экономическом блоке группу предметов совместного ведения, относящихся к сфере экологии.

В рамках предоставленных полномочий, на региональном и местном уровнях проводится комплекс мероприятий по защите территорий и населения, включающий: региональное нормотворчество, проведение профилактических мероприятий, организацию деятельности природоохранных и специальных сил по защите от чрезвычайных ситуаций, финансирование (в пределах своих полномочий) мероприятий по обеспечению безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, проведение своими силами и средствами восстановительных и контрольных мер.

Во всех субъектах Российской Федерации в настоящее время приняты законы, регулирующие полномочия на уровне субъекта Федерации. Только за прошлый год в субъектах Федерации было принято 1326 нормативных правовых актов и 102 закона субъекта Федерации по вопросам обеспечения безопасности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. По общим вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций - 413 документов (38% от общего числа документов). По целевым научно-техническим программам предупреждения ЧС - 40 актов (4%). По подготовке к эвакуации населения и ведению аварийно-спасательных работ в области предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций - 57 (5,2%). По совершенствованию системы социальной защиты пострадавших от чрезвычайных ситуаций - 29 актов. По совершенствованию системы управления, информации, оповещения и связи - 52 (4,8%). По организации государственной экспертизы, лицензированию, надзору, контролю - 42 (3,8%). По вопросам финансового обеспечения, создания или использования материальных резервов - 162 (14,9%).

Так, Закон Челябинской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера» даёт нам возможность на типичном примере законотворческой деятельности субъектов Федерации в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций проследить основные

параметры и подходы законодателя к этой специфической области государственного управления и правового регулирования. Прежде всего, стоит отметить, что общие (чаще всего рамочные) законы субъектов Федерации о защите от чрезвычайных ситуаций приняты во всех субъектах.

На уровне субъектов Федерации созданы и государственные органы управления - министерства, службы, комиссии, отделы по делам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Поскольку данные органы субъектов Федерации составляют единую Российскую систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, то их полномочия и структура за небольшими исключениями унифицированы. Что касается законотворческой деятельности субъектов Федерации в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, то необходимо отметить буквальное копирование федерального законодательства (прежде всего) Федерального закона № 68 «О защите населения территорий...» в части предоставленных полномочий.

Например, в Законе Челябинской области от 29 декабря 2014 г. № 256-зс полномочия Законодательного Собрания Челябинской области в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера состоят из:

1. принятии областных законов и иных нормативных правовых актов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;
2. принятии областных целевых программ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;
3. утверждении финансирования мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Административное право / Под ред. Ю.М.Козлова. - М.: Статут, 2013. – С.217.

Как правило, полномочия законодательных органов субъектов Федерации касаются законотворческой и контрольной деятельности. Но на уровне определения полномочий исполнительных органов среди субъектов Федерации наблюдаются существенные отличия. К компетенции исполнительных органов Челябинской области отнесён достаточно большой объём полномочий. В соответствии с федеральным и областным законодательством, к полномочиям Администрации Челябинской области в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера относятся:

1. принятие нормативных правовых актов по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, отнесённых к ведению органов исполнительной власти Челябинской области;

2. утверждение плана основных мероприятий Челябинской области по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

3. подготовка и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, обучения населения способам защиты и действиям в указанных ситуациях;

4. принятие решений о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, обеспечение их проведения;

5. организация и осуществление на межмуниципальном и региональном уровнях мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории Челябинской области, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

6. организация сбора и обмена информацией по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, обеспечению своевременного оповещения и информированию населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

7. организация, проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

8. обеспечение финансирования мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

9. создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера;

10. утверждение положения об органе управления по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера Челябинской области.

Как видно из анализа полномочий исполнительных органов власти субъектов Федераций, основной объём работы осуществляют органы специальной компетенции либо на правах отделов - управлений Администраций, либо в качестве самостоятельных органов управления.

Важным пунктом практически всех рассмотренных нами законов субъектов Федерации является пункт о передаче государственных полномочий государственным органам специальной компетенции - прежде всего, МЧС России. С другой стороны, начиная с 2006 г. МЧС России начало передачу части своих полномочий субъектам Федерации. Передача Администрацией Челябинской области осуществления части своих полномочий Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в 2016 г. была осуществлена, но в

связи с административной реформой и новым законодательством, уже в 2015-2017 гг. началась передача части полномочий со стороны МЧС России субъектам Федераций.

В настоящее время МЧС России заключило 87 договоров о сотрудничестве и передачи части полномочий с субъектами Федерации. В договорах помимо вопросов координации деятельности оговариваются проблемы финансирования, информации, мониторинга, обучения, участия в совместных мероприятиях, проводимых как МЧС России, так и органами субъектов РФ.

1. подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

2. координация действий сил и средств областной подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, привлекаемых к проведению аварийноспасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера;

3. организация подготовки и обучения населения способам защиты и действиям в чрезвычайных ситуациях, осуществление контроля за ходом подготовки и обучения;

4. издание методических рекомендаций по подготовке отдельных категорий населения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

5. иные задачи, устанавливаемые в соответствии с федеральным и областным законодательством, и учредительными документами.

6. Определение системы и структуры органов исполнительной власти на уровне субъекта Федерации исключительная прерогатива органов субъекта Федерации:

Создание, реорганизация, ликвидация, определение структуры, количественного состава органа управления по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера республиканских, краевых, областных государственных учреждений по

предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, содержащихся за счёт средств областного бюджета, осуществляются в соответствии с законами субъекта Федерации и иными нормативными правовыми актами.

Организация подсистемы единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), состав сил и средств, входящих в неё, порядок их деятельности, а также порядок определения руководителей работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с федеральным и областным законодательством устанавливается положением о региональной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.<sup>1</sup>

Законы субъектов Федерации хотя и исходят из положений Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и других законодательных и нормативных правовых актов в этой области, но они не носят одинаковый характер. Так, например, Закон Челябинской области «О защите населения и территорий Челябинской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», обладает достаточно самостоятельными характеристиками, скажем так несколько отличающимися от других подобного рода законов субъектов Федерации.

