

УДК 342

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ И ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ
И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Провозин А.В.,

соискатель

*Институт международного права, экономики, гуманитарных наук и управле-
ния имени К.В. Российского,*

Краснодар, Россия

Аннотация: Исследуются особенности взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти по вопросам предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Анализируются нормы Конституции России, ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», научные публикации по заявленной теме. Обосновывается вывод о том, что статус полномочий муниципалитетов в указанной сфере целесообразно изменить, трансформировав их в делегированные полномочия от органов государственной власти субъектов Федерации.

Ключевые слова: органы местного самоуправления, чрезвычайная ситуация, полномочия, закон, государство, управление.

**INTERACTION OF MUNICIPALITIES AND BODIES STATE
AUTHORITIES IN THE FIELD OF PREVENTION AND ELIMINATION
OF THE CONSEQUENCES OF EMERGENCY SITUATIONS**

Uporov I.V.

Doctor of History, Candidate of Law, Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Provozin A.V.,

Applicant

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Abstract: The article examines the peculiarities of interaction between local self-government bodies and public authorities on issues of prevention and elimination of the consequences of emergencies. The article analyzes the norms of the Constitution of Russia, the Federal Law "On the Protection of the Population and Territories from Natural and Technogenic Emergencies", the Federal Law "On the General Principles

of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation", scientific publications on the stated topic. The conclusion is substantiated that the status of the powers of municipalities in this area should be changed by transforming them into delegated powers from the state authorities of the constituent entities of the Federation.

Key words: local government bodies, emergency situation, powers, law, state, management.

В 2020 г. в Конституцию России был внесен ряд существенных изменений и дополнений [1], которые определенным образом видоизменяют публично-властные отношения, складывающиеся между органами власти трех уровней: федерального, регионального (субъектов Федерации) и муниципального. Так, согласно новой части 3. ст. 32 Конституции России «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [2].

В этом контексте представляет интерес правовое регулирование взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти по вопросам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, учитывая, что чрезвычайные ситуации наносят немалый ущерб, в том числе приводят к гибели людей, и эта проблема уже длительное время является актуальной для России. Как справедливо отмечается в литературе, «в современном мире опасности аварий, пожаров, взрывов, стихийных бедствий, катастроф и террористических актов с серьезными последствиями, представляющими угрозу здоровью и жизни людей, качеству среды их обитания резко возросли» [3, 4]. Так, в период 2002-2017 гг. в России в результате чрезвычайных ситуаций (из них 68,5% техногенного характера, 25,9% природных, 4,1% биолого-социальных и 1,5% террористических актов) пострадали 376 тысяч человек, а 2139 погибли, при этом материальный ущерб составил 34,5 млрд руб. [5, с. 161].

Один из путей совершенствования методов деятельности органов власти разных уровней по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций является более оптимальное правовое регулирование взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти (прежде всего регионального уровня), учитывая, что практически при любом чрезвычайном происшествии в ликвидацию последствий включаются органы управления муниципальных образований и регионов. Следует заметить, что в данной сфере общественных отношений действуют два основных федеральных закона: 1) ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [6] (далее – ФЗ 1994 г.); 2) ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7] (далее – ФЗ 2003 г.). Однако регулирование полномочий органов госвласти и органов местного самоуправления отстает от практической потребности.

В частности, нет четкости во взаимоотношениях государственных и муниципальных органов в процессе ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Так, анализ имеющихся муниципальных правовых актов по участию муниципалитетов в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, то есть в решении вопроса местного значения (п. 7 ч. 1 ст. 15, п. 8 ч. 1 ст. 26 ФЗ 2003 г.) показывает, что для практического руководства они недостаточно эффективны. Это касается также и правовых актов субъектов Федерации. Например, несколько лет назад глава администрации Краснодарского края издал распоряжение о мероприятиях по реализации полномочий муниципалитетов в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности [8], которое, на взгляд, имеет слишком общий характер.

Однако такой подход в столь важнейшем деле, как защита населения от чрезвычайных ситуаций, требует, на наш взгляд, большей четкости и ясности, в связи с чем мы полагаем, что, чтобы в данной сфере деятельности, связанной с защитой от чрезвычайных ситуаций, у муниципалитетов были не собственные полномочия, как сейчас согласно ФЗ2003 г., а делегированные полномочия которые органы госвласти и управления (в лице подразделений МЧС РФ в субъектах Федерации) могли бы передавать а уровень местного самоуправления в соответствии с институтом делегированных полномочий (глава 4 ФЗ 2003 г.). Указанные выше конституционные новеллы-2020 позволяют сделать это в относительно короткие сроки.

