

На правах рукописи

УСТИНОВ Андрей Анатольевич

**КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИИ
ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ
ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА:
ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

**Специальность 12.00.02 –
конституционное право; муниципальное право**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Тюмень – 2011

Диссертация выполнена на кафедре конституционного и финансового права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Пермский государственный университет».

Научный руководитель: кандидат юридических наук, профессор
Телегин Александр Степанович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Карасев Анатолий Тиханович
кандидат юридических наук
Гуркова Светлана Геннадьевна

Ведущая организация: *ФГОУ ВПО «Уральская академия
государственной службы»*

Защита диссертации состоится «3» июня 2011 года в 10-00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38. Институт государства и права (зал заседаний Ученого совета), ауд. 303.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «___» апреля 2011 года.

*Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор*

 : *В.Д. Плесовских*

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера – одна из серьезных угроз на современном этапе развития общества, и защита населения и территории от них является немаловажной задачей органов публичной власти всех уровней.

В России наметилась тенденция к снижению количества чрезвычайных ситуаций (с 528 в 2008 г. до 308 за 11 месяцев 2010 г., количество погибших снизилось соответственно с 818 до 618), но обстановка остается напряженной. Территория России отличается большим разнообразием природных условий, опасные природные явления распространены на ней повсеместно. Наибольшую угрозу представляют наводнения (ущерб от них составляет около 70 % от всех чрезвычайных ситуаций), землетрясения, оползни и обвалы, а также природные пожары.

Серьезную угрозу представляют кризисные явления в техносфере. Износ основных фондов в большинстве отраслей хозяйства значительно превышает допустимые пределы, что является одной из основных причин чрезвычайных ситуаций техногенного характера. Не последнюю роль в этом играет несовершенство государственной политики в области обеспечения безопасности, финансирование данных мер по остаточному принципу.

Важной задачей является рациональное определение компетенции органов публичной власти, в частности – органов местного самоуправления в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций. В период с 2005 по 2010 гг. в России свыше 90 % чрезвычайных ситуаций носили локальный и муниципальный характер, не выходя за пределы поселения или городского округа. Естественно, органы местного самоуправления не могут оставаться в стороне от их предупреждения и ликвидации. Согласно Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. одним из главных условий обеспечения безопасности

населения является повышение эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления в данной области.

В настоящее время ответственность за защиту населения и территории от чрезвычайных ситуаций возложена законодательством на органы местного самоуправления. Однако, как показывает практика, в большинстве случаев реальные организационные и финансовые возможности органов местного самоуправления не соответствуют их предметам ведения и полномочиям в данной области. Муниципальные образования повсеместно испытывают недостаток средств на организацию и проведение указанных мероприятий. Более того, необходимость организационного единства системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций противоречит обособленности местного самоуправления от системы государственной власти.

Для усовершенствования защиты от чрезвычайных ситуаций на муниципальном уровне следует рационально разграничить функции органов государственной власти и местного самоуправления, осуществляющих полномочия в данной сфере, определить их компетенцию в соответствии с реальными организационными и финансовыми возможностями; освободить органы местного самоуправления от не свойственных им вопросов и полномочий, оптимизировать структуру органов управления деятельностью по защите от чрезвычайных ситуаций на муниципальном уровне.

Степень разработанности темы. Отдельные вопросы защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций рассматривались в трудах Н.И. Архиповой, С.Л. Байдакова, А.В. Барина, П.Г. Белова, С.В. Белова, Е.Б. Борзовой, Ю.Л. Воробьева, В.В. Гущина, Ш.Ш. Дагирова, Н.Г. Жаворонковой, Е.С. Калиной, В.Б. Коробко, Б.П. Кондрашова, В.Д. Манькова, Б.Н. Порфирьева, С.В. Степашина, А.А. Тер-Акопова, С.К. Шойгу, Н.В. Щедрина, В.И. Ярочкина и др. Однако комплексное исследование компетенции органов местного самоуправления в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций не проводилось.

Проблемы организации и деятельности органов местного самоуправления были проанализированы в работах Г.В. Атаманчука, Р.В. Бабуна, В.И. Васильева, В.С. Вильямского, И.В. Выдрина, Н.А. Игнатюк, Н.А. Кокотова, О.Е. Кутафина, Н.Л. Пешина, В.В. Пылина, Ю.Н. Старилова, Е.Н. Старченко, Ю.А. Тихомирова, Т.Я. Хабриевой, В.Е. Чиркина, Г.Н. Чеботарева, Е.С. Шугриной и др.

Кроме того, при решении теоретико-правовых вопросов диссертационного исследования автор опирался на работы Д.Н. Бахраха, А.Б. Венгерова, Ю.М. Козлова, Н.И. Матузова, Ю.Н. Старилова, В.Н. Хропанюка и др.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на муниципальном уровне. **Предмет исследования** – проблемы компетенции органов местного самоуправления в данной сфере.

Цели и задачи исследования. Цель исследования – анализ теоретических и практических проблем компетенции органов местного самоуправления, осуществляющих защиту от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на уровне муниципального образования. Исходя из указанной цели автор ставит следующие **задачи**:

- проанализировать основные понятия в области защиты населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций;
- произвести анализ предметов ведения, полномочий и структуры органов государственной власти и местного самоуправления, исполняющих функции по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций;
- на основе анализа нормотворческой деятельности органов местного самоуправления Пермского края и других субъектов Российской Федерации, данных опроса сотрудников органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций, сформулировать предложения по оптимизации структуры и компетенции в исследуемой сфере органов местного самоуправления, органов, сил

и средств муниципального звена Единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

Методология исследования включает в себя общенаучные (анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение) и частнонаучные юридические и социологические методы (сравнительно-правовой, системно-структурный, структурно-функциональный, логический анализ, метод экспертных оценок).