Уже в первых статьях данного Закона даётся своё определение сути мероприятий по защите от чрезвычайных ситуаций. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций организуется в Челябинской области по территориально-производственному принципу, при котором планирование и проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций осуществляется как органами исполнительной власти Челябинской области и местного самоуправления, так и организациями, осуществляющими

---

<sup>1</sup> Иомов И.Ш. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и гражданская оборона (ГО) на современном этапе. - Волгоград: Волгоградская арх.-строит. академия, 2012. – С.105.

производственную и хозяйственную деятельность на территориях муниципальных образований Челябинской области.

Закон даёт понятие «территориально-производственного принципа», в который включены на равных основаниях органы публичной власти (субъект Федерации и местное самоуправление), органы исполнительной власти и предприятия. На наш взгляд, это положение является основанием для вовлечения в деятельность по защите от чрезвычайных ситуаций буквально всех организаций региона.

А вот перечни задач законов субъектов Федерации (90% рассмотренных случаев) в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций почти дословно повторяют положения федерального закона, а именно:

- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях;
- сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- разработка и осуществление планов мероприятий, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций, повышение устойчивости функционирования объектов жизнеобеспечения и социальных объектов;
- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;
- локализация и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций;
- международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.



По закону Челябинской области (и во всех остальных субъектах Федерации) общее руководство территориальной подсистемой осуществляет Правительство субъекта Федерации.

Координационным органом территориальной подсистемы является комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Правительства региона. Например, «Положение о комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности» Правительства Челябинской области и её персональный состав утверждаются Правительством Челябинской области.

В законе Челябинской области в качестве отдельного субъекта управления выделен Губернатор. К его полномочиям относится ряд функций:

- принимает решения, определяющие в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными и областными законами, Уставом Челябинской области основные направления организации защиты населения и территорий Челябинской области от чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера;

- в случаях, угрожающих безопасности и здоровью людей, нормальному функционированию систем жизнеобеспечения, принимает необходимые меры по ликвидации чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера и их последствий и поддержанию правопорядка;

- в соответствии с действующим законодательством принимает решение о привлечении необходимых сил и средств ликвидации чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера.

Правительство ЧО:

- осуществляет руководство территориальной подсистемой Челябинской области;

- принимает на основании Конституции Российской Федерации, федеральных законов;

- принимает решения о проведении эвакуационных мероприятий в зонах чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера и обеспечивает их проведение;
- организует и проводит аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также обеспечивает поддержание общественного порядка в зоне их проведения, при недостаточности собственных сил и средств обращается в Правительство Российской Федерации за оказанием помощи;
- содействует устойчивому функционированию объектов жизнеобеспечения в условиях чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера;
- организует разработку и обеспечивает выполнение региональных целевых программ по предупреждению чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера;
- в соответствии с действующим законодательством устанавливает дополнительные гарантии и льготы социальной защиты для должностных лиц и сотрудников органа, уполномоченного на решение задач по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера.<sup>1</sup>

Права и обязанности граждан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций определяются Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и законодательством субъекта Федерации. Если суммировать положения законов и других нормативных актов субъектов Российской Федерации, касающихся прав и обязанностей организаций как непосредственных участников отношений, то они будут выглядеть следующим образом.

---

<sup>1</sup> См.: Габричидзе Б.Н. Административное право России. М.: Литера, 2016.-С.216-138.

Руководители организаций, подконтрольных субъекту Российской Федерации, обязаны:

- планировать и осуществлять необходимые мероприятия по защите персонала и подведомственных объектов от чрезвычайных ситуаций;
- обеспечивать создание, подготовку и поддержание в готовности к применению сил и средств по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- создавать и поддерживать в постоянной готовности системы контроля за выбросами аварийных химических опасных веществ и локальные системы оповещения;
- обеспечивать организацию и проведение аварийноспасательных и других неотложных работ;
- финансировать мероприятия по защите персонала и подведомственных объектов от чрезвычайных ситуаций;
- создавать резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;
- предоставлять в установленном порядке информацию в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Руководители организаций, эксплуатирующие опасные производственные объекты, несут ответственность в соответствии с действующим законодательством за безопасность деятельности организаций, а также населения, проживающего вблизи, и обязаны обеспечить выполнение установленных законодательством Российской Федерации требований промышленной безопасности по готовности к действиям по локализации и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в случае аварии на опасном производственном объекте и по обязательному страхованию риска ответственности за причинение вреда другим лицам и окружающей природной среде.

Потенциально опасные объекты, расположенные на территории Челябинской области, и организации, осуществляющие перевозку опасных грузов, подлежат регистрации в областном реестре потенциально опасных объектов в порядке, установленном нормативными актами субъекта. Как видим, во многих субъектах Федерации существуют свои регистры опасных веществ, перечень источников и особо опасных объектов, находящихся на территории субъекта Федерации.

Сбор сведений для внесения в реестр, регистрацию потенциально опасных объектов и организаций, осуществляющих перевозку опасных грузов, в областном реестре и ведение этого реестра осуществляет Главное управление по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям региона самостоятельно, на безвозмездной основе.

В рамках организации управления предупреждением чрезвычайной ситуации на региональном уровне большое внимание уделено мониторингу и информационным аспектам, в частности, немедленному оповещению об угрозе чрезвычайной ситуации. Руководители, иные должностные лица, определённые приказом организаций, ведомств и учреждений, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, обязаны немедленно уведомить о возникшей чрезвычайной ситуации дежурную службу Главного управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям.

