

ОГРАНИЧЕННОСТЬ РОЛИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМИ СИТУАЦИЯМИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ И УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ

Аннотация. Статья посвящена критическому анализу участия органов местного самоуправления в системе предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. В отличие от традиционного подхода, рассматривающего муниципальный уровень как ключевой элемент гражданской защиты, в работе обосновывается тезис о вторичном и ограниченном характере роли местного самоуправления в условиях современных рисков.

Ключевые слова: Чрезвычайные ситуации, местное самоуправление, централизованное управление, институциональные ограничения, управление рисками.

В научной и нормативной литературе роль органов местного самоуправления в системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций традиционно оценивается как ключевая и определяющая. Муниципальный уровень управления рассматривается как наиболее приближенный к населению и территории, что позволяет ему оперативно реагировать на угрозы и учитывать локальную специфику рисков. Однако практический опыт функционирования системы гражданской защиты свидетельствует о наличии существенного разрыва между формально закреплёнными полномочиями органов местного самоуправления и их реальными управленческими возможностями.

В условиях масштабных природных и техногенных угроз муниципальные органы зачастую оказываются не субъектами активного управления, а исполнителями решений, принимаемых на региональном или федеральном уровнях публичной власти.

Несмотря на декларируемую самостоятельность местного самоуправления, система управления чрезвычайными ситуациями по своей природе является иерархической и централизованной. Принятие ключевых решений, распределение ресурсов и определение стратегических приоритетов осуществляются преимущественно на надмуниципальных уровнях публичной власти. Муниципальные органы в данной системе выполняют, как правило, функции реализации уже принятых решений, что ограничивает их участие в стратегическом планировании и снижает их влияние на формирование политики в сфере гражданской защиты[2].

Особое значение имеет противоречие между объёмом ответственности, возлагаемой на органы местного самоуправления, и их ресурсными возможностями. Муниципалитеты формально отвечают за безопасность населения и территорий, однако не располагают достаточными финансовыми, кадровыми и техническими ресурсами для реализации соответствующих полномочий. В результате возникает ситуация, при которой местное самоуправление выступает номинальным субъектом управления рисками, не обладая полноценными инструментами воздействия на ситуацию.

Муниципальное планирование в сфере предупреждения чрезвычайных ситуаций во многих случаях носит формальный характер. Разрабатываемые программы и планы ориентированы преимущественно на выполнение требований нормативных актов и воспроизводят типовые управленческие решения, не всегда учитывающие специфику конкретной территории. Отсутствие глубокого анализа угроз и недостаточная интеграция



муниципального планирования в общегосударственную систему управления рисками приводят к тому, что превентивные меры оказываются фрагментарными и недостаточно эффективными.

Зависимость муниципальных органов от внешних субъектов управления существенно ограничивает их автономию. Практика показывает, что ключевые элементы системы предупреждения чрезвычайных ситуаций, включая мониторинг, прогнозирование, техническое обеспечение и реагирование, находятся вне прямого контроля органов местного самоуправления. В результате муниципальные органы оказываются встроенными в вертикаль управления, где их роль сводится к посредничеству между населением и государственными структурами [3].

В условиях чрезвычайных ситуаций муниципальные органы сталкиваются с необходимостью принятия оперативных решений, однако отсутствие собственных ресурсов и зависимость от внешних служб существенно снижают их способность к самостоятельному реагированию. На практике ключевые решения о масштабах и направлениях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций принимаются на региональном уровне, тогда как органы местного самоуправления выполняют преимущественно координационные и организационные функции.

Этап восстановления после чрезвычайных ситуаций также демонстрирует ограниченность роли местного самоуправления. Муниципальные органы формально отвечают за социально-экономическую реабилитацию территории, однако финансовые и организационные ресурсы восстановления концентрируются преимущественно на уровне государства. В результате местное самоуправление оказывается в положении субъекта, вынужденного обеспечивать реализацию решений, на формирование которых оно практически не влияет.

Передача значительного объёма полномочий в сфере гражданской защиты на муниципальный уровень без соответствующего ресурсного обеспечения формирует противоречивую модель управления, в которой ответственность децентрализована, а реальные управленческие возможности централизованы. Данная модель приводит к снижению эффективности управления рисками, усилению формализма в деятельности муниципальных органов и росту зависимости местного самоуправления от вышестоящих уровней власти. Размывание ответственности между субъектами управления становится следствием отсутствия чёткого разграничения полномочий и механизмов их реализации.

Проведённый анализ позволяет сделать вывод о том, что традиционное представление о ведущей роли органов местного самоуправления в системе предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций носит во многом нормативно-идеологический характер и не в полной мере отражает реальную практику управления. Муниципальный уровень управления сталкивается с системными ограничениями, обусловленными недостатком ресурсов, зависимостью от вертикали власти и формальным характером многих управленческих механизмов. В этих условиях органы местного самоуправления не могут рассматриваться как самостоятельные и полноценно эффективные субъекты управления чрезвычайными ситуациями[2].

Перспективы развития системы гражданской защиты связаны не столько с расширением полномочий муниципалитетов, сколько с формированием более централизованной и профессионализированной модели управления рисками, в которой роль местного самоуправления будет чётко определена и институционально ограничена.



Список литературы:

1. Дронов, А. В. Предложения в методику оценки готовности организации и органов власти к выполнению мероприятий в области гражданской обороны / А. В. Дронов, В. Н. Григорьев // Гражданская оборона на страже мира и безопасности : Материалы IX Международной научно-практической конференции, посвященной Всемирному дню гражданской обороны. В 5-ти частях, Москва, 28 февраля 2025 года. – Москва: Академия государственной противопожарной службы, 2025. – С. 187

2. Разработка региональной системы управления чрезвычайными ситуациями / Е. В. Храпунова, И. А. Панфилов, Д. В. Кустов [и др.] // Научно-технический вестник Поволжья. – 2024. – № 7. – С. 208.

3. Рогова, Ю. А. Нормативно-правовое обеспечение деятельности в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : учебное пособие / Ю. А. Рогова ; Волгоградский государственный технический университет. – Волгоград : Волгоградский государственный технический университет, 2020. – 94 с.