В ходе исследования были проанализированы свыше 250 муниципальных нормативно-правовых актов в области защиты от чрезвычайных ситуаций, принятых органами местного самоуправления в 25 субъектах Российской Федерации, бюджеты муниципальных образований в различных субъектах Российской Федерации и отчеты об их исполнении. Эмпирическую базу исследования составили данные анкетного опроса 304 сотрудников органов местного самоуправления городских округов, муниципальных районов, городских и сельских поселений Пермского края, Кировской и Свердловской областей, Удмуртской Республики, уполномоченных на решение задач по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций.

Научная новизна исследования. В работе рассматривается ряд вопросов, не являвшихся ранее предметом специального диссертационного исследования. В частности:

– критически проанализированы определенные законодательством предметы ведения и полномочия органов местного самоуправления по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– сформулированы предложения по приведению компетенции органов местного самоуправления в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в соответствие с их реальными возможностями;

– рассмотрена структура муниципального звена территориальной подсистемы РСЧС, разработаны предложения по совершенствованию его структуры, предметов ведения и полномочий органов управления, сил и средств.

Основные положения, выносимые на защиту

1. Муниципальная безопасность – состояние местного сообщества, при котором обеспечивается его целостность, устойчивое развитие и относительная самостоятельность за счет деятельности органов местного самоуправления, государственной власти, общественных объединений и граждан по защите интересов местного сообщества и его членов от угроз различного характера. Основным субъектом ее обеспечения должно являться государство, что не исключает участия органов местного самоуправления, организаций различных форм собственности, граждан.

2. Одной из угроз муниципальной безопасности являются чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, критериями которых являются: наличие территории; социальная негативность; нарушение условий жизнедеятельности людей; значительность социально-негативных последствий; неспособность либо крайняя затруднительность лиц, условия жизнедеятельности которых нарушены, собственными силами ликвидировать последствия чрезвычайной ситуации; необходимость принятия чрезвычайных организационно-правовых мер по защите. Автором предложено считать классификационным критерием уровня чрезвычайной ситуации, наряду с границами ее зоны, количеством пострадавших и размером материального ущерба, количество лиц, условия жизнедеятельности которых оказались нарушенными в результате чрезвычайной ситуации. Для чрезвычайной ситуации муниципального характера автор предлагает установить данный показатель в размере от 100 до 500 человек, а для поселений с численностью населения менее 1000 человек – не менее 10 % от численности постоянного населения.

3. В настоящее время вопросы местного значения в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, установленные федеральным законодательством, не в достаточной мере соответствуют финансовым возможностям муниципальных образований и требуют оптимизации. В связи с этим предлагается изъять из компетенции органов местного самоуправле-

ния такие вопросы местного значения, как организация и осуществление мероприятий по ГО, защите населения и территории муниципального образования от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований на территории поселения (городского округа), передав их в компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

В компетенции органов местного самоуправления целесообразно оставить первичные меры защиты от чрезвычайных ситуаций. К ним следует отнести меры, которые непосредственно связаны с территорией и населением муниципального образования, исполняющиеся оперативно, в кратчайшие сроки и при этом не требующие значительных финансовых и материально-технических затрат, а именно: организация, создание и содержание нештатных, добровольных и общественных аварийно-спасательных формирований, осуществление неотложных мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций до прибытия профессиональных аварийно-спасательных служб; оповещение и информирование населения о чрезвычайной ситуации; обучение и подготовка неработающего населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций; контроль за исполнением нормативных актов, принятых в области первичных мер защиты от чрезвычайных ситуаций.

4. Звено территориальной подсистемы РСЧС включает в себя органы управления, силы и средства, резервы материальных и финансовых ресурсов, системы связи, оповещения и информационного обеспечения на территории муниципального образования, предназначенные для защиты его населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Автор считает целесообразным создание звеньев территориальной подсистемы РСЧС в городских округах, городских и сельских поселениях, так как оперативное осуществление мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций должно производиться на уровне, наиболее приближенном к населению. В муниципальных районах полномочия по

осуществлению первичных мер защиты от чрезвычайных ситуаций целесообразно возлагать на руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования и на структурное подразделение местной администрации (отдел или сектор по ГО и защите от чрезвычайных ситуаций), без создания районного звена территориальной подсистемы РСЧС. Кроме того, следует предусмотреть деление территориальной подсистемы на звенья в соответствии с границами муниципальных образований, а не с административно-территориальным делением субъекта Российской Федерации.