Главное управление по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям субъекта Федерации, в распоряжение которого поступила информация о чрезвычайной ситуации, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации, приказами Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий обязано:

- немедленно оповестить Администрацию (Губернатора), глав муниципальных образований и руководителей объектов, расположенных в зоне

чрезвычайной ситуации, о характере и масштабах чрезвычайной ситуации, реальной угрозе для здоровья и имущества граждан;

- привести в действие первоочередные меры плана предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- проинформировать вышестоящий орган, специально уполномоченный на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- оповестить население, находящееся в зоне чрезвычайной ситуации.

Сложным и до конца законодательно не отрегулированным является определение границ чрезвычайной ситуации. Границы зоны чрезвычайной ситуации определяются в соответствии с федеральным законодательством на основе классификации чрезвычайных ситуаций, установленной Правительством Российской Федерации, руководителем работ по ликвидации чрезвычайной ситуации, назначенным правительством (Администрацией) по согласованию с органами местного самоуправления, на территории которых возникла чрезвычайная ситуация.

Что касается ликвидации чрезвычайной ситуации, то по закону она производится (осуществляется) силами и средствами организаций, органов исполнительной власти субъекта Федерации, органов местного самоуправления, на территории которых возникла чрезвычайная ситуация. Для ликвидации чрезвычайных ситуаций привлекаются силы и средства гражданской обороны. В случаях невозможности ликвидации чрезвычайной ситуации своими силами Правительство РФ, МЧС России принимают меры по ликвидации последствий.<sup>1</sup>

Непосредственное руководство силами и средствами, привлечёнными к ликвидации чрезвычайной ситуации, и организацию их взаимодействия осуществляет руководитель работ по ликвидации чрезвычайной ситуации,

---

<sup>1</sup> Рачкаускас А.В. Организация защиты ГОЧС в условиях чрезвычайных ситуаций мирного и военного времени. – М.: Статут, 2014. –С.190

назначаемый администрацией (главой исполнительной власти) субъекта Федерации.

Решения руководителя работ по ликвидации чрезвычайной ситуации являются обязательными для всех граждан и организаций, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

В случае если масштабы чрезвычайной ситуации таковы, что имеющимися силами и средствами локализовать и ликвидировать её невозможно, руководитель работ по ликвидации чрезвычайной ситуации обращается за помощью в Правительственную комиссию по чрезвычайным ситуациям.

Организация и ведение аварийно-спасательных и других неотложных работ аварийно-спасательными службами и спасателями осуществляются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

По закону субъекта Федерации так, например, Челябинской области, резерв материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций регионального и межмуниципального характера формируется за счёт средств областного бюджета путём осуществления закупок для государственных нужд Челябинской области. Расходы на такие закупки должны быть предусмотрены в областном законе об областном бюджете Челябинской области на соответствующий финансовый год.

В законодательстве субъектов Федерации могут содержаться специальные статьи, посвящённые особым мероприятиям. Например, в уже упоминаемом законе Челябинской области содержится статья о «Расследование чрезвычайных ситуаций».

Каждая чрезвычайная ситуация регионального характера, возникшая на территории Челябинской области, подлежит расследованию в целях выяснения причин возникновения чрезвычайной ситуации регионального и межмуниципального характера и оценки нанесённого ущерба. Расследование чрезвычайных ситуаций проводится специальной комиссией, назначаемой

решением председателя комиссии по чрезвычайным ситуациям Челябинской области.

Материалы по результатам расследования причин возникновения чрезвычайных ситуаций передаются в соответствующие органы для решения в пределах их компетенции вопроса об ответственности виновных лиц. Наряду с законотворчеством и организацией государственного управления в регионе огромную роль в формировании единой политики и реализации законодательства о чрезвычайных ситуациях играет местное самоуправление.

Среди примерно однотипных по содержанию нормативных актов субъектов Федерации существуют достаточно самостоятельные и экологически ориентированные. К таким актам можно отнести, например, Закон Челябинской области «Об экологической безопасности на территории Челябинской области».

В данном законе даны помимо определения опасностей и чрезвычайной экологической ситуации перечни наиболее опасных видов деятельности, источники экологической опасности, зонирование территории субъекта Федерации. Наиболее интересным являются статьи Областного закона «О расселении населения» (ст. 8), Полномочия граждан и общественных организаций в сфере обеспечения экологической безопасности.

Это несколько иная постановка проблемы защиты от чрезвычайных ситуаций. В целом, рассматривая компетенцию субъектов Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, можно отметить весьма обширную работу, проведённую за последние 10 лет. В рамках действующей системы РСЧС на единой методической основе работает весь комплекс противоаварийных программ. Одновременно следует отметить:

- как и в случае с федеральными органами управления должен быть осуществлён переход на выполнение «государственных услуг» как основного принципа организации управления в данной сфере;
- следует создавать в каждом регионе свои «ситуационные центры безопасности» на основе Комиссий по предотвращению чрезвычайных ситуаций;

- органы управления субъектов Федерации не должны слепо копировать федеральные структуры, а иметь свои специфические направления работы и методы предупреждения;

- в каждом регионе следует иметь собственную систему оценки опасностей, выраженную в областном законе и определяющую основу страхования рисков и возмещения (компенсацию) нанесённого ущерба;

- необходима инвентаризация избыточных функций системы регионального управления по защите населения от чрезвычайных ситуаций. Желательна программа мер по передаче части функций на аутсорсинг коммерческим организациям.

