

Керимов Магомед Алибекович

магистрант

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский университет
государственной противопожарной службы МЧС РФ»

г. Санкт-Петербург

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ МЕХАНИЗМЫ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ
НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ:
ОПЫТ МЕЖВЕДОМСТВЕННОЙ КООРДИНАЦИИ**

***Аннотация:** в статье рассматриваются актуальные вопросы организации работы органов публичной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС). Автор анализирует теоретико-прикладные аспекты функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС (далее – РСЧС). Особое внимание уделяется проблеме межведомственной координации как ключевому фактору эффективности реализации государственной политики в исследуемой сфере. На основе анализа нормативно-правовых актов и эмпирических материалов выявлены институциональные барьеры, препятствующие оперативному реагированию, а также предложены подходы к оптимизации управленческих процедур в рамках горизонтального и вертикального взаимодействия органов власти.*

***Ключевые слова:** государственное управление, чрезвычайные ситуации, защита населения, РСЧС, межведомственное взаимодействие, институциональный анализ, управленческие процедуры.*

Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) перестала восприниматься исключительно как прерогатива Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России). В последние годы в научной литературе всё чаще акцентируется внимание на том, что эффективность противодействия катастрофам определяется не столько наличием

технических ресурсов и спасателей, сколько качеством организационных связей между субъектами управления и их способностью к оперативной координации в условиях стресса и неопределенности.

Для специальности «Государственное и муниципальное управление» данная проблематика представляет особый интерес, поскольку управление в сфере защиты от ЧС является своеобразным «стресс-тестом» для всей вертикали власти. Ошибки в распределении полномочий, нечеткое разграничение зон ответственности, бюрократизация процессов принятия решений или дублирование функций здесь имеют непосредственную цену – жизнь и здоровье граждан, а также сохранность материальных и культурных ценностей.

В последнее десятилетие в Российской Федерации была создана разветвленная нормативно – правовая база, включающая Федеральный закон от 21 декабря 1994 года №68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а также подзаконные акты, регламентирующие деятельность единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС (далее – РСЧС).

Несмотря на впечатляющую правовую основу, на муниципальном и межрегиональном уровне продолжают фиксироваться системные сбои, связанные с задержками передачи информации, неполнотой данных о развитии ЧС и дублированием управленческих функций. Статистика МЧС России за последние пять лет свидетельствует о сохраняющейся высокой динамике чрезвычайных ситуаций: ежегодно в стране происходит от 150 до 250 ЧС различного масштаба, при этом количество пострадавших и размер материального ущерба остаются значительными.

Ключевая особенность системы защиты населения и территорий от ЧС в России заключается в ее двойственной природе.

С одной стороны, нормативное регулирование задает жесткую иерархическую структуру, включающую пять уровней: федеральный, межрегиональный (федеральных округов), региональный (субъектов РФ), муниципальный и объектовый (организации).

С другой стороны, реальный процесс ликвидации последствий ЧС требует максимальной гибкости и развития горизонтальных связей, которые зачастую вступают в противоречие с вертикалью подчиненности и жесткой ведомственной принадлежностью.

Был проведен анализ региональных планов действий по предупреждению и ликвидации ЧС на примере субъектов Южного федерального округа. В качестве источников использовались открытые данные, опубликованные на официальных сайтах главных управлений МЧС по регионам, а также отчеты о результатах деятельности комиссий по предупреждению и ликвидации ЧС за период 2022–2025 годов.

Результаты анализа показали, что наибольшее количество задержек происходит на этапе перехода между уровнями: от местного (муниципального) к региональному. Данная проблема известна в теории управления как «эффект коллодца» – информация, поднимающаяся снизу вверх, теряет свою оперативность и насыщенность деталями из-за необходимости прохождения множества согласующих инстанций. Так, при ликвидации последствий паводков в Краснодарском крае и Ростовской области в 2024 году отмечалось дублирование действий эвакуационных комиссий и оперативных штабов при МЧС России, что создавало излишнюю бюрократическую нагрузку на глав муниципалитетов, которые формально являются председателями муниципальных комиссий по ЧС, но фактически зависят от методических указаний и оперативных команд вышестоящего регионального штаба. В результате время принятия решений о начале эвакуации увеличивалось в среднем на 2–3 часа, что в условиях стремительного подъема воды являлось критическим фактором.

Основной институциональный конфликт, выявленный в ходе исследования, лежит в плоскости разграничения полномочий между МЧС России и Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (далее – Минприроды России) в части прогнозирования природных катастроф. Хотя формально Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) находится в ведении Минприроды России, в оперативном режиме

ее данные критически необходимы МЧС России для принятия упреждающих мер. Существующие регламенты обмена данными, как показывает анализ, часто не учитывают временной лаг, необходимый для верификации этих данных, что приводит к ситуации «либо поздно, либо неточно».

Подобный дисбаланс подтверждает тезис о том, что формальная структура подчиненности не должна препятствовать формированию ситуационных центров, работающих в режиме единой диспетчерской сети. В этой связи заслуживает внимания предложение о создании на базе Национального центра управления в кризисных ситуациях (НЦУКС) постоянно действующей межведомственной рабочей группы с участием представителей Росгидромета, Минприроды России, Минздрава и Минтранса.

