

**Шилов Юрий Валерьевич,**  
Профессор кафедры публичного права,  
Пермского института ФСИН России,  
к.ю.н., доцент

## **ДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РАМКАХ ЕДИНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

**Аннотация:** в статье рассматриваются отдельные теоретические вопросы, связанные с пониманием сущности деятельности органов публичной власти применительно к проблематике управления в условиях возникновения различных чрезвычайных ситуаций. Автором анализируются задачи и формы деятельности органов власти, условия эффективности функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

**Ключевые слова:** чрезвычайная ситуация, управление, профилактика, контрольно-надзорная деятельность

Возникающие то там, то здесь разнообразные экстраординарные и иные чрезвычайные ситуации, обусловлены разными причинами и обстоятельствами, в том числе, распространением опасных заболеваний, техногенными катастрофами, влиянием сил природы, являются реалиями нашего времени. Как правило, возникают они достаточно внезапно и кардинально меняют устоявшийся ход жизнедеятельности, а, значит, требуют принятия взвешенных решений, обеспечивающих защиту населения от их последствий, и стабилизирующих функционирование всего комплекса общественных отношений, в частности, социально-трудовых, административно-правовых, идеологических.

Необходимость формирования соответствующих государственных систем защиты населения и территорий как в России, так и за рубежом была в свое время обусловлена ростом военных угроз, созданием и развитием средств массового поражения. Основные направления современной государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций формируются и реализуются сегодня с учетом геополитических, стратегических, социально-экономических и иных факторов, которые за последние годы претерпели значительные изменения.

Качественное изменение опасностей, возникающих в случае даже ограниченного применения оружия массового поражения, нарастание угрозы терроризма, техногенные аварии и катастрофы, усиление тяжести последствий стихийных бедствий, проблемы экологии, угрозы эпидемий – все это потребовало пересмотра ряда основных направлений, содержания, организации и порядка подготовки и реализации мероприятий в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Согласимся с позицией, согласно которой для того, чтобы ввести какой-либо административно-правовой режим, необходимо наличие чрезвычайной ситуации, ликвидировать которую, минимизировать негативные последствия которой без введения чрезвычайного режима невозможно [1, с. 2].

На сегодняшний день многие страны мира сталкиваются с огромным числом самых различных угроз для собственной безопасности, что, в свою очередь считается первоосновой введения разнообразных административно-правовых режимов на соответствующей территории.

Чрезвычайная ситуация в общепринятом понимании характеризуется тем, что итогом ее фактически является катастрофа, либо естественное бедствие, при этом обязательно



должен быть нанесен ущерб здоровью людей или атмосфере природы, а кроме того, существенные вещественные утраты и несоблюдение подходящих обстоятельств проживания людей [2].

Правовое регулирование в части практической деятельности органов публичной власти в случае возникновения чрезвычайных обстоятельств содержится в ряде нормативных документов различного уровня. Так, действующая Конституция Российской Федерации (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) является базовым документом для всего остального массива законодательства, ориентированного на решение вопросов обеспечения безопасности личности, общества и государства при возникновении чрезвычайных ситуаций и связанных с ними угроз.

Закрепляя основополагающие социально-правовые принципы, формулируя право граждан на благоприятную окружающую среду, получение и использование достоверной информации об окружающем мире, определяя полномочия органов публичной власти, возлагая на государственные органы обязанность по защите населения страны от различных угроз, основной закон страны тем самым регулирует наиболее важные отношения в рассматриваемой сфере.

Следующие в контексте указанной проблематики концептуальные тематические законодательные акты уточняют отдельные аспекты, детализируют специфику государственной политики в отношении тех или иных аспектов. В частности, законодательно определены: а) понятия предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; б) понятия информирования и оповещения населения о чрезвычайных ситуациях; в) понятие зоны экстренного оповещения населения; г) органы управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и многие другие вопросы [3].

