

УДК 340.135

## **НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАКТИЧЕСКОЙ РЕАЛИЗАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА**

**Т. В. Кувырченкова**

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Статья посвящена анализу правовых коллизий, возникающих при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Обосновывается необходимость повышения эффективности государственного управления в этих условиях.

*Ключевые слова:* государственное управление, чрезвычайная ситуация, функция координации деятельности органов государственного управления.

Слово «управление» произошло от старорусского «управа», т.е. способность что-то или кого-то себе подчинять, контролировать. Управление с научной точки зрения представляет собой функцию организованных систем любой природы и сложности, связанную с воздействием управляющего субъекта (субъекта управления) на управляемый объект (объект управления).

Государственное управление осуществляется, как правило, специальными органами государственной исполнительной власти, которые создаются как на уровне Российской Федерации, так и в ее субъектах. Действуя по поручению и от имени государства, эти органы наделяются полномочиями государственно-властного характера и действуют в пределах установленной для них компетенции.

Также должностные лица местного самоуправления выполняют существенный объем функций исполнительного и распорядительного характера, обладают административно-властными полномочиями. Согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к органам местного самоуправления относится, в частности, местная администрация – исполнительно-распорядительный орган муниципального образования. При делегировании им своих полномочий государственными органами исполнительной власти органы местного самоуправления непосредственно реализуют функции государственного управления<sup>1</sup>.

Сущность управленческой деятельности проявляется в ее функциях. Под функциями управления понимается та или иная задача, которую оно решает, относительно самостоятельный вид управленческой

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

деятельности, отдельная сфера, где принимаются специфические решения. Общие функции, отражающие его содержание, порядок осуществления соответствующих действий, были сформулированы в 1916 г. А. Файодем. В качестве таковых он выделил организацию, планирование, координацию, контроль и распорядительство.

Таким образом, одной из функций государственного управления является координация. Что же такое координация? Координация – обеспечение согласованной работы различных органов государственного управления, подведомственных им объектов с целью наиболее эффективного выполнения их общих или взаимосвязанных задач. Достигается двумя путями: либо соглашением между заинтересованными участниками, либо властным предписанием уполномоченного органа, обязательного для координируемых участников.

Как же на практике реализуется эта функция, как осуществляется координация, взаимодействие различных органов власти, в том числе в экстраординарных ситуациях? Как регулируется их взаимодействие с точки зрения законодательства? Насколько эффективны правовые нормы? Рассмотрим это на примере ситуации чрезвычайного характера, произошедшей сравнительно недавно на территории Саратовской области.

В конце января 2019 г. появилась информация о непростой обстановке на территории Саратовской области, где снегопадами накрыло практически всю территорию региона, и жители некоторых районов области оказались отрезанными от внешнего мира, возникли перебои с работой коммуникаций. Каждый день в областном центре люди вынуждены были простаивать в многочасовых пробках. О проблемах неоднократно сообщали в федеральных и региональных СМИ.

Это обстоятельство и отсутствие должного реагирования властей на сложившуюся обстановку вынудило жителей собирать подписи под петицией с просьбой ввести в Саратове режим чрезвычайной ситуации. Было собрано более 20 000 подписей<sup>2</sup>.

Органы государственной власти Саратовской области не спешили вводить режим чрезвычайной ситуации, обосновывая это отсутствием правового основания для его введения. Согласно действующему Приказу МЧС России от 8 июля 2004 г. № 329 «Об утверждении критериев информации о чрезвычайных ситуациях» режим чрезвычайной ситуации может быть введен, только если за 12 часов выпадает не менее 20 мм

---

<sup>2</sup> <https://fn-volga.ru/news/view/id/96444>

осадков в виде снега. В Саратове не было столь интенсивных осадков<sup>3</sup>. Например, 16 января 2019 г. за 12 часов выпало 13 мм осадков<sup>4</sup>. Но только для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, согласно ст. 16 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», могут привлекаться специально подготовленные силы и средства Вооруженных сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований. Порядок их привлечения определяется Президентом Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации. Согласно п. 1 ст. 8 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ только Президент РФ принимает решение при необходимости о привлечении к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженных сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований<sup>5</sup>. Ст. 12 Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ указывает на то, что для осуществления государственного управления и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций создается уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. Указанный федеральный орган вправе создавать подведомственные ему территориальные органы<sup>6</sup>.

Таким образом, правовых оснований для привлечения Вооруженных сил Российской Федерации у руководства Саратовской области не было, а последующие действия региональных властей осуществлялись вне рамок правового поля.

Так, губернатор Саратовской области В. Радаев обратился в Министерство обороны РФ с просьбой оказать помощь с тяжелой техникой для расчистки снега, а также к главе МЧС России и министру транспорта РФ. После чего помощь была оказана и начались работы по уборке снега.

Так, в Петровском районе Саратовской области для оперативного освобождения дорог и населенных пунктов из «снежного плена» в район был отправлен бульдозер на артиллерийском тягаче (БАТ) Министерства обороны РФ. Военнослужащие Центрального военного округа восстановили транспортное сообщение с 27 населенными

---

<sup>3</sup> Приказ МЧС России от 08.07.2004 г. № 329 (ред. от 24.02.2009 г.) «Об утверждении критериев информации о чрезвычайных ситуациях» // СПС «КонсультантПлюс»

<sup>4</sup> <https://saratov24.tv/news/skolko-saratovu-ne-khvataet-do-chs/>

<sup>5</sup> Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

<sup>6</sup> Там же.

пунктами в ходе ликвидации последствий чрезвычайной обстановки в Саратовской области, вызванной обильными снегопадами. Об этом журналистам сообщил командующий войсками Центрального военного округа (далее ЦВО) генерал-лейтенант А. Лапин. Контроль и координацию действий сил и средств осуществляла оперативная группа в региональном центре управления штаба ЦВО<sup>7</sup>.

Итак, экстраординарная ситуация была ликвидирована с помощью вмешательства федеральных властей и Вооруженных сил Российской Федерации. Их действия, с одной стороны, имели огромный положительный эффект, а с другой стороны, осуществлялись вне рамок правового поля. Кроме этого Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» четко прописывает порядок привлечения Вооруженных сил России для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций - решение Президента Российской Федерации. Это пример так называемого «ручного управления». Почему же действующие правовые акты управления, принятые для регулирования конкретных ситуаций, при их возникновении не работают? Это проблема, требующая разрешения: либо с помощью совершенствования нормативно-правового регулирования, либо с помощью совершенствования государственного управления.

### **Список литературы**

1. Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
2. Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.
3. Приказ МЧС России от 08.07.2004 г. № 329 (ред. от 24.02.2009 г.) «Об утверждении критериев информации о чрезвычайных ситуациях» // СПС «КонсультантПлюс»

---

<sup>7</sup> <https://tvzvezda.ru/news/forces/content/201902061452-mil-ru-0aqt.html>

## **SOME PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF THE EXTRAORDINARY LEGISLATION**

**T. V. Kuvyrchenkova**

Tver State University

Article is devoted to the analysis of the legal collisions arising at mitigation of consequences of emergency situations. Need of increase in efficiency of public administration for these conditions is proved.

**Keywords:** *public administration, emergency situation, function of coordination of activity of state bodies.*

*Об авторе::*

КУВЫРЧЕНКОВА Татьяна Владимировна - кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права ТвГУ, e-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

KUVYRCHENKOVA Tatiana - PhD, assistant professor of constitutional, administrative and customs law of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova st, 33.), E-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

Кувырченкова Т.В. Некоторые проблемы практической реализации чрезвычайного законодательства // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2019. № 1 (57). С. 184 – 188.