

## **Особенности регионального управления при введении режима чрезвычайной ситуации**

Т.В. Кувырченкова

ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет», г. Тверь

Объектом исследования являются правовые отношения, возникающие при осуществлении управления органами государственной власти субъекта в условиях введения режима чрезвычайной ситуации. Предметом исследования выступают правовые нормы, регулирующие административно-правовой режим чрезвычайной ситуации, а также теоретические разработки об особенностях регионального управления при действии режима чрезвычайной ситуации. Цель исследования – установление возможных пробелов в законодательстве и дефектов в механизме его применения, а также разработка предложений по их совершенствованию. Одними из основных методов, используемых в работе, стали сравнительный, системный. В результате проведенного исследования установлено, что отсутствует законодательное закрепление понятия «режим чрезвычайной ситуации», имеются пробелы в правовом урегулировании полномочий и ответственности органов государственной власти субъектов, неэффективны правоприменительные инструменты. В связи с имеющимися недостатками требуется дальнейшее совершенствование законодательства и повышение эффективности механизма его применения.

***Ключевые слова:** органы государственной власти субъекта, чрезвычайная ситуация, полномочия региональных органов, объекты повышенной опасности, ответственность органов государственной власти субъекта, режим чрезвычайной ситуации.*

Внутренние и внешние угрозы для российского государства способны дестабилизировать обстановку на отдельных территориях страны. К таким вызовам можно отнести природные катаклизмы, техногенные катастрофы, межнациональные конфликты и др. Все они требуют немедленного реагирования и принятия экстренных решений, предполагающих введение экстраординарных режимов, в том числе режима чрезвычайной ситуации. Огромное значение для ликвидации последствий при возникновении чрезвычайных ситуаций отводится органам государственной власти субъекта. Но в правовом регулировании их деятельности имеются определенные пробелы и коллизии. Механизм реализации экстренных полномочий зачастую не работает. Все это перманентно требует совершенствования законодательства и повышения эффективности регионального управления.

Согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации

находятся осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидация их последствий (ч. 1, п. «з») [1]. Также ст. 44 Федерального закона от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта России по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации относит решение вопросов предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий, реализации мероприятий, направленных на спасение жизни и сохранение здоровья людей при чрезвычайных ситуациях [3]. Все эти мероприятия осуществляются за счет средств бюджета субъекта за исключением субвенций из федерального бюджета. Кроме этого, иные полномочия государственных органов субъекта могут быть переданы федеральным органам, если наступают вышеизложенные обстоятельства.

Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» дает определение чрезвычайной ситуации, под которой понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей [2]. Соответственно, органы государственной власти субъектов при возникновении одного из перечисленных явлений должны прилагать все возможные и достаточные усилия для их урегулирования, а также предпринимать все необходимые предупредительные меры для исключения таких ситуаций.

В рамках предоставленных полномочий в Тверской области Законодательным собранием были приняты Закон Тверской области от 30.07.1998 г. № 26-ОЗ-2 «О защите населения и территорий области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [8], Постановление Правительства Тверской области от 01.07.2022 г. № 347-пп «О предоставлении мер социальной поддержки гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Тверской области» [14] и ряд других нормативных актов. Аналогичные акты приняты также и в других регионах России: Закон Брянской области от 30.12.2005 г. № 122-3 «О защите населения и территории Брянской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [10], Закон Тульской области от 02.02.1998 г. № 75-ЗТО «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в

Тулской области» [11], Закон Тамбовской области от 09.03.2016 г. № 642-3 «Об организации защиты населения Тамбовской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [12], Закон Ярославской области от 07.04.2003 г. № 19-з «О защите населения и территорий Ярославской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [13] и др.

Также на территории субъекта могут находиться объекты повышенной опасности, требующие особого контроля и выполнения превентивных правил безопасности. Нахождение их в районе, где возникла чрезвычайная ситуация природного характера, может привести к катастрофическим последствиям, если изначально не предприняты меры для их особой охраны. В Федеральном законе от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ дается определение таких объектов: объект повышенной опасности – это критически важный объект, под которым понимается объект, нарушение или прекращение функционирования которого приведет к потере управления экономикой Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или административно-территориальной единицы субъекта Российской Федерации, ее необратимому негативному изменению (разрушению) либо существенному снижению безопасности жизнедеятельности населения [2]. Также в федеральном законе закреплено понятие потенциально опасного объекта – это объект, на котором расположены здания и сооружения повышенного уровня ответственности, либо объект, на котором возможно одновременное пребывание более пяти тысяч человек [2].