Анализ системы и функций органов государственного управления в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций выявил необходимость принятия ряда политико-правовых, организационных и законодательных решений. К ним можно отнести:

- создание и передача уполномоченному федеральному ведомству части функций по предупреждению чрезвычайных ситуаций, включая прогнозирование, лицензирование, декларирование, экспертизу, государственный контроль и надзор за деятельностью объектов повышенной опасности, сосредоточив функции МЧС России на проведении мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; при этом полномочия по долгосрочной реабилитации экологически неблагополучных территорий следует возложить на Министерство природных ресурсов РФ; введение эколого-экономических критериев эффективности государственного управления с учетом роста и масштабов чрезвычайных ситуаций, такие как учет предотвращенного ущерба на различных территориальных уровнях, уголовная ответственность за потенциальный и причиненный ущерб, обязательное страхование рисков;

- восстановление в качестве объектов государственной экологической экспертизы технико-экономических обоснований намечаемой хозяйственной



деятельности, связанной с повышенными рисками антропогенного воздействия на окружающую среду;

- дальнейшая передача части функций по обеспечению безопасности населения и территорий от МЧС России субъектам Российской Федерации, при укреплении системы обеспечения безопасности наиболее значимых для страны потенциально опасных производственных объектов и системы реагирования на аварии общенационального уровня;

- обеспечение эффективной координации контрольно-надзорных функций органов государственной власти по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на всех уровнях власти и управления путем создания информационно-аналитической мониторинговой службы в рамках МЧС России.<sup>1</sup>

Анализ действующего законодательства, практики его реализации, государственных концепций и программ в сфере снижения рисков чрезвычайных ситуаций и смягчения их последствий позволяет сделать ряд выводов и обобщений. На уровне высших органов государственной власти происходит разработка новых, более общих и системных целей в сфере

На уровне высших органов государственной власти происходит разработка новых, более общих и системных целей в сфере обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях, в частности: намечены контуры долгосрочной стратегии развития страны с учетом концепции техногенного и природного риска, обеспечения устойчивого, безопасного развития: это проявляется в индикативном планировании, переходе на трехлетние плановые циклы, формировании пакета федеральных целевых программ, концепций, доктрин. Определены параметры концепции законотворческой работы в данной области, например в Концепции федеральной системы мониторинга критически важных объектов и потенциально опасных объектов инфраструктуры Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо:

---

<sup>1</sup> Габричидзе Б.Н. Административное право России. М.: Литера, 2016.-С.216

- предусмотреть широкое использование методологии «управление риском» в теории и практике управления, включающей моделирование и прогнозирование всей совокупности условий, которые могут привести к негативным экологическим последствиям, в том числе и к чрезвычайным ситуациям;

- дополнить Бюджетный кодекс РФ и Федеральный закон «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» более детальной правовой регламентацией процедуры разработки, приоритетности и комплексности экологозначимых мероприятий, включаемых в целевые программы.

- использовать при разработке программ развития территорий методологию целевого и программно - целевого управления как вероятностную модель минимизации возникновения риска чрезвычайных ситуаций.

Управление чрезвычайными ситуациями на региональном уровне характеризуется отдельными противоречиями между федеральными законами о полномочиях и ответственности региональных органов в части исполнения переданных (делегированных) «государственных» функций по защите от чрезвычайных ситуаций.

Для устранения указанных противоречий необходимо:

- обеспечить соответствующими ресурсами региональные органы, поскольку они выполняют государственные полномочия по защите от чрезвычайных ситуаций;

- установить новый упрощенный порядок организации управления и механизм действия в чрезвычайных ситуациях на уровне поселений и муниципальных образований в рамках Единой Российской системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций<sup>1</sup>;

- к основным мероприятиям территориальных органов федеральных органов власти и органов власти субъекта по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций следует отнести создание: координационных органов, постоянно действующих органов управления, органов повседневного управления,

сил и средств, резервов финансовых и материальных ресурсов, системы связи, оповещения и информационного обеспечения;

- современное состояние правового обеспечения управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций не в полной мере отвечает предъявляемым требованиям, а имеющаяся правовая база нуждается в дальнейшем совершенствовании. В основу совершенствования законодательства Российской Федерации в области обеспечения безопасности от чрезвычайных ситуаций на региональном (межмуниципальном) уровне должен быть положен принцип целостности и единства государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

- особенностью реализации полномочий органов власти субъектов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является то, что она должна быть целенаправленной и строго скоординированной с деятельностью федеральных подразделений МЧС России, чтобы своевременно реагировать на возникающие угрозы и не допускать осложнения обстановки при чрезвычайной ситуации на территориях муниципалитетов;

- важным направлением взаимодействия территориальных органов федеральных органов власти (Главное управление МЧС России по Челябинской области) и органов власти субъекта (Министерство общественной безопасности Челябинской области) должна стать разработка пакета социальных технологий по оптимизации механизма социального управления в системе гражданской защиты населения области: технологии повышения эффективности подготовки населения к действиям в чрезвычайных ситуациях; технологии эффективной организации и взаимодействия органов государственной власти; технологии обеспечения личной безопасности населения;

- приоритетным стратегическим направлением организации взаимодействия территориальных органов федеральных органов власти (Главное управление МЧС России по Челябинской области) и органов власти субъекта (Министерства общественной безопасности Челябинской области) должна явиться модель

(сценарий) деятельности на долгосрочную перспективу, направленная на повышение уровня защищенности населения области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Нормативно-правовым закреплением указанного взаимодействия может стать областная программа «Стратегия социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года».

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В результате проведенного исследования, можно сделать следующие выводы.

Изменения, происходящие в мире и в России в экологической сфере, настолько интенсивны, значительны и глобальны, что мы с трудом успеваем осознать их, определить источник, причинно-следственные связи, последствия. Отношения, которые формируются на фоне столь быстрой динамики развития, не всегда положительны. Экологические проблемы, являясь частью глобальных проблем, требуют адекватных новых правоотношений.

Право участвует в формировании основ тех отношений, которые могут, как ускорить, так и замедлить проявление негативных тенденций в экономических, управленческих и политических решениях. Если не выявить общих закономерностей, тенденций, механизмов влияния права на обеспечение устойчивого развития, безопасности жизнедеятельности, предупреждение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, то неминуемо возникновение еще более опасных чрезвычайных ситуаций.