5. Координационным органом управления РСЧС на муниципальном уровне является комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (КЧСиПБ) органа местного самоуправления. По мнению автора, следует законодательно предусмотреть возможность создания координационного органа в двух вариантах, в зависимости от особенностей муниципального образования (численности населения, уровня финансовой обеспеченности, количества предприятий и организаций, риска возникновения чрезвычайных ситуаций). Координационный орган целесообразно создавать в виде КЧСиПБ в городских округах, на территории которых располагается достаточно много организаций, создающих аварийно-спасательные формирования, в крупных городских и сельских поселениях со значительной численностью администрации и количеством предприятий. В других муниципальных образованиях координационные полномочия в области защиты от чрезвычайных ситуаций целесообразно возложить на руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования при участии начальника органа (сотрудника местной администрации), специально уполномоченного на решение задач по ГО и защите от чрезвычайных ситуаций. В целях достижения единообразия устройства органов управления звеньев территориальных подсистем РСЧС, исключения дублирования управленческих решений рекомендуется упразднить муниципальные противопоаводковые комиссии, передав их функции КЧСиПБ муниципальных образований.

6. Постоянно действующие органы управления муниципального звена территориальной подсистемы РСЧС представляется возможным создавать по 2 моделям: структурное подразделение администрации муниципального образования, не являющееся юридическим лицом, – в городских округах, городских поселениях, относящихся к группе по ГО, муниципальных районах; уполномоченный сотрудник администрации муниципального образования – в сельских поселениях, городских поселениях, не относящихся к группе по ГО. Начальник постоянно действующего органа управления (уполномоченный сотрудник местной администрации), помимо задач по непосредственному осуществлению полномочий органа местного самоуправления в области первичных мер защиты от чрезвычайных ситуаций, должен наделяться консультационно-совещательными полномочиями при принятии решений в данной области руководителем исполнительно-распорядительного органа муниципального образования и полномочиями по координации действий аварийно-спасательных формирований муниципального звена при ликвидации чрезвычайных ситуаций до прибытия профессиональных аварийно-спасательных служб.

7. Единые дежурно-диспетчерские службы (ЕДДС) – органы повседневного управления муниципального звена территориальной подсистемы РСЧС, создаваемые, согласно действующему законодательству, на всех уровнях РСЧС. По мнению автора, следует законодательно предусмотреть обязательность создания ЕДДС за счет муниципального бюджета лишь в городских округах и городских поселениях, относящихся к группе по ГО. Территории остальных городских и сельских поселений должны обслуживаться территориальными (районными либо межрайонными) ЕДДС, создаваемыми за счет федерального бюджета на базе действующих подразделений федеральной пожарной охраны либо профессиональных аварийно-спасательных служб, подчиненных ГУ МЧС по субъекту РФ (в зависимости от наличия данных подразделений на конкретной территории). В городских поселениях, не относящихся к группе по ГО, и в сельских поселениях функции органа повседневного управления муниципаль-

ного звена территориальной подсистемы РСЧС целесообразно возложить на дежурных работников местной администрации.

8. Федеральное законодательство требует создания сил и средств предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на каждом уровне РСЧС. На муниципальном уровне РСЧС следует законодательно предусмотреть создание лишь нештатных, добровольных и общественных аварийно-спасательных формирований и средств, обеспечивающих их деятельность. Для неотложного реагирования на чрезвычайные ситуации в населенных пунктах, расположенных за пределами нормативного времени прибытия профессиональных аварийно-спасательных служб, необходимо законодательно расширить функции подразделений добровольной пожарной охраны, включив в их перечень производство неотложных аварийно-спасательных работ при чрезвычайных ситуациях до прибытия профессиональных спасателей. Из Федерального закона «О пожарной безопасности» от 21 декабря 1994 г. №69-ФЗ следует исключить указание на добровольную пожарную охрану как на социально значимые работы, устанавливаемые органами местного самоуправления.

Теоретическая и практическая значимость исследования. В диссертации критически проанализированы основные понятия в области защиты от чрезвычайных ситуаций, правотворческая практика органов государственной власти и местного самоуправления по определению компетенции и структуры органов муниципального звена территориальной подсистемы РСЧС. На основе мнений ученых и практических работников внесены предложения по совершенствованию компетенции органов местного самоуправления в области защиты от чрезвычайных ситуаций и структуры органов, исполняющих полномочия в данной сфере.

Выводы исследования и положения, выносимые на защиту, могут быть использованы для совершенствования федеральных законов, подзаконных нормативно-правовых актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций.

чайных ситуаций. Кроме того, положения диссертационного исследования могут найти применение при подготовке должностных лиц органов местного самоуправления в области защиты от чрезвычайных ситуаций, преподавании дисциплин «Муниципальное право», «Безопасность жизнедеятельности» в высших учебных заведениях.

Апробация результатов исследования. По итогам диссертационного исследования автором было опубликовано 7 статей, 3 из них – в изданиях, рекомендованных ВАК для публикации результатов диссертационных исследований кандидатов юридических наук.

Основные выводы и результаты диссертационного исследования обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и финансового права Пермского государственного университета, третьей Уральской межрегиональной научно-практической конференции «Реформирование государственного управления и местного самоуправления в Российской Федерации: региональный аспект» (Пермский филиал Уральской академии государственной службы, 1 ноября 2007 г.), международной научно-практической конференции «Современное состояние российского законодательства: проблемы и пути совершенствования» (Пермский государственный университет, 23 октября 2009 г.).

В соавторстве с научным руководителем, кандидатом юридических наук, профессором Телегиным А.С. автором было подготовлено учебное пособие «Организация деятельности органов местного самоуправления в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», где нашли отражение отдельные положения диссертации. Пособие было внедрено в деятельность Совета муниципальных образований Пермского края, а также в учебный процесс Уральской академии государственной службы (филиал в г. Перми), негосударственного образовательного учреждения «Школа управления» (г. Пермь).

СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

Во введении обосновывается актуальность темы, определяются объект, предмет, цели и задачи диссертационного исследования, раскрываются методы исследования, характеризуется научная новизна работы, формулируются положения, выносимые на защиту, обосновывается теоретическое и практическое значение исследования, приводятся сведения об апробации и внедрении в практику полученных результатов.

В первой главе **«Правовые основы деятельности органов местного самоуправления по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»** изложены исходные положения, имеющие теоретическое значение для исследования компетенции органов местного самоуправления в указанной сфере.

Первый параграф **«Муниципальная безопасность: понятие и основные правовые категории»** посвящен анализу понятий: «муниципальная безопасность», «чрезвычайная ситуация», «защита от чрезвычайных ситуаций». Рассматривая виды безопасности, автор уделяет особое внимание понятию муниципальной безопасности, определяя ее как состояние муниципального образования, при котором обеспечивается его целостность, устойчивое развитие и относительная самостоятельность за счет деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений и граждан по защите интересов местного сообщества и его членов от угроз различного характера. Муниципальная безопасность обладает всеми элементами каждого вида (уровня) безопасности: объектом безопасности; угрозами безопасности; субъектами обеспечения безопасности; силами и средствами субъектов обеспечения безопасности. Выделение муниципальной безопасности позволяет придать завершенный вид всей многоуровневой системе безопасности. Во-первых, вся территория Российской Федерации складывается из муниципальных образований, без обеспечения безопасности которых не может идти речи о региональной и национальной безопасности.

Во-вторых, местное самоуправление – более близкая к населению форма организации общества, чем государственная власть, позволяющая учитывать специфику местного сообщества, в том числе и в области его безопасности. Анализ мнений ученых и сотрудников органов местного самоуправления показывает, что основным субъектом обеспечения муниципальной безопасности должно являться государство. Наряду с ним в обеспечении муниципальной безопасности должно участвовать местное сообщество, непосредственно или через органы местного самоуправления. При этом вопросы обеспечения муниципальной безопасности по своей природе должны рассматриваться как сфера компетенции государства, а не муниципальных образований.

Одной из угроз муниципальной безопасности являются чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, признаки и подходы к классификации которых раскрываются автором. Недостаток действующей классификации чрезвычайных ситуаций – уравнительный подход, не учитывающий разнообразия муниципальных образований по численности. Классификационные критерии чрезвычайной ситуации целесообразно дополнить критерием – «количество лиц, условия жизнедеятельности которых оказались нарушенными в результате чрезвычайной ситуации». Нарушением условий жизнедеятельности следует считать наступившие в результате чрезвычайной ситуации: прекращение или существенная недостаточность снабжения жизненно важными ресурсами в течение значительного времени; необходимость постоянно или временно покинуть место жительства в связи с угрозой жизни, здоровью, имуществу; возникновение факторов, способных причинить в будущем вред здоровью лиц, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, или их потомков. Для чрезвычайной ситуации муниципального характера автор предлагает установить данный показатель в размере от 100 до 500 человек, а для поселений с численностью населения менее 1000 человек – не менее 10 % от численности постоянного населения.

Второй параграф *«Нормативно-правовая основа деятельности органов местного самоуправления по защите от чрезвычайных ситуаций»*

природного и техногенного характера» содержит общий обзор нормативно-правовой базы, регламентирующей данную сферу деятельности органов местного самоуправления. В настоящее время нормативно-правовая база в указанной области требует дальнейшего совершенствования. В нормативно-правовых актах следует устранить дублирование предметов ведения муниципальных образований и органов государственной власти путем передачи в компетенцию последних части вопросов местного значения в исследуемой сфере, а также более точного определения и разграничения полномочий различных органов власти.

В области защиты от чрезвычайных ситуаций наблюдается дублирование вопросов местного значения района и поселений, отсутствие разграничения компетенции между органами местного самоуправления поселений и муниципального района. В этой связи в федеральном законе «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» необходимо указать конкретные полномочия органов местного самоуправления различных муниципальных образований: поселения, муниципального района, городского округа.

Третий параграф *«Компетенция органов местного самоуправления в области защиты от чрезвычайных ситуаций»* посвящен анализу предметов ведения и полномочий местного самоуправления в исследуемой сфере. На основе изучения состояния местного самоуправления в Российской Федерации, мнений ученых и сотрудников органов местного самоуправления автор пришел к выводу, что в настоящее время относить защиту населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера к вопросам местного значения и возлагать в полном объеме ответственность за нее на органы и должностных лиц местного самоуправления нецелесообразно. Данные вопросы следует включить в сферу компетенции органов государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ.