Во исполнение положений федерального закона Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.08.2020 г. № 1225 «Об утверждении Правил разработки критериев отнесения объектов всех форм собственности к критически важным объектам» были утверждены Правила разработки критериев отнесения объектов всех форм собственности к критически важным объектам [5]. Если говорить о последствиях с точки зрения безопасности для субъекта, то сюда можно отнести критически важные объекты федерального уровня значимости (нарушение или прекращение функционирования которых приведет к потере управления экономикой двух и более субъектов РФ) и критически важные объекты регионального уровня значимости (аналогичные последствия наступят для субъекта региона). Также Постановлением Правительства от 24.06.2021 г. № 981 «Об утверждении Правил формирования и утверждения перечня критически важных объектов» разработаны Правила формирования и утверждения перечня критически важных объектов [6]. Юридически такие объекты получили закрепление в паспорте безопасности критически важного объекта (Постановление Правительства РФ от 10.11.2022 г. № 2034 «Об утверждении Правил разработки и формы паспорта безопасности критически важного объекта [7]). Так, на сайте Главного управления МЧС России по Тверской области

дается: Перечень объектов надзора, которым присвоены категории риска (федеральный государственный пожарный надзор) (например, ООО «Санаторий Кашин»), Перечень объектов надзора в области гражданской обороны, расположенных и/или осуществляющих деятельность на территории Тверской области, отнесенных к категории среднего риска (например, ГБУЗ ЗАТО «Озерный»), Перечень объектов надзора в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, расположенных и/или осуществляющих деятельность на территории Тверской области, отнесенных к категории среднего риска (например, ОАО «Редкинский опытный завод») [17]. В приложении к приказу Верхне-Волжского межрегионального управления Росприроднадзора от 23.05.2022 г. № 173 дается Перечень объектов, подлежащих федеральному государственному контролю (надзору) на территории Тверской области, которым присвоены категории риска (от 1 до 4) [18]. Следовательно, при осуществлении регионального управления в кризисных ситуациях органы государственной власти субъектов должны реализовывать свои полномочия с учетом характеристики этих объектов и возможных последствий для безопасности субъекта.

Кроме этого, уникальность территории России заключается также в том, что в различных регионах могут объективно возникнуть опасные природные явления, разные в зависимости от местонахождения территорий субъектов. Это могут быть наводнения, землетрясения, ураганы, пожары и т. д. Для Тверской области это прежде всего пожары, ежегодно уничтожающие гектары лесов. На их возникновение влияет и человеческий фактор, и недостаточность профилактических действий со стороны региональных органов власти. Так, в Тверской области был принят Закон Тверской области от 15.11.2005 г. № 137-ЗО «О пожарной безопасности в Тверской области». Согласно этому закону в систему противопожарной службы Тверской области входят: исполнительный орган Тверской области, уполномоченный решать задачи в области противопожарной безопасности; государственные учреждения Тверской области, создаваемые в целях реализации задач противопожарной службы. Финансирование осуществляется за счет бюджета Тверской области [9].

На сайте Главного управления МЧС России по Тверской области периодически размещается оперативный ежедневный прогноз возникновения и развития чрезвычайных ситуаций на территории Тверской области, где дается оценка состояния явлений и параметров происшествий (ЧС): гидрологическая обстановка, лесопожарная обстановка, сейсмическая обстановка, гелиогеофизическая обстановка, радиационная обстановка, техногенная обстановка, санитарно-эпидемиологическая обстановка, агрометеорологическая обстановка, экологическая обстановка и др. [17].

Можно утверждать, что на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) выработаны единые подходы к мероприятиям по предупреждению чрезвычайных ситуаций и защите населения и территорий в случаях их наступления согласно Указу Президента РФ от 11.01.2018 г. № 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года» [4]. Но с учетом особенностей территорий субъектов, на каждой из них региональные органы власти выполняют индивидуальный комплекс мероприятий для предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций различного характера. Еще в 2007 г. Н.Г. Жаворонкова предлагала внести необходимые изменения организационно-правового характера, касающиеся компетенции органов государственной власти субъектов. Она утверждала, что органы управления субъектов Федерации должны иметь соответствующую компетенцию и структуру в соответствии с особенностями потенциальных опасностей на своих территориях, иметь свои специфические направления работы и методы предупреждения чрезвычайных ситуаций [16, с. 13–16].