Современное состояние научных исследований и разработок в области защиты от чрезвычайных ситуаций далеко от совершенства, Основная задача исследователей, экспертного сообщества, практиков, управленцев замедлить проявление негативных тенденций возрастания чрезвычайных ситуаций и увеличения масштабов их воздействия на человека и окружающую среду.

Никто не может быть уверен в том, что многочисленные локальные ситуации в виде аварий, взрывов, катастроф, эпидемий, эпизоотий не превратятся в начало региональных и глобальных катастроф. Мы до сих пор не знаем своих «пределов роста». А, следовательно, у законодателя уже нет времени и права на ошибку в определении приоритетов законотворческой работы. Нам еще раз хотелось напомнить: «право чрезвычайных ситуаций» -это право на выживание. Исследую весьма обширный массив законодательства о чрезвычайных ситуациях,

не перестаем поражаться стремлению государственных органов буквально закрыть глаза, забыть, отложить на «потом» решение проблем превенции права чрезвычайных ситуаций. «Ликвидация последствий» - вот правовая основа деятельности государства.

Исследуя причины и источники чрезвычайных ситуаций, можно сразу же отметить их первопричину - антропогенную деятельность. Во многом изменение основ политики «предупреждения» чрезвычайных ситуаций даст уверенность в «безопасности» и «устойчивости» развития. Поэтому первая задача - раскрыть наличие, характер, суть источников и причин чрезвычайных ситуаций, дать правовую характеристику многим привычным понятиям, таким, как авария, стихийное бедствие, катастрофа.

Заимствование терминологии чуть ли не военного времени весьма симптоматично, перенос этой терминологии в правовые понятия еще предстоит осмыслить, образование нового языка, новых лингвистических и смысловых характеристик, таких, как «безопасность», «чрезвычайное положение» «чрезвычайная ситуация», «режим опасности», «зона бедствия», «экологическая безопасность», «риск», «чрезвычайная технологическая ситуация», составляет самостоятельную проблему и одну из главных и сложных тем данной работы. Пока только рождается понимание правовой характеристики, четкой, однозначной и правильно интерпретируемой.

Говоря о «безопасности», мы подразумеваем самые разные категории - от «национальной» до «экологической» безопасности. Конечно, все это деление предельно условно. Главным критерием «безопасности» может выступать и человек, и природа, и территория, и экосистема, и глобальное равновесие и многое иное. Индикаторов опасности/безопасности много, и все они требуют своей оценки, ранжирования, своей «ниши» и правового закрепления уже как нормы права. В любом случае без норм права, закона, правовой системы нельзя говорить о достижении каких-либо стандартов безопасности. Закрепленная в норме права дефиниция, лингвистическая единица становится законом.

Исследование роли закона и права, его генезиса, влияние на широкий круг отношений, складывающихся в новой сфере правоотношений, охватывающих природопользование как экономическую категорию, экологию как обязательный и важнейший компонент качества жизни, территорию как таксометрическую единицу среды обитания, общество, традиционные (старые) и новые отрасли законодательства, возможно только на фоне уже накопленного опыта и имеющейся нормативной базы.

Формализация процесса появления новых отраслей, институтов права, ветвей законодательства является процессом объективным и закономерным. Наша задача состоит в том, чтобы правильно его понять, объяснить и сформулировать. Убедительным доказательством рождения новой отрасли законодательства о чрезвычайных ситуациях служит все настойчивее проявляющаяся тенденция объединения многих отраслей права в единый, по сути, блок законов по единому предмету регулирования - безопасности развития. Рождающийся новый институт права, условно названный «экологической безопасности и предупреждения чрезвычайных ситуаций», призван ускорить процесс систематизации и кодификации законодательства.

Но спор о появлении новых отраслей законодательства или институтов права не должен заслонить более существенную проблему - предупреждение чрезвычайных ситуаций сейчас и здесь. Угроза наступления энергетического, экологического, технологического коллапса столь велика, что нам приходится заботиться о мерах по защите от чрезвычайных ситуаций, не до конца сформировав многие теоретические проблемы и представления в области экологического права. В этом смысле рассмотрение накопленного опыта практического решения проблем с самых различных точек зрения и различными органами, эффективности управления в области экологической безопасности, защиты от чрезвычайных ситуаций является залогом быстрее решения самых насущных проблем - выживания населения и природы.

Россия (к сожалению) имеет огромный опыт предотвращения и еще больший опыт ликвидации чрезвычайных ситуаций. Созданная за последнее десятилетие государственная система предотвращения и ликвидации по-своему уникальна. Многие управленческие (организационные, правовые, финансовые) находки стали «заслугой» природоохранных ведомств, МЧС, Ростехнадзора, Министерства имущества и природных ресурсов, субъектов Федерации, муниципальных образований. Весьма обширен и разнообразен нормативный материал, накопленный в регионах и отраслях. Все это и многое другое было проанализировано за время написания работы, что позволило сгруппировать разрозненные нормативные акты и выявить общие тенденции, характерные для «права чрезвычайных ситуаций».

Выявленные тенденции и проанализированный нормативный материал позволил сделать несколько выводов:

- происходит одновременная «специализация» нормативных актов и «консолидация» права;
- то же самое происходит в формировании структуры и полномочий исполнительных органов государственного управления;
- все большее значение приобретает региональная и местная специфика, отраженная в законах субъектов Федерации и актах региональных органов управления;
- происходит постепенный переход от «элементного» управления при помощи устранения одной причины и последствий чрезвычайной ситуации к осознанию комплексности проблем, необходимости перехода на методологию «управления риском» как интегральной по отношению к территориям;
- показателем эффективности действий органов государственного управления все чаще выступает не «ликвидация» последствий чрезвычайной ситуации, а ее предотвращение;
- тем не менее, существующая система органов, так же как и существующая идеология государственного управления, будет неэффективна до



тех пор, пока с «ликвидации последствий» не перейдет на «предупреждение», т.е. на стратегическое управление устойчивым развитием;

- трудности становления (образования) более эффективной системы управления заключены не только в построении или функциональных особенностях государственного управления, но и в существующей пропасти между государственным и общественным взглядом, отражающимся в целях, задачах, показателях, организации управления на всех уровнях.