Многие муниципальные образования в настоящее время объективно не готовы к самостоятельному решению предусмотренных законом вопросов

местного значения по защите от чрезвычайных ситуаций. Это подтверждается данными опроса сотрудников органов местного самоуправления. На преимущественную готовность муниципального образования к решению данных вопросов указали лишь 14,4 % сотрудников (в городских округах – 66,7 %, муниципальных районах – 17,6 %, городских поселениях – 0, сельских поселениях – 2 %). Неготовность муниципальных образований к исполнению возложенных полномочий в рассматриваемой области подтверждается также анализом муниципальных бюджетов. Расходы на защиту от чрезвычайных ситуаций, обеспечение первичных мер пожарной безопасности на душу населения муниципальных образований Российской Федерации в 2006-2009 гг. в среднем в городских округах составляют 120 р./чел., городских поселениях – 49 р./чел., муниципальных районах – 35 р./чел., сельских поселениях – 91 р./чел. Отнесение защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций к вопросам местного значения также влечет организационный разрыв Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Кроме того, гарантия права граждан на безопасность невозможна без введения общеобязательных стандартов расходования бюджетных средств, однако, согласно ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ федеральные законы, законы субъектов РФ не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов. Это зачастую влечет отказ органов местного самоуправления от достаточного финансирования данных вопросов, поэтому защита от чрезвычайных ситуаций должна быть отнесена к предметам ведения органов государственной власти.

В связи с вышесказанным целесообразно исключить из числа вопросов местного значения создание, содержание и организацию деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований (за исключением нештатных и добровольных), организацию и осуществление мероприятий по ГО, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций

природного и техногенного характера (за исключением поддержания в готовности к использованию систем оповещения населения и обучения неработающего населения действиям при возникновении чрезвычайных ситуаций). При необходимости отдельные государственные полномочия по указанным вопросам могут быть переданы органам местного самоуправления.

Однако сказанное не означает, что органы местного самоуправления не должны принимать участия в решении рассматриваемых вопросов. Во-первых, свыше 90 % чрезвычайных ситуаций не выходят за границы отдельных муниципальных образований. Во-вторых, меры по защите от чрезвычайных ситуаций, наиболее приближенные к конкретной территории и населению, не требующие значительных материальных затрат, могут быть осуществлены муниципальными силами и средствами. Для определения компетенции органов местного самоуправления в рассматриваемой области целесообразно ввести правовую категорию «первичные меры защиты от чрезвычайных ситуаций». К ним следует отнести меры, которые непосредственно связаны с территорией и населением муниципального образования; должны исполняться оперативно; не требуют значительных затрат.

В ведении органов местного самоуправления необходимо сохранить полномочия по созданию, организации и содержанию нештатных аварийно-спасательных формирований, подразделений добровольной пожарной охраны (ДПО), общественных аварийно-спасательных формирований; привлечению граждан на добровольной основе к выполнению социально значимых работ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций; оповещению и информированию населения об угрозе и наступлении чрезвычайных ситуаций (включая предоставление находящихся в муниципальной собственности участков для размещения средств оповещения и информирования), сбору и обмену информацией в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций; подготовке неработающего населения и пропаганде знаний в данной области, организации эвакуационных мероприятий.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций на территории муниципальных образований должна осуществляться органами государственной власти субъекта РФ, силами профессиональных аварийно-спасательных служб. Силы органов местного самоуправления (нештатные и добровольные аварийно-спасательные формирования) следует использовать до прибытия профессиональных аварийно-спасательных служб для осуществления неотложных мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Для обеспечения исполнения первичных мер по защите от чрезвычайных ситуаций органы местного самоуправления должны обладать контрольными полномочиями, распространяющимися только на подведомственные органам местного самоуправления вопросы. Иные контрольные полномочия в данной области, по мнению автора, должны осуществляться органами государственной власти.

На основании указанных положений автор предлагает перечень конкретных полномочий, относящихся к первичным мерам защиты от чрезвычайных ситуаций, которые следует отнести к компетенции органов местного самоуправления.

На органы местного самоуправления муниципальных районов и городских округов могут быть возложены отдельные государственные полномочия по защите от чрезвычайных ситуаций при условии их финансового обеспечения за счет государственных бюджетов. Данные полномочия целесообразно передавать органам местного самоуправления крупных городских округов, где имеются достаточные организационные возможности для их осуществления, а также отдаленных городских округов, где создание органов государственной власти, уполномоченных на решение задач в области ГО и защиты от чрезвычайных ситуаций, нецелесообразно.

По поводу разграничения вопросов защиты от чрезвычайных ситуаций между муниципальными районами и входящими в их состав поселениями среди ученых, представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления в настоящее время нет единого мнения. На наш

взгляд, первичные меры защиты от чрезвычайных ситуаций должны быть возложены на органы местного самоуправления как городского округа и поселений, так и муниципального района, при этом основные из них целесообразно включить в компетенцию городских округов и поселений.

Законом должно быть конкретно определено, какие меры защиты от чрезвычайных ситуаций входят в компетенцию каждого вида муниципальных образований. К компетенции поселений и городских округов следует отнести меры, требующие единоначалия и максимальной оперативности (оповещение и информирование населения об угрозе или наступлении чрезвычайных ситуаций, участие в их ликвидации и т.п.). В компетенции муниципального района следует оставить такие меры, как: выработка предложений органам государственной власти по совершенствованию законодательства в области защиты от чрезвычайных ситуаций; внесение предложений органу государственной власти, уполномоченному на решение задач в области ГО и защиты от чрезвычайных ситуаций, по планированию мероприятий в этой сфере; обучение неработающего населения мерам защиты от чрезвычайных ситуаций, пропаганда знаний в данной области.

Вторая глава **«Организационный аспект деятельности органов местного самоуправления по осуществлению защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»** посвящается анализу структуры органов местного самоуправления, органов управления РСЧС, их сил и средств, обеспечивающих защиту населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, и предложениям автора по ее совершенствованию.