Порой при возникновении чрезвычайной ситуации происходят события, требующие немедленного реагирования, а алгоритм действий отсутствует или недостаточно адаптирован к возникшей обстановке. Так, в ночь на 18.09.2024 г. в связи с атакой беспилотных летательных аппаратов на территории Торопецкого муниципального образования была объявлена чрезвычайная ситуация муниципального уровня, хотя с учетом разрушений и причиненного ущерба необходимо было объявить чрезвычайную ситуацию регионального характера [19]. Эвакуировано было 7,5 тысяч человек. Причиненный ущерб был значительный – более 18,81 млн рублей.

В связи с возрастанием количества чрезвычайных ситуаций на муниципальном и региональном уровнях требуется выделение дополнительных средств для их ликвидации, т. к. бюджеты субъекта порой ограничены. События в Торопце наглядно показали, что, хотя чрезвычайная ситуация произошла на территории муниципального образования, масштабы разрушения требовали реагирования на федеральном уровне. Это еще раз подтверждает необходимость совершенствования законодательства и механизма его применения, т. к. на местах часто принимаются инициативные решения, порой запоздалого характера. Естественно, все урегулировать правовыми нормами невозможно, в том числе закрепить и в нормативных актах соответствующих органов государственной власти, поэтому требуется выработать практику применения уже существующих правовых норм, разработать методические рекомендации их применения в похожих ситуациях.

Кроме этого, как определяет Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (ч. 10 ст. 4.1), при введении чрезвычайной ситуации может быть определен руководитель ликвидации чрезвычайной ситуации, который будет нести ответственность за проведение работ [2]. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ в ч. 3 ст. 29 регламентирует полномочия Президента Российской Федерации, который вправе вынести предупреждение, объявить выговор высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации за ненадлежащее исполнение своих обязанностей (в том числе по осуществлению переданных полномочий Российской Федерации) [3].

На практике в основном к ответственности привлекают представителей муниципальной власти, т. к. доказать их прямую вину намного проще, нежели вину органов государственной власти субъектов. В качестве примера привлечения к ответственности органов государственной власти субъекта можно привести Решение судьи Кировского районного суда г. Томска от 7.10.2025 г. по жалобе начальника Департамента ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области на постановление мирового судьи судебного участка № 3 Кировского судебного района г. Томска. Как следует из материалов дела, постановлением мирового судьи Департамент ЖКХ и государственного жилищного надзора был привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 20.6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях за необеспечение исполнения полномочий, возложенных на органы государственной власти субъекта Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории г. Томска, а именно: не в полном объеме создал резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера (постановление Администрации Томской области от 09.08.2021 г. № 325а). Жалоба начальника Департамента ЖКХ и государственного жилищного надзора Томской области была удовлетворена в части (снижен размер административного штрафа), но отказано в удовлетворении по существу жалобы [15].

Несмотря на то что действующий Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ закрепляет в ст. 1 основные понятия чрезвычайной ситуации, определение режима чрезвычайной ситуации в статье не приводится, что негативно влияет на практическое применение правовых норм. Хотя, например, законодательно сформулированы режимы военного положения и чрезвычайного положения.

Таким образом, с момента принятия Федерального закона от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 08.08.2024 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» прошло определенное время, и хотя за этот период были

восполнены имеющиеся пробелы, разрешены коллизии в законодательстве, принято значительное количество подзаконных актов практического применения, выстроена определенная система правового регулирования кризисных отношений, но остался ряд вопросов, требующих своего разрешения и дальнейшего совершенствования законодательства с целью его эффективного практического применения. Это касается в первую очередь регионального управления, т. к. оно должно осуществляться оперативно, системно, координированно с иными территориальными органами, федеральными органами власти и муниципалитетами.

### **Список литературы**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.04.2026).

2. Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68-ФЗ (ред. от 08.08.2024 г.) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СЗ РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.

3. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 28.12.2025 г.) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 27.12.2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

4. Указ Президента Российской Федерации от 11.01.2018 г. № 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2018. № 3. Ст. 515.

5. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.2020 г. № 1225 «Об утверждении Правил разработки критериев отнесения объектов всех форм собственности к критически важным объектам» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.04.2026).