Мы уверены, что исследование проблем правового (законодательного) и организационного плана в области экологической безопасности и защиты от чрезвычайных ситуаций имеет принципиально выраженную практическую ценность. Наиболее ценные предложения и выводы данной работы - это те, которые смогут при правильном их применении сохранить хотя бы одну жизнь, хотя бы одну территорию, экосистему, будущее.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### Раздел 1 Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с поправками от 30 декабря 2008 г.) // Рос. газ. – 1993. – 25 декабря.
2. О чрезвычайном положении: федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ (в ред. от 7 марта 2005 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 10. – Ст. 753.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (в ред. от 26 июня 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 7. – Ст. 834;
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 24 июля 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 1 (ч. 1). – Ст. 46.
5. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 27 июля 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2017. – № 1 (ч. 1). – Ст. 21.
6. Закон РСФСР «Об охране окружающей природной среды» от 19 декабря 1991 г. (в ред. от 10 января 2016 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ. – 2016. – № 2. – Ст. 133.
7. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (в ред. от 18 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 016. – № 50. – Ст. 5284.
8. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (с изм. 26 апреля 2017 г.) // Собрание законодательства РФ. – 016. – № 6. – Ст. 363.

9. Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» (в ред. от 9 мая 2015 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2015. – № 1 (ч. 1). – Ст. 15.

10. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (в ред. от 18 декабря 2016 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2016. – № 52 (ч. 1). – Ст. 5498.

11. Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года № 868 (с поправками от 26 октября 2017 г.).

12. О государственной программе Челябинской области "Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности Челябинской области" на 2014 - 2021 годы: постановление Правительства Челябинской области от 22 октября 2013 года N 355-П.

13. О разработке стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года: постановление Правительства Челябинской области от 06.03.2017 г. № 89-рп.

14. Приказ Сибирского регионального центра МЧС России от 30.12.2016 № 879 «Об итогах оперативного реагирования органов управления и сил функциональных и территориальных подсистем РСЧС на чрезвычайные ситуации и происшествия за 2016 год».

15. Приказ Главного управления МЧС России по Челябинской области от 03.03.2017 № 157 «О мероприятиях по организации оперативного управления в Главном управлении МЧС России по Челябинской области при реагировании на чрезвычайные ситуации».

16. Приказ Главного управления МЧС России по Челябинской области от 17.03.2017 № 184 «Об осуществлении оперативного управления силами и средствами ФГКУ «Уральский Учебно-спасательный центр МЧС России».

17. Приказ Главного управления МЧС России по Челябинской области от 10.05.2017 № 323 «О переводе в режим повседневной деятельности».

18. Приказ Главного управления МЧС России по Челябинской области от 31.05.2017 № 372 «Об утверждении Перечня задач структурными подразделениями Главного управления МЧС России по Челябинской области по реализации поручения Правительства РФ в области защиты населения и территорий на 2017 год».

19. Приказ Главного управления МЧС России по Челябинской области от 07.09.2017 № 635 «О повышении бдительности и обеспечении оперативной готовности сил и средств к реагированию на возможные чрезвычайные ситуации в период с 08 по 11 сентября 2017 года».

## Раздел 2 Литература

20. Алешин, В. В. Институт чрезвычайного положения - исключительный правовой режим обеспечения безопасности государства/В.В.Алешин// Право и безопасность. - 2015. - №4. - С.43-45.

21. Алешин, В. В. Правовые основы применения режима чрезвычайного положения/В.В.Алешин// Современное право. - 2014. - №4. - С.31-37.

22. Анисимов, В. Л. Участие специалистов ГОЧС в чрезвычайных ситуациях и обстоятельствах: теоретический и правовой аспекты/В.Л.Анисимов. - М.: ВНИИ МВД РФ, 2017. - 393 с.

23. Бабурин, С. Н. Деятельность МЧС/С.Н.Бабурин. - М.: Изд-во Моск. университета, 2017.-275 с.

24. Бахрах, Д. Н. Административное право/Д.Н.Бахрах. М.: Бек, 2014. - 355 с.

25. Бачило, Ю. Н. Компетенция органов исполнительной власти в условиях чрезвычайных ситуаций/Ю.Н.Бачило// Обеспечение безопасности населения и территорий. 2015. - №5. - С.61-67.

26. Васюшин, И. Л. Чрезвычайные ситуации; правовые аспекты/И.Л.Васюшин. - Новогорск: АГЗ МЧС России, 2016.-315 с.
27. Великашин, И. И. О некоторых проблемах регламентации и функционирования органов государственной власти в условиях чрезвычайного положения/И.И.Великашин// Актуальные проблемы правопорядка. - 2016. - Вып. 7. -С.65-73.
28. Воробьёв, Ю. Л. Важные аспекты деятельности РСЧС/Ю.Л. Воробьёв // Гражданская защита. -2014.- №4. -С. 14-17.
29. Габричидзе, Б. Н. Административное право России/Б.Н.Габричидзе. М.: Литера, 2014.-680 с.
30. Грязной, Л. В. Концепция и конституционные основы института чрезвычайного положения/Л.В.Грязной// Государство и право. - 2015. - №6. - С.33-43.
31. Гущин, В. В. Чрезвычайное положение: административно-правовой аспект/В.В.Гущин. - М.: ВНИИ МВД РФ, 2014. - 275 с.
32. Демичев, Д. М. Органы государственного управления при чрезвычайных ситуациях/Д.М.Демичев// Правоведение. - 2015. - №4. - С.26-32.
33. Домрин, А. Л. Режим чрезвычайного положения, опыт правового регулирования в России и зарубежных странах/А.Л.Домрин. - М.: Норма, 2016. - 368с.
34. Игнатьев, В. Б. Взаимодействие муниципалитетов и МЧС России в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций/В.Б.Игнатьев// Вестник Санкт-Петербургского института Государственной противопожарной службы МЧС России. -2014.-№3.-С.122-125.
35. Иомов, И. Ш. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и гражданская оборона (ГО) на современном этапе/И.Ш.Иомов. - Волгоград: Волгоградская арх.-стронт. академия, АГЗ, 2016. -218 с.
36. Косатев, Ю. П. Создание и развитие территориальных органов МЧС

России/Ю.П. Косатев// Вестник Санкт-Петербургского института Государственной противопожарной службы МЧС России. -2015.-№3.-С.96-105.

