

КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ.

В.А. Зокоев, кандидат юридических наук, доцент;

А.Г. Семенова.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Изучены компетенция органов местного самоуправления в Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций как самостоятельного органа представительной власти, с использованием форм непосредственного выражения воли местного сообщества, направленная на формирование массива муниципальных правовых актов в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; организация и осуществление мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Ключевые слова: защита населения и территорий, органы местного самоуправления, чрезвычайные ситуации, компетенция

THE COMPETENCE OF THE BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE FIELD OF PROTECTION OF POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCIES

V.A. Zokoev; A.G. Semenova.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

Devoted to the study of competence of local governments in the Unified state system of prevention and liquidation of emergency situations as the sovereign authority of representative government, with the use of forms of direct expression of the will of the local community, directed on formation of the array municipal legal acts in the field of prevention and liquidation of emergency situations; organization and implementation of civil defense, protection of population and territories from emergency situations of natural and technogenic character.

Keywords: protection of population and territories, local authorities, emergency situations, competence

Понятие «компетенция» в настоящее время достаточно разработано в юридической литературе. Встречается несколько подходов к его толкованию. Бялкина Т.М. определяет компетенцию как «правовое средство, позволяющее закрепить роль и место конкретного субъекта в управленческом процессе путем законодательного закрепления за ним определенного объема публичных дел». Согласно другому определению «компетенция» – это совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа (органа местного самоуправления) или должностного лица, определяющих его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления) [1]. По мнению Ю.А. Тихомирова, компетенцию в самом общем виде можно определить как «возложенный законом на уполномоченный субъект объем публичных дел» [2] либо как «комплекс легально установленных способов осуществления публичных функций». Распространенной является точка зрения, согласно которой «компетенция» – это единство предметов ведения и полномочий (прав и обязанностей) конкретного субъекта [3]. Данное определение представляется автору наиболее адекватно отражающим понятие компетенции.

К элементам компетенции относятся: нормативно установленные цели; предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий [2]. Сопутствующим элементом является ответственность за неисполнение возложенных

полномочий. Т.М. Бялкина определяет содержание компетенции органов местного самоуправления сходным образом: она складывается из предметов ведения, то есть сферы управленческой деятельности, и полномочий, то есть меры возможного и должного поведения органов местного самоуправления.

Под установленными целями как элементом компетенции следует понимать «публичные функции, без которых общество и государство не могут обеспечить жизнедеятельность и свое существование» [4], способ длительной нормативной ориентации субъектов права и устойчивую деятельность по достижению данных целей. Целью деятельности органов местного самоуправления, согласно Европейской хартии местного самоуправления, является регламентация значительной части публичных дел и управление ею в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131 (ФЗ-131) «Об общих принципах организации местного самоуправления» определяет цель местного самоуправления как самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций [5].

Предметы ведения органов местного самоуправления, согласно ФЗ-131, включают в себя: вопросы местного значения муниципальных образований; отдельные государственные полномочия, переданные органам местного самоуправления; вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, право решения, которых предоставлено органам местного самоуправления.

Организация и осуществление мероприятий по защите населения и территории поселения 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) были установлены в качестве вопросов местного значения Федеральным законом Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» [6].

Анализируя нормы действующего законодательства, текущее состояние местного самоуправления в Российской Федерации, практический опыт по обеспечению защиты от чрезвычайных ситуаций на муниципальном уровне, мнения ученых, можно сделать вывод, что в настоящее время вопросы защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера целесообразно относить к вопросам местного значения.

Во-первых, многие муниципальные образования готовы к самостоятельному, за счет собственных средств решению отнесенных законом к их ведению вопросов местного значения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Согласно действующему законодательству органы местного самоуправления самостоятельно финансируют мероприятия по защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций в границах муниципального образования, и лишь при недостаточности муниципальных сил и средств, привлекают силы и средства субъекта Российской Федерации. Законодатель указал, что органы местного самоуправления финансируют предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций «в границах муниципального образования», а не «муниципального характера». В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», первое понятие шире второго – при формулировке «в границах муниципального образования» имеются в виду любые чрезвычайные ситуации, в которых зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более поселений, внутригородских территорий города федерального значения или

межселенную территорию, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 5 млн рублей [7]. В большинстве муниципальных образований финансирование любой деятельности, в том числе по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – вопрос достаточно актуальный.

Во-вторых, отнесение защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций к вопросам местного значения не влечет за собой организационный разрыв РСЧС. Система управления в чрезвычайных ситуациях строится на сочетании принципов единоначалия и распределения полномочий и ответственности, это значит, что хотя силы и средства могут находиться в разном подчинении, вертикаль управления должна быть по возможности единой. Разграничение полномочий не должно нарушать внутрисистемную взаимосвязанность органов управления на разных уровнях.

Согласно ст. 34 ФЗ-131 органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти, органы государственной власти могут лишь взаимодействовать с органами местного самоуправления, не имея полномочий прямого управленческого воздействия на них [8]. Принцип муниципальной ответственности за предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций не противоречит принципу организационной целостности системы защиты от чрезвычайных ситуаций. Отнесение к компетенции органов местного самоуправления ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций своими силами и средствами не противоречит принципу единства государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Если РСЧС – государственная система, то ликвидация чрезвычайных ситуаций может являться «делом местного значения» и быть расходным обязательством муниципалитета, а так же должна дополнительно финансироваться из государственного бюджета субъекта Российской Федерации.

Частные полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в области защиты от чрезвычайных ситуаций установлены отраслевыми нормативно-правовыми актами. Согласно Федерального Закона Российской Федерации «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» органы местного самоуправления самостоятельно осуществляют подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обучение населения способам защиты и действиям в этих ситуациях; принимают решения о проведении эвакуационных мероприятий в чрезвычайных ситуациях и организуют их проведение; 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; осуществляют финансирование мероприятий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; создают резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций; организуют и проводят аварийно-спасательные и другие неотложные работы, а также поддерживают общественный порядок при их проведении; содействуют устойчивому функционированию организаций в чрезвычайных ситуациях; создают при органах местного самоуправления постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; содействуют федеральному органу исполнительной власти, уполномоченному на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в предоставлении участков для установки и (или) в установке специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей, а также в предоставлении имеющихся технических устройств для распространения продукции средств массовой информации, выделении эфирного времени в целях своевременного

оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях и подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций [9].

Позиция законодателя очевидна: сократить бремя расходов федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации по защите от чрезвычайных ситуаций, переложив его на органы местного самоуправления. Однако, передача на муниципальный уровень полномочий, соответствующих реальным возможностям муниципального образования, сказывается особенно благоприятно в такой сфере, как обеспечение муниципальной безопасности, и, в частности, защита от чрезвычайных ситуаций.

В настоящее время муниципальная подсистема единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций находится в стадии становления: создается нормативно-правовая база обеспечения полномочий органов местного самоуправления в сфере чрезвычайных ситуаций, формируются финансовые и материальные резервы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, обрабатываются системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

Замедленные темпы приведения субъектами собственных законов о местном самоуправлении в соответствие с Федеральным законом Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» во многом объясняют существующее в настоящее время состояние стагнации по реализации органами местного самоуправления полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций [8].

Кроме того, отсутствие четкого механизма реализации указанных полномочий и их финансового обеспечения ставит под угрозу создание и функционирование муниципальных пожарно-спасательных формирований в единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

В связи с этим очевидна необходимость внесения научно-обоснованных изменений в дальнейший процесс правового регулирования деятельности органов местного самоуправления в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также выработки рекомендаций по разрешению существующих в данной области проблем.

Таким образом, эффективность деятельности органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций зависит от полноты закрепления их полномочий в нормативно-правовых актах. Действующие нормативные правовые акты не содержат четко определенных полномочий органов местного самоуправления, поэтому не всегда возможно установить пределы их деятельности, ответственность, порядок отчетности. Относительная неопределенность полномочий органов местного самоуправления и механизмов их реализации является серьезным препятствием в деятельности органов местного самоуправления. Совершенствование правовой базы, определение порядка финансирования полномочий органов местного самоуправления, механизмов реализации отдельных полномочий, определение порядка взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления – это далеко не полный список мер, которые необходимо предпринять для изменения существующей ситуации [4].

Деятельность представительных и исполнительных органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций направлена на формирование массива муниципальных правовых актов в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; организацию и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Активнее необходимо использовать формы непосредственного волеизъявления и опросы жителей муниципального сообщества по проблемам, требующим первоочередного решения в области обеспечения безопасности. Данные, полученные в результате их проведения, могут стать реальной основой для корректировки планов и совершенствования работы муниципальной подсистемы

предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

К основным мероприятиям по образованию муниципального звена подсистемы предупреждения 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.

Кроме того, реализация полномочий органов местного самоуправления по созданию, содержанию и организации деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований осуществляется в муниципальных образованиях путем создания профессиональных аварийно-спасательных служб. В остальных категориях муниципальных образований необходимо нормативными правовыми актами определить порядок привлечения граждан из числа местного населения, профессиональные интересы которых прямо или косвенно могут быть связаны с решением вопросов, возникающих при чрезвычайных ситуациях, для работы в добровольных общественных организациях, способных действовать при возникновении чрезвычайных ситуаций.

Литература

1. Румянцев О.Г., Додонов В.Н. Юридический энциклопедический словарь. М., 2008.
2. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М.: Юстнцинформ, 2012.
3. Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов. М., 2011. С. 11–16.
4. Кузнецов И.И. Компетенция высших органов власти и управления Российской Федерации. М., 2009.
5. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28 дек. 2013 г.) // Рос. газ. 2003. 8 окт. № 202.
6. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований: Федер. закон Рос. Федерации от 29 дек. 2004 г. № 199-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 1. Ст. 25.
7. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства Рос. Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 // Рос. газ. 2007. 26 мая. № 111.
8. Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах: метод. рекомендации МЧС России органам местного самоуправления по реализации Федер. закона Рос. Федерации от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ. М., 2005.
9. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 28 дек. 2013 г.) // Рос. газ. 1994. 24 дек. № 250.