6. Постановление Правительства Российской Федерации от 24.06.2021 г. № 981 «Об утверждении Правил формирования и утверждения перечня критически важных объектов» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.04.2026).

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 10.11.2022 г. № 2034 «Об утверждении Правил разработки и формы паспорта безопасности критически важного объекта» // Официальный интернет-портал правовой информации [Электронный ресурс]. URL: <http://pravo.gov.ru> (дата обращения: 21.04.2026).

8. Закон Тверской области 30.07.1998 г. № 26-ОЗ-2 «О защите населения и территорий области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Тверские ведомости. 1998. № 70.

9. Закон Тверской области от 15.11.2005 г. № 137-ЗО «О пожарной безопасности в Тверской области» // Тверские ведомости. 2005. № 48.

10. Закон Брянской области от 30.12.2005 г. № 122-3 «О защите населения и территории Брянской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // СПС «КонсультантПлюс».

11. Закон Тульской области от 02.02.1998 г. № 75-ЗТО «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Тульской области» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/801200778> (дата обращения: 21.04.2026).

12. Закон Тамбовской области от 09.03.2016 г. № 642-3 «Об организации защиты населения Тамбовской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [Электронный ресурс]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/6800201603100007> (дата обращения: 21.04.2026).

13. Закон Ярославской области от 07.04.2003 г. № 19-з «О защите населения и территорий Ярославской области от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/934012428> (дата обращения: 21.04.2026).

14. Постановление Правительства Тверской области 01.07.2022 г. № 347-пп «О предоставлении мер социальной поддержки гражданам, пострадавшим в результате чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территории Тверской области» // Тверские ведомости. 2022. № 28.

15. Решение Кировского районного суда г. Томска от 16.10.2025 г. № 12-266/2025 по делу № 12-266/2025 [Электронный ресурс]. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/nfSBMYkF2IQ8/> (дата обращения: 21.04.2026).

16. Жаворонкова Н.Г. Эколого-правовые проблемы обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2007. 51 с.

17. Главное управление МЧС России по Тверской области [Электронный ресурс]. URL: <https://69.mchs.gov.ru/> (дата обращения: 21.04.2026).

18. Федеральная служба по надзору в сфере природопользования [Электронный ресурс]. URL: [https://rpn.gov.ru/regions/76/for\\_users/supervised-objects/](https://rpn.gov.ru/regions/76/for_users/supervised-objects/) (дата обращения: 21.04.2026).

19. Остановите правонарушения при ликвидации ЧС в Торопецком МО Тверской области [Электронный ресурс]. URL: <https://www.change.org/p/> (дата обращения 21.04.2026).

*Об авторе:*

КУВИРЧЕНКОВА Татьяна Владимировна – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33), SPIN-код: 6900-5462, AuthorID: 541033, e-mail: [kuvirchenkova@rambler.ru](mailto:kuvirchenkova@rambler.ru)

## **Regional governance characteristics during the introduction of a state of emergency**

**T.V. Kuvyrchenkova**

Tver State University, Tver

This study examines the legal relationships that arise during the governance of regional government bodies under a state of emergency. It examines the legal norms governing the administrative and legal regime of emergency situations, as well as theoretical developments on the specifics of regional governance under a state of emergency. The objective of this study is to identify potential gaps in legislation and shortcomings in its enforcement mechanisms, as well as to develop proposals for their improvement. The primary methods used in this study are comparative and systemic approaches. The study revealed that the concept of "state of emergency" is not legally defined, there are gaps in the legal regulation of the powers and responsibilities of regional government bodies, and law enforcement tools are ineffective. Due to existing shortcomings, further improvement of the legislation and increased effectiveness of its enforcement mechanisms are required.

**Keywords:** *regional government bodies, emergency situation, powers of regional authorities, high-risk facilities, responsibility of regional government bodies, emergency regime.*

*About author:*

KUVYRCHENKOVA Tatyana – PhD in Law, associate professor, associate professor of the department of constitutional, administrative and customs law of the Tver State University (170100, Tver, Zhelyabova St., 33), SPIN-code: 6900-5462, AuthorID: 541033, e-mail: kuvirchenkova@rambler.ru

Кувырченкова Т.В. Особенности регионального управления при введении режима чрезвычайной ситуации // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2026. № 2 (86). С. 69–77.

Статья поступила в редакцию 10.05.2026 г.

Подписана в печать 10.06.2026 г