Далее, согласно ч. 2 ст. 11 ФЗ 1994 г. органы местного самоуправления в вопросах защиты населения от чрезвычайных ситуаций имеют определенные полномочия, в частности, устанавливают местный уровень реагирования в порядке, установленном п. 3 ч. 4.1. ФЗ 1994 г; участвуют в создании, эксплуатации и развитии системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112"; создают и поддерживают в постоянной готовности муниципальные системы оповещения населения о чрезвычайных ситуациях; осуществляют сбор информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмен такой информацией, обеспечивают, в том числе с использованием комплексной системы экстренного оповещения об угрозе чрезвычайных ситуаций. Всего в действующем ФЗ 1994 г. предусмотрено тринадцать полномочий органов местного самоуправления. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что с 1994 г. из них одно было скорректировано, а шесть полномочий были введены дополнительно, то есть перечень имеющихся в настоящее время полномочий органов местного самоуправления в ФЗ 1994 г. по сравнению с первоначальной редакцией [9] в большей своей части оказался измененным.

Так, скорректированным является полномочие органов местного самоуправления информационного характера, которое с момента принятия ФЗ 1994 г. подверглось наибольшим изменениям - данное полномочие обозначено в п. «в» - «осуществляют информирование населения о чрезвычайных ситуациях», причем такая формулировка была сделана федеральным законом от 2 июля 2013 г. Ранее данное полномочие было сформулировано федеральным законом

от 4 декабря 2006 г. и выглядело следующим образом: «осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения, в том числе с использованием специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций» [10]. В первоначальной же редакции рассматриваемого закона это полномочие имело несколько иную трактовку: «осуществляют в установленном порядке сбор и обмен информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечивают своевременное оповещение и информирование населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций» [11].

Такая трансформация данного полномочия органов местного самоуправления, на наш взгляд, объясняется тем, что законодатель решил больше внимания уделить информационной составляющей в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций, что в целом следует считать правильным решением. Об этом свидетельствует то обстоятельство, что тем же федеральным законом от 2 июля 2013 г. одновременно в перечень полномочий органов местного самоуправления были включены два новых полномочия информационно характера: создание и поддержание в постоянной готовности муниципальные системы оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях; осуществление сбора информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмен такой информацией, обеспечивают, в том числе с использованием комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, своевременное оповещение населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций.

Сопоставительный анализ указанного и иных полномочий органов местного самоуправления, которые носят информационный характер (п. «в», «м», «н» ч. 2 ст. 11 ФЗ 1994 г.), дает основание полагать, что их регулирование нуждается в совершенствовании. Так, полномочие в виде «осуществления информирования населения о чрезвычайных ситуациях» представляется слишком размытым и неконкретным и относится не столько к органам публичной власти, сколько к средствам массовой информации. Одновременно полномочие в виде «осуществления сбора информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмен такой информацией, обеспечивают, в том числе с использованием комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, своевременное оповещение населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций» является излишне сложным и громоздким.

Здесь, на наш взгляд, соединены различные по своему содержанию действия органов местной власти при предотвращении возникновения чрезвычайной ситуации и защите населения в случае ее наступления. Поэтому представ-

ляется целесообразным осуществить следующие меры законодотворческого характера: а) пункт «в» ч. 2 ст. 11 ФЗ 1994 г. изложить в следующей редакции: «обеспечивают своевременное оповещение населения муниципального образования об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, осуществляют информирование о принимаемых мерах по их ликвидации, порядке оказания помощи пострадавшим»; в этом контексте используемая в действующем ФЗ 1994 г. формулировка «в том числе с использованием комплексной системы экстренного оповещения» представляется излишней, поскольку подразумевается как сама собой разумеющаяся и, более того, именно экстренное оповещение является основным видом оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций; б) пункт «н» ч. 2 ст. 11 ФЗ 1994 г. изложить в следующей редакции: «осуществляют сбор информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обмен такой информацией с другими органами и организациями, осуществляющими меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Помимо полномочий органов местного самоуправления информационного характера в первоначальный их перечень в ФЗ 1994 г. были добавлены также полномочия о введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации для соответствующих органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (полномочие введено федеральным законом от 1 апреля 2012 г.); об установлении местного уровня реагирования в порядке, установленном п. 3 ст. 4.1 ФЗ 1994 г. (полномочие введено тем же федеральным законом от 1 апреля 2012 г.); об участии в создании, эксплуатации и развитии системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру "112" (полномочие введено федеральным законом от 11 февраля 2013 г.).

Анализ этих вновь введенных и закрепленных ранее полномочий органов местного самоуправления в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного типа показывает, что они имеют сугубо специальный характер и непосредственно связаны с деятельностью служб спасения федерального и регионального уровней. Кроме того, эти полномочия носят обязывающий характер, то есть это не полномочия-правомочия органов местного самоуправления, когда органы местного самоуправления реализуют их, если посчитают необходимым, а полномочия-обязанности органов местного самоуправления, то есть органы местного самоуправления не могут здесь действовать по своему усмотрению, у них нет выбора, они должны в обязательном порядке осуществить данные полномочия угрозе возникновения или возникновении чрезвычайных ситуаций.