37. Корнейчук, Ю. Н. Организационно-правовые аспекты развития спасательных сил/Ю.Н.Корнейчук// Проблемы безопасности и чрезвычайных ситуаций. - 2015. -№4. -С.72-74.

38. Лабунец, Б. Н. Применение международных гуманитарных стандартов в условиях чрезвычайного положения/Б.Н.Лабунец// Российский юридический журнал. - 2015. - №2. - С.67-72.

39. Лозбинец, В. В. Институт чрезвычайного положения в Российской Федерации: Теория, законодательство, практика/В.В.Лозбинец. - М.: Юрид. лит-ра, 2017. - 232 с

40. Лозбинец, В. В. Федеральный конституционный закон "О чрезвычайном положении". Комментарий/В.В.Лозбинец. - М.: Спарк, 2016. - 351 с.

41. Маилян, С. С. Административно-правовые режимы в теории административного права и практике государственного управления правоохранительной деятельности/С.С.Маилян. - М.: Норма, 2016. - 214 с.

42. Маилян, С. С. Административно-правовые режимы в теории административного права/С.С.Маилян// "Черные дыры" в российском законодательстве. - 2016. - №4. - С.320-342.

43. Мелехин, А. В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации/А.В.Мелехин. - М.: ВНИИ МВД России, 2016. - 279 с.

44. Мелехин, А. В. Системность как необходимый фактор эффективности деятельности чрезвычайного законодательства/А.В.Мелехин// Конституционное и муниципальное право. - 2014. -№2.-С.19-21.

45. Мелехин, А. В. МЧС России: новая модель управления/А.В.Мелехин// Пожарное дело. - 2015. - №5. - С.2-3.

46. Мыльников, В. В. Управление силами и средствами ГОЧС при участии в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций/В.В.Мыльников. -М.:

Право, 2016. - 326 с.

47. Порфирьев, Б.Т. Организационно-правовые основы управления при чрезвычайных ситуациях/Б.Т.Порфирьев. - М.: Изд-во Академии МВД России, 2015. - 334 с.

48. Порфирьев, Б. Т. Правовые основы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций/Б.Т.Порфирьев. / М.: Изд-во Академии МВД России, 2015. - 294 с.

49. Рачкаускас, А. В. Организация защиты ГОЧС в условиях чрезвычайных ситуаций мирного и военного времени/А.В.Рачкаускас. – М.: Статут, 2015. - 334 с,

50. Рушайло, В. Б. Руководство по действиям органов управления и сил РСЧС при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций/В.Б.Рушайло. - М.: ВНИИ ГОЧС, 2014. - 384 с.

51. Рушайло, В. Б. Административно-правовые режимы/В.Б.Рушайло. - М.: Щит-М, 2017. - 264 с.

52. Рушайло, В. Б. Конституционные основы режимы чрезвычайного положения в Российской Федерации/В.Б.Рушайло// Право и политика. - 2015. - №6. - С.33-36.

53. Савчук, О. Н. Новые теоретические подходы к управлению подразделениями ГОЧС России по обеспечению безопасности населения в чрезвычайных ситуациях/О.Н.Савчук// Вестник Санкт-Петербургского института Государственной противопожарной службы. - 2015. - №2. - С.66-69.

54. Савчук, О. Н. Методика выявления последствий чрезвычайных ситуаций мирного и военного времени/О.Н.Савчук. - СПб.: Санкт-Петербургский институт ГПС МЧС России, 2015. -206 с.

55. Савчук, О. Н. Совершенствование системы экстренного реагирования ГОЧСна чрезвычайные ситуации; Труды Академии МВД России/О.Н.Савчук. - М., 2014. -260 с.

56. Смирнов, П. А. Понятие чрезвычайного и военного положений в

законодательстве России и зарубежных стран/П.А.Смирнов// Правоведение. - 2015. - №2. - С.162-167.

57. Сухорученко, В. С. Проблемы обеспечения безопасности населения и территорий при чрезвычайных ситуациях. Управление силами и средствами о условиях риска/В.С.Сухорученко// Вестник Санкт-Петербургского института Государственной противопожарной службы. - 2015. -№1. - С.77-80.

58. Тихомиров, Ю. А. Административное право и процесс/Ю.А.Тихомиров. - М.: Юринформцентр, 2015. - 651 с.

59. Файоль, А. Н. Общее и промышленное управление/А.Н.Файоль. - М.: Журнал "Контроллинг", 2016. - 342с.

60. Федулов, Г. Н. Роль муниципальных образований в обеспечении защиты населения от чрезвычайных ситуаций/Г.Н. Федулов // Муниципальное право. - 2017. - №1. - С.50-60.

61. Фомин, А. А. Чрезвычайное законодательство в Российском государстве/А.А.Фомин. – Пенза: ПГУ, 2016. - 246 с.

62. Фомин, А. А. Чрезвычайный правовой режим в России и за рубежом/А.А.Фомин. - М.: Юрлитинформ, 2014. - 392 с.

63. Шойгу, С. К. Организационно-методические указания по подготовке органов управления сил гражданской обороны и Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на 2015 год/С.К. Шойгу // Гражданская защита. - 2015. - № 11. - С. 17-35.