Важной составляющей правовой базы функционирования органов государственной власти при чрезвычайных обстоятельствах являются нормативные акты главы государства, в частности, указ Президента Российской Федерации «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» [4]. Регулярной корректировке отдельных положений подвергаются соответствующие нормативные документы Правительства Российской Федерации [5].

В целом в российском правовом пространстве уже в течение тридцати лет функционирует единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, смысл создания которой и заключался в комплексном подходе при решении разноплановых вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Итогом стало конструирование сбалансированного механизма деятельности органов государственной власти на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях и определение полномочий, действующих в такой ситуации, координационных органов; постоянно действующих органов управления и органов повседневного управления.

Сегодня единая система объединяет органы управления, силы и средства различных органов и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов защиты от чрезвычайных ситуаций.

При этом основной блок полномочий государства сосредоточен в руках Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и его территориальных органов, являющихся постоянно действующими органами управления в рамках указанной единой системы управления и реализующим, в том числе, посредством деятельности центров управления в кризисных ситуациях, комплекс мер в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.



Отдельными исследователями детально анализируются система гражданской обороны и система защиты от чрезвычайных ситуаций на объектовом уровне, объединенные общими целями, взаимосвязанными задачами и принципами функционирования [6].

Как представляется, в современных условиях функционирование единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, должно быть максимально ориентировано на так называемый «режим повседневной деятельности», который фактически носит предупредительно-профилактический характер, и включает в себя: а) сбор, обработку и обмен информацией; б) разработку и реализацию целевых и научно-технических программ; в) пропаганду знаний и подготовку населения; г) формирование материальных ресурсов и резервов; д) ведение статистической отчетности и иные меры. Сюда же входит и контрольно-надзорная деятельность в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

В этой связи отметим, что функционирование любой системы управления сегодня фактически невозможно, если на том или ином ее уровне не будет организован технически и технологически обеспеченный, всеобъемлющий и систематический контроль и надзор, что, как представляется, проблематично реализовать силами одного ведомства. Более того, ряд системных противоречий возникают в связи с тем, что фактически в ряде случаев МЧС России осуществляет соответствующую надзорную деятельность само за собой.

В современных условиях крайне затруднительно в полной мере обеспечить эффективную деятельность единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций без точечного закрепления соответствующих контрольно-надзорных полномочий за другими структурами, скорректировав отдельные их функции, и уточнив их специфику применительно к другим государственным органам и учреждениям. Речь может, в частности, идти о функционале Минприроды России, Минпромторга России, Минтранса России, Минздрава России, Минкомсвязи России, Минсельхоза России, Минэкономразвития России, Госкорпорации «Росатом», Росгидромета, Минэнерго России, Роскосмоса.

Комплексная система контрольно-надзорных мероприятий, ориентированная на выявление в рамках функциональных и территориальных ведомственных подсистем, проблемных ситуаций в различных сферах – от экологии до здравоохранения, будут способствовать нейтрализации выявленных или потенциальных отклонений, отчасти корректировать происходящие процессы, создавать необходимые условия для устойчивого функционирования системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в будущем.

*Список литературы:*

1. Старостин С.А. Чрезвычайные административно-правовые режимы: монография. Москва: Проспект, 2022. – 112 с.
2. Алексеева О.С. Сущность и понятие административно-правовых режимов // Сборник материалов XII Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы российского права и законодательства». АНО ВО «Сибирский институт бизнеса, управления и психологии». 2019. С. 31 – 34.
3. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.10.2024) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648.
4. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27 (часть II). Ст. 5351.



5. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 (ред. от 17.01.2024) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Российская газета. № 7. 20.01.2004.

6. Ефремов Н.А. Структура управления защитой от чрезвычайных ситуаций в учреждениях и на предприятиях // Гражданская оборона и защита от чрезвычайных ситуаций в учреждениях, организациях и на предприятиях. 2020. № 7. С. 8 – 15.