В первом параграфе *«Муниципальное звено территориальной подсистемы РСЧС и роль органов местного самоуправления общей компетенции в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций»* автор рассматривает структуру РСЧС, действующей на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях и включающей в себя на каждом уровне координационные органы,

постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов; системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

С целью исключения противоречия между муниципальной принадлежностью органов управления звена территориальной подсистемы РСЧС и определением его территории по административно-территориальному признаку следует ввести в федеральное законодательство понятие «муниципальное звено территориальной подсистемы РСЧС» и предусмотреть его выделение в соответствии с границами муниципальных образований, а не с административно-территориальным делением.

В обоснование этого автор указывает, что, во-первых, на практике звенья РСЧС создаются в границах муниципальных образований, а не административно-территориальных единиц, т.е. фактически являются именно муниципальными. Во-вторых, согласно постановлению Правительства РФ «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» № 794 от 30 декабря 2003 г. структурные элементы звена РСЧС могут создаваться только на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях, а не в границах административно-территориальных единиц. Наиболее логичным выходом из данного противоречия было бы положение о том, что звенья территориальной подсистемы РСЧС должны иметь своей территориальной основой муниципальное образование.

На вопрос, какой из видов муниципальных образований – муниципальный район или поселение – должен быть территориальной основой муниципального звена, в настоящее время однозначного ответа нет, так как существует противоречие между необходимостью приблизить меры по защите от чрезвычайных ситуаций к населению и крайней недостаточностью сил и средств для этого на поселенческом уровне.

Создание звеньев территориальной подсистемы РСЧС в муниципальных районах усложняет реагирование на чрезвычайные ситуации: органам

управления поселенческого звена приходится обращаться в органы управления районного звена для привлечения находящихся в его ведении сил и средств. При этом возникает проблема, так как органы местного самоуправления поселений не подчинены органам местного самоуправления муниципального района. Создание звеньев РСЧС на поселенческом уровне позволит достичь структурного единства звена, обеспечит возможность оперативно управлять силами и средствами. Однако в поселениях зачастую недостаточно ресурсов для создания необходимых сил и средств предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Данное противоречие можно снять, передав основные полномочия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций органам государственной власти. Если сохранить в компетенции органов местного самоуправления осуществление первичных мер по защите от чрезвычайных ситуаций, то создание звена территориальной подсистемы РСЧС целесообразно в городских округах, городских и сельских поселениях, так как на этом уровне требуется оперативное осуществление данных мер. Если муниципальные звенья создавать на уровне муниципального района, то в силу части 3 ст. 17 ФЗ-131, запрещающей подчинение органов местного самоуправления поселений органам местного самоуправления муниципального района, это будет противоречить единству РСЧС, поскольку органы управления районного звена в таком случае будут наделены только координационными полномочиями в отношении поселенческих звеньев.

На уровне муниципального района в таком случае полномочия органа местного самоуправления по защите от чрезвычайных ситуаций следует возложить на структурное подразделение администрации района без создания районного звена территориальной подсистемы РСЧС. Его целесообразно создавать лишь в случае, когда на основе соглашения между органами местного самоуправления муниципального района и входящих в его состав поселений полномочия в области первичных мер защиты от чрезвычайных ситуа-

ций будут переданы органам местного самоуправления муниципального района.

Муниципальное звено должно будет включать в себя координационный орган (КЧСиПБ либо главу исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, осуществляющего полномочия по координации деятельности органов местного самоуправления и организаций в области обеспечения защиты от чрезвычайных ситуаций); постоянно действующий орган управления (структурное подразделение или сотрудника местной администрации, уполномоченного на исполнение полномочий в области защиты от чрезвычайных ситуаций); постоянно действующий орган управления (ЕДДС либо дежурного сотрудника местной администрации); силы и средства (нештатные, добровольные, общественные аварийно-спасательные формирования, расположенные на территории городского округа или поселения, средства, необходимые для обеспечения их деятельности).

Далее автор рассматривает полномочия представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций. С учетом предложений по сохранению в компетенции местного самоуправления первичных мер защиты от чрезвычайных ситуаций, автор формулирует полномочия руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования в этой сфере, считая целесообразным конкретно определять данные полномочия в уставах муниципальных образований и закреплять его личную ответственность за выполнение возложенных обязанностей.

Во втором параграфе *«Органы управления муниципального звена территориальной подсистемы РСЧС»* автор анализирует структуру и компетенцию комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления, постоянно действующего органа управления, органа повседневного управления муниципального звена территориальной

подсистемы РСЧС. Самостоятельными органами местного самоуправления они не являются, их компетенция является производной от компетенции исполнительно-распорядительных органов муниципальных образований. Данные органы являются совещательными органами при местной администрации, либо структурными подразделениями местных администраций, либо муниципальными учреждениями с управленческими функциями. Компетенция этих органов определяется не уставом муниципального образования, а решением руководителя исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, с утверждением их в структуре местной администрации представительным органом муниципального образования.

Для достижения юридической точности задачи КЧСиПБ следует определять в соответствии с постановлением Правительства РФ № 794. Конкретные направления деятельности КЧСиПБ, выделяемые в положениях о них, охватываются задачами, возложенными на КЧСиПБ указанным постановлением, и поэтому их следует обозначать как функции КЧСиПБ.