64. Шпаковский, Ю. Г. Режим чрезвычайного положения как механизм преодоления кризисных ситуаций/Ю.Г.Шпаковский// Право и безопасность. - 2016. -№3-4. -С. 109-110.

65. Янгол, Н. Г. Чрезвычайное законодательство и исключительные правовые режимы: история и современность/Н.Г.Янгол. - СПб.: Изд-во СПбГУАП, 2017. - 408 с.



Предложения в проект «Стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года» по обеспечению безопасности населения и территорий в чрезвычайных ситуациях<sup>1</sup>.

Сценарий (стратегические цели-приоритеты и направления взаимодействия Главного управления МЧС России по Челябинской области и Министерства общественной безопасности Челябинской области) направлен на формирование и реализацию (с учетом имеющихся рисков) проектов, нацеленных на достижение основных стратегических целей до 2035 года.

При этом приоритетными задачами среднесрочного и долгосрочного развития являются повышение уровня защищенности населения Челябинской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В современных условиях результат может быть достигнут только путем внедрения эффективных технологий (в области обеспечения экстренных служб Челябинской области современной пожарной техникой, техникой для проведения поисково-спасательных работ; формирование основанной на современных информационных технологиях системы оповещения населения об угрозе военных действий, возникновении террористических угроз, угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и т.д.).

Решение данной проблемы возможно исключительно за счет технического перевооружения экстренных служб Челябинской области. Это позволит Челябинской области получить положительный эффект уже в среднесрочной перспективе.

Для достижения поставленных стратегических задач все субъекты должны выстраивать свою перспективу развития:

*Поисково-спасательные подразделения Челябинской области:*

---

<sup>1</sup> См.: О разработке стратегии социально-экономического развития Челябинской области на период до 2035 года: распоряжение Правительства Челябинской области от 06.03.2017 № 89-рп.

- оптимизация количества, размещения государственных и муниципальных аварийно-спасательных сил;
- выработка мер поддержки и условий участия профессиональных и общественных аварийно-спасательных формирований для обеспечения безопасности при проведении мероприятий федерального и регионального уровней;
- обеспечение поисково-спасательной службы техникой для проведения поисково-спасательных работ в горно-таежной, пересеченной местности, под водой, высокопроизводительным аварийно-спасательным инструментом, современным снаряжением.

*Противопожарные подразделения Челябинской области:*

- оптимизация размещения пожарно-спасательных сил государственной противопожарной службы;
- выработка мер поддержки и условий для стимулирования участия добровольной пожарной охраны в тушении пожаров;
- поддержание в готовности областного резерва для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

*Экстренные оперативные службы Челябинской области:*

- обеспечение функционирования систем вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112» (Системы-112);
- формирование систем «Безопасный город» и «Безопасный регион»;
- формирование основанной на современных информационных технологиях системы оповещения населения об угрозе военных действий, возникновении террористических угроз, угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- формирование муниципальных сегментов автоматизированной системы централизованного оповещения.

*Организация взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти РФ по предупреждению избыточного облучения населения Челябинской области:*

- реализация специальной экологической программы реабилитации радиоактивно загрязненных территорий Челябинской области;
- организация функционирования системы учета и контроля радиоактивных веществ;
- организация радиационного контроля территорий с повышенным уровнем природной или техногенной опасности.

*Организация взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти РФ по стимулированию привлечения граждан с активной гражданской позицией к решению поставленных задач:*

- создание необходимой правовой и финансовой основы для стимулирования граждан к активной деятельности по профилактике чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение функционирования системы обучения должностных лиц и населения правилам поведения в чрезвычайных ситуациях, источником которых могут быть природные, техногенные факторы, радиационная опасность, террористические угрозы.

По сценарию могут быть достигнуты следующие показатели:

Продолжение приложения А

| Наименование показателя   | 2017 -<br>2020 годы | 2021 - 2024<br>годы | 2025- 2030<br>годы | 2031 - 2035<br>годы |
|---|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|
| снижение количества техногенных пожаров, процент к году   | 2,5                 | 5,0                 | 7,5                | 10,0                |
| доля населенных пунктов, где соблюдается установленное Федеральным законом «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» время прибытия первого подразделения к месту пожара, процентов                               | 89,6                | 91,2                | 92,8               | 94,3                |
| укомплектование государственной противопожарной службы Челябинской области пожарной техникой, средствами защиты и пожарно-техническим вооружением, процентов  | 87                  | 90                  | 95                 | 100                 |
| укомплектование поисково-спасательной службы Челябинской области современной техникой и вооружением, процентов  | 87                  | 90                  | 95                 | 100                 |
| охват руководящего состава и должностных лиц органов исполнительной власти Челябинской области и организаций, прошедших обучение по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, процентов | 93,5                | 95                  | 95                 | 95                  |
| количество формирований добровольных пожарных, аварийно-спасательных, по отношению к количеству указанных формирований в 2016 году, процентов   | +3%                 | +6%                 | +9%                | +12%                |

|  |    |    |    |     |
|--|----|----|----|-----|
| охват населения, для которого доступна услуга по вызову служб экстренного реагирования по единому номеру «112», процентов                          | 99 | 99 | 99 | 100 |
| доведение численности населения Челябинской области, находящегося в зоне воздействия технических средств оповещения, до уровня не менее, процентов | 86 | 88 | 90 | 92  |
| количество инцидентов с учтенными источниками радиоактивных веществ, радиоактивных отходов, случаев  | 0  | 0  | 0  | 0   |
| удовлетворенность граждан степенью защищенности от преступных посягательств, не менее, процентов   | 78 | 88 | 90 | 95  |

Приоритетным направлением развития взаимодействия Главного управления МЧС России по Челябинской области и Министерства общественной безопасности Челябинской области должно стать – повышение уровня защищенности населения Челябинской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.