К этому следует добавить, что в соответствии с полномочием, указанным в п. «г» ч. 2 ст. 11 ФЗ 1994 г. органы местного самоуправления должны осуществлять финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и это при том, что местные бюджеты абсолютное большинство муниципальных образований являются хронически дефи-

цитными. Так, Комитет по вопросам местного самоуправления Государственной Думы ФС РФ в своем заключении по очередному законопроекту отмечал «дотационность подавляющего большинства местных бюджетов», при этом бремя расходных обязательств муниципальных образований существенно возрастает, из-за чего муниципалитеты не получают реальной возможности исполнять возложенные на них обязанности [12]. Это касается и рассматриваемой нами сферы общественных отношений. И получается, что за счет своего местного бюджета муниципалитеты обязаны исполнять полномочия, не имея де-факто их финансировать из местного бюджета, как предписывает закон, и не обладая возможностями влиять на содержание этих полномочий, поскольку они являются полномочиями-обязанностями. В этой связи в литературе уже ставился вопрос о том, что вопрос о защите населения от чрезвычайных ситуаций должен вменяться муниципальному образованию (речь идет о городских и сельских поселениях) только в том случае, если на то имеются бюджетные средства [13, с. 10], то есть, как пишет И.О. Дзангиев, «необходима финансовая поддержка со стороны государства» [14, с. 12], а бюджетных средств, как мы отмечали, как раз и не хватает.

Совершенно очевидно, что, как показывает практика применения нормом ФЗ 1994 г., региональные органы госвласти и органы местного самоуправления не могут не взаимодействовать в данной сфере общественных отношений, причем речь идет о непосредственном и постоянном взаимодействии. И в результате, как мы отмечали, федеральным законом от 4 декабря 2006 г. законодатель вынужден был ввести ч. 2.1 ст. 11 ФЗ 1994 г., где указывается, что местные органы власти содействуют уполномоченному на то федеральному органу исполнительной власти области защиты от чрезвычайных ситуаций в предоставлении земельных участков для установки технических средств оповещения населения в местах массового пребывания людей; речь идет также о предоставлении имеющихся у муниципалитетов технических устройств для использования возможностей средств массовой информации, а также о выделении времени радио- и телеэфира в целях своевременного оповещения о чрезвычайных ситуациях.

Таким образом, приведенные нами характеристики полномочий органов местного самоуправления в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций показывают необходимость изменения статуса этих полномочий – данные полномочия должны полагаться государственными полномочиями, которыми органы местного самоуправления наделяются решениями органов госвласти в порядке главы 4 ФЗ 2003 г. Конституционные поправки-2020 позволяют произвести соответствующие изменения в относительно короткие сроки.

Библиографический список:

1. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 N 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти" // СПС "КонсультантПлюс" (дата обращения: 25.03.2021 г.).

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.). - М.: Эксмо, 2021. - 61 с.

3. Пучков В.А., Акимов В.А., Соколов Ю.И. Катастрофы и устойчивое развитие в условиях глобализации. - М.: МЧС, 2013. - 340 с.

4. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 году». - М.: МЧС России, 2020. - 239 с.

5. Гармышев В.В., Тимофеева С.С., Дубровин Д.В. Анализ и оценка последствий чрезвычайных ситуаций на территории России // XXI век. Техносферная безопасность. - 2019. - № 2. - С. 160-170.

6. Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 08.12.2020) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС "КонсультантПлюс" (дата обращения: 25.03.2021 г.).

7. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС "КонсультантПлюс" (дата обращения: 25.03.2021 г.).

8. Распоряжение главы администрации Краснодарского края «О мероприятиях по реализации полномочий органов местного самоуправления в области гражданской обороны, чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности» от 08.04.2005 N 280-Р // Справочно-правовая система «Консультант+» (дата обращения – 20.12. 2020 г.).

9. Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // Российская газета. - 1994. - 24 декабря.

10. Федеральный закон от 04.12.2006 N 206-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // Собр. законодат. Росс. Федерации. - 2006. - № 50. - Ст. 5284.

11. Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // Российская газета. - 1994. - 24 декабря.

12. Заключение Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации от 09.02.2012 "По проекту Федерального закона N 1246-5 "О внесении изменений в статью 14 Жилищного кодекса Российской Федерации и Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения – 25. 04. 2016 г.).

13. Дагиров Ш.Ш. Правовое регулирование деятельности органов местного самоуправления в области защиты населения в территориях от чрезвычайных ситуаций: дисс. ... канд. юрид. наук. - СПб., 2006.

14. Дзангиев И.О. Правовые аспекты участия органов местного самоуправления в защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций: дис. ... канд. юрид. наук. - СПб., 2009.

Оригинальность 79%