В ряде муниципальных образований, наряду с КЧСиПБ, имеются постоянно действующие противопоаводковые комиссии. Их компетенция и состав дублируют КЧСиПБ применительно к чрезвычайным ситуациям гидрологического характера. С целью достижения единообразия организации муниципальных звеньев территориальных подсистем РСЧС, исключения дублирования управленческих функций противопоаводковые комиссии муниципальных образований целесообразно упразднить, переложив их функции на КЧСиПБ соответствующего уровня, так как согласно постановлению Правительства РФ № 794 координационным органом РСЧС на муниципальном уровне являются КЧСиПБ, и какие-либо дублирующие органы представляются излишними.

Если принять во внимание предложения по сокращению компетенции органов местного самоуправления в области защиты от чрезвычайных ситуаций, то наличие КЧСиПБ в некоторых видах муниципальных образований

утратит свою целесообразность в связи с незначительным количеством субъектов, действия которых необходимо координировать для осуществления первичных мер защиты от чрезвычайных ситуаций.

КЧСиПБ следует придать статус факультативного координационного органа, который может быть создан при наличии целесообразности, исходя из местных условий (в городских округах, а также в крупных городских и сельских поселениях). Председателем КЧСиПБ должен являться глава исполнительно-распорядительного органа муниципального образования, компетенция КЧСиПБ должна являться производной от его компетенции в области защиты от чрезвычайных ситуаций и сводиться к обеспечению принятия им решений во исполнение своих полномочий с учетом мнений специалистов в данной области, а также лиц, в чьем ведении находятся силы и средства муниципального звена. Автор указывает конкретные функции КЧСиПБ органа местного самоуправления, которые следует отнести к их компетенции.

В городских и сельских поселениях, где создание КЧСиПБ будет признано нецелесообразным, координация сил и средств муниципального звена должна осуществляться руководителем исполнительно-распорядительного органа муниципального образования при участии сотрудника местной администрации, специально уполномоченного на решение задач по ГО и защите от чрезвычайных ситуаций, а при необходимости – и иных лиц (руководителей структурных подразделений администрации, организаций и т.д.). В постановление Правительства РФ № 794 следует внести изменение, согласно которому на муниципальном уровне РСЧС полномочия координационных органов исполняют КЧСиПБ органов местного самоуправления либо руководитель исполнительно-распорядительного органа муниципального образования.

Постоянно действующие органы управления РСЧС на муниципальном уровне организуются по следующим моделям: структурное подразделение местной администрации, не являющееся юридическим лицом (в небольших

городских округах, городских поселениях, муниципальных районах); структурное подразделение администрации со статусом юридического лица либо не входящее в структуру местной администрации муниципальное учреждение с управленческими функциями (в крупных городских округах); уполномоченный сотрудник местной администрации (в сельских поселениях).

Если исходить из предлагаемого сокращения компетенции органов местного самоуправления в области защиты от чрезвычайных ситуаций, то в городских округах и городских поселениях, относящихся к группе по ГО, постоянно действующие органы управления муниципального звена следует создавать в виде структурных подразделений местной администрации численностью 1-3 сотрудника. Если городской округ имеет в составе районы, то в каждом из них следует создать структурные подразделения данного органа численностью 1-3 сотрудника. В сельских поселениях полномочия постоянно действующего органа управления следует возлагать на уполномоченного сотрудника местной администрации, в том числе и совмещающего данную должность. Постоянно действующий орган управления (уполномоченный сотрудник) должен непосредственно подчиняться руководителю местной администрации.

К задачам и функциям постоянно действующих органов управления следует отнести непосредственное осуществление полномочий органов местного самоуправления в области первичных мер защиты от чрезвычайных ситуаций, первичных мер пожарной безопасности, обеспечения безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья. Далее автор приводит примерный перечень конкретных функций данных органов.

Органами повседневного управления РСЧС на муниципальном уровне являются единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований. В сельских и городских поселениях, за исключением отнесенных к группе по ГО, нет необходимости создания ЕДДС, так как в этих муниципальных образованиях отмечается недостаточность бюджетных средств и малое количество происшествий, требующих экстренного реагирования. Це-

лесообразно предусмотреть обязательность создания ЕДДС лишь в городских округах и городских поселениях, относящихся к группе по ГО, на базе местной администрации при непосредственном подчинении руководителю постоянно действующего органа управления муниципального звена территориальной подсистемы РСЧС. Общее руководство деятельностью ЕДДС должен осуществлять руководитель местной администрации.

Остальные городские и сельские поселения должны обслуживаться территориальными ЕДДС, создаваемыми за счет федерального бюджета на базе действующих подразделений федеральной пожарной охраны либо профессиональных аварийно-спасательных служб, подчиненных ГУ МЧС по субъекту РФ, в зависимости от наличия данных подразделений на конкретной территории. В поселениях, не относящихся к группе по ГО, обязанности по сбору и обмену информацией в области защиты от чрезвычайных ситуаций могут быть возложены на дежурных работников местной администрации после их соответствующего обучения.

В третьем параграфе *«Силы и средства муниципального звена территориальной подсистемы РСЧС»* автор рассматривает структуру и функции сил РСЧС на муниципальном уровне, приводит рекомендации по их совершенствованию с учетом предлагаемых изменений компетенции органов местного самоуправления в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

Основу сил и средств РСЧС составляют аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования, иные службы и формирования муниципальной и государственной принадлежности, а также создаваемые на базе организаций. Их виды и количество определяются на основании расчета объема и характера задач, выполняемых в соответствии с планами ГО и защиты населения.

Создание, содержание, организация деятельности аварийно-спасательных служб (формирований) относится к вопросам местного значения поселений и городских округов. При этом получается, что аварийно-спасательные службы ответственны за ликвидацию чрезвычайных

ситуаций лишь в границах «своих» муниципальных образований, а поселения, не имеющие собственных аварийно-спасательных служб, окажутся «чужими» для сопредельных. Кроме того, содержание аварийно-спасательных служб для многих поселений затруднительно в финансовом отношении. Поэтому следует исключить данные вопросы из компетенции органов местного самоуправления, передав их федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъекта РФ. Органы местного самоуправления должны создавать и содержать лишь нештатные и добровольные аварийно-спасательные формирования, не требующие значительных финансовых затрат.

Для неотложного реагирования на чрезвычайные ситуации в границах территории поселений целесообразно расширить функции подразделений ДПО. Необходимо включить в их число не только обеспечение первичных мер пожарной безопасности, но и производство неотложных аварийно-спасательных работ при чрезвычайных ситуациях до прибытия сотрудников профессиональных аварийно-спасательных служб исходя из того, что Федеральный закон «О пожарной безопасности» допускает наделение подразделений пожарной охраны функциями аварийно-спасательных служб (формирований).

Согласно ст. 13 указанного закона, ДПО как форма участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности относится к социально значимым работам, устанавливаемым органами местного самоуправления. Однако к социально значимым могут относиться только работы, не требующие специальной подготовки, кроме того, по отношению к ДПО невозможно соблюдать требования закона о частоте и продолжительности данных работ. Поэтому абзац 3 ст. 13 Федерального закона «О пожарной безопасности» нецелесообразен и должен быть исключен.

Ввиду недостаточности бюджетных средств в ряде муниципальных образований нет возможности обеспечить создание подразделений ДПО. В связи с этим органам местного самоуправления следует заключать договоры

с организациями, в которых создание объектовых подразделений пожарной охраны является обязательным, с тем, чтобы использовать данные подразделения за пределами организации, при условии компенсации из местного бюджета расходов, понесенных организацией при тушении пожара, производстве неотложных аварийно-спасательных работ. Кроме того, целесообразно создание межпоселенческих добровольных объединений пожарной охраны за счет средств нескольких муниципальных образований. Однако при этом все равно следует предусматривать дополнительное финансирование добровольных аварийно-спасательных формирований со стороны органов государственной власти в рамках целевых программ.

В заключении подведены основные итоги и сформулированы выводы исследования. В настоящее время компетенция органов местного самоуправления в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций не соответствует их организационным и финансовым возможностям. В связи с этим необходимо внести изменения в законодательство, передав органам государственной власти вопросы в данной области, требующие значительных бюджетных расходов. В компетенции органов местного самоуправления следует сохранить вопросы, требующие неотложного осуществления и не связанные со значительными расходами. Соответственно, следует упростить структуру органов управления муниципального звена территориальной подсистемы РСЧС, предусмотреть многовариантность их устройства исходя из особенностей конкретного муниципального образования. Исходя из основных выводов исследования, автором предложены изменения некоторых действующих федеральных нормативно-правовых актов в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций.

**Основные результаты диссертационного исследования
отражены в следующих публикациях автора:**

***Публикации в ведущих рецензируемых изданиях,
рекомендованных ВАК***

1. *Устинов, А.А.* Понятие защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций: проблема законодательного определения и теоретико-правовой анализ / А.А. Устинов // Пробелы в российском законодательстве. – 2009. – № 1. – С. 37-38.

2. *Устинов, А.А.* К вопросу о целесообразности создания и функционирования противопожарных комиссий при органах местного самоуправления / А.А. Устинов // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2009. – № 3. – С. 10-12.

3. *Устинов, А.А.* О совершенствовании компетенции органов местного самоуправления в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера / А.А. Устинов // Пробелы в российском законодательстве. – 2011. - № 2. – С. 34-36.

Публикации в иных изданиях

4. *Телегин, А.С.* Защита населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера как вопрос местного значения / А.С. Телегин, А.А. Устинов // Современные проблемы управления, экономики и права : сб. науч. тр. – Пермь, 2007. – Вып. 5. – С. 386-399.

5. *Устинов, А.А.* К вопросу о целесообразности расширения полномочий органов местного самоуправления в сфере защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций / А.А. Устинов // Реформирование государственного управления и местного самоуправления в Российской Федерации: региональ-

ный аспект : материалы III Уральской межрегион. науч.-практ. конф. – Пермь, 2007. – С. 121-126.

6. *Устинов, А.А.* Современный подход к определению классификационных критериев чрезвычайных ситуаций / А.А. Устинов // Вестн. Пермского гос. Ун-та. Сер. «Юридические науки». – 2008. – Вып. 2(2). – С. 20-24.

7. *Устинов, А.А.* Некоторые вопросы совершенствования организации добровольной пожарной охраны в муниципальных образованиях / А.А. Устинов // Современное состояние российского законодательства: проблемы и пути совершенствования : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф. – Пермь, 2009. – С. 114-117.

8. *Телегин, А.С.* Организация деятельности органов местного самоуправления в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера / А.С. Телегин, А.А. Устинов. – Пермь, 2010. – 106 с.

Общий объем опубликованных работ составляет 5,2 п.л.