Говоря об организации работы органов власти, нельзя обойти стороной вопрос материально-технического резервирования. Анализ нормативных требований к созданию резервов материальных ресурсов для ликвидации ЧС показывает значительный разрыв между федеральными стандартами и реальными возможностями региональных и, особенно, местных бюджетов. В соответствии с постановлением Правительства РФ №794, на каждом уровне РСЧС должны формироваться резервы продовольствия, медицинского имущества, строительных материалов, топлива и средств индивидуальной защиты. Однако исследование отчетов муниципальных образований за 2023–2024 годы свидетельствует о том, что лишь 35–40% муниципалитетов имеют резервы в объеме, предусмотренном номенклатурой. Причиной является так называемое «финансовое недофинансирование полномочий» – ситуация, при которой государство обязывает муниципалитеты содержать спасательные формирования и резервы, но не предоставляет в достаточном объеме субвенции или трансферты из регионального бюджета. Как следствие, муниципальные звенья РСЧС существуют номинально, а реальная нагрузка ложится на аварийно-спасательные службы субъекта Федерации, что нарушает принцип территориальной приближенности помощи к месту ЧС и увеличивает время прибытия сил до 40–60 минут в сельской местности.

С точки зрения организации работы с населением, в исследовании выявлена еще одна проблема: низкая вовлеченность институтов местного самоуправления в разъяснительную и профилактическую работу. Законодательством установлена обязанность органов власти информировать население об угрозах и способах защиты, однако пропаганда знаний в области гражданской обороны и защиты от ЧС часто носит формальный характер. Периодичность проведения инструктажей и учений с населением (в соответствии с типовыми программами – один раз в полугодие) не учитывает социально-демографические особенности конкретного поселения – наличие маломобильных групп граждан, лиц пожилого возраста, удаленных хуторов или территорий с сезонным отселением.

В качестве примера может быть приведен опыт Курганской области в период паводка 2024 года, где отсутствие адресного информирования о маршрутах эвакуации для жителей отдаленных деревень привело к ситуации, когда люди покидали жилье с опозданием на 5–6 часов.

Для решения обозначенных проблем в работе предлагается не ужесточать административную ответственность, что часто является «стандартным» управленческим решением, а пересмотреть подход к регламентации процедур.

Данный элемент подразумевает отработку взаимодействия не по стандартной схеме «доклад – команда», предполагающей вертикальный канал связи, а с использованием методов ситуационного анализа (метода Case Study), имитационного моделирования и штабных тренировок с участием всех заинтересованных ведомств. Такой подход позволил бы выявить слабые звенья в межведомственной связи и отработать алгоритмы их устранения заранее, в мирное время, а не в условиях реальной угрозы.

Кроме того, заслуживает внимания зарубежный опыт организации управления в кризисных ситуациях. В частности, модель Федерального агентства по управлению чрезвычайными ситуациями (FEMA) в США, а также системы управления в странах Европейского союза (Механизм гражданской защиты ЕС) демонстрируют смещение центра тяжести координации в сторону создания постоянных совместных оперативных групп, состоящих из представителей разных

ведомств – полиции, здравоохранения, инженерных служб, гидрометслужб и волонтерских организаций. Эти группы работают под единым оперативным руководством на принципах «команды одного руководителя» (Unified Command), независимо от ведомственной принадлежности участников.

В Великобритании аналогичный подход реализован через систему «Золотая – Серебряная – Бронзовая» командная структура, где руководители разных служб совместно разрабатывают стратегию на стратегическом уровне (Gold), тактику на оперативном (Silver) и исполнение на полевом (Bronze) без дублирования приказов. Адаптация такого подхода к российской административной системе видится затруднительной из-за жесткости законодательства и исторически сложившейся ведомственной обособленности, однако отдельные элементы, в частности создание межведомственных «когнитивных центров» ситуационного анализа на уровне федеральных округов, могут быть успешно имплементированы.

В качестве пилотного проекта предлагается создание таких центров на базе существующих региональных центров МЧС России с включением в их состав представителей Росгидромета, Роспотребнадзора и региональных органов управления здравоохранением.

Проведенный анализ позволяет сформулировать несколько обобщающих выводов.

1. Текущая модель организации работы органов власти в области защиты населения и территорий от ЧС является достаточно стройной с точки зрения законодательной формализации и иерархического структурирования. Федеральный закон №68-ФЗ и подзаконные акты, включая постановление Правительства РФ №794, создают необходимую правовую основу для функционирования РСЧС. Однако данная модель оказывается крайне уязвимой в части оперативной управляемости и межведомственной координации в условиях реальных кризисных ситуаций, требующих немедленного реагирования.

2. Основная проблема заключается не в недостатке полномочий у того или иного ведомства и не в несовершенстве законодательства как такового, а в отсутствии устойчивых горизонтальных координационных механизмов, которые не подкреплены ни финансовыми, ни кадровыми, ни мотивационными стимулами. Муниципальный уровень остается самым слабым звеном системы – не столько из-за отсутствия компетенций или кадрового потенциала, сколько из-за перегруженности глав муниципалитетов текущими хозяйственными и социально-экономическими вопросами, которые в повседневном режиме отодвигают вопросы гражданской обороны и защиты от ЧС на второй план. В результате, как показано в работе, лишь треть муниципальных образований имеют в полном объеме укомплектованные резервы материальных ресурсов.

3. Сформулированы практические рекомендации, направленные на совершенствование управленческих процедур координации.

К ним относятся следующие.

Внедрение цифровой платформы оперативного управления, объединяющей все службы экстренного реагирования (МЧС, МВД, Росгвардия, скорая медицинская помощь, аварийные службы ЖКХ) в едином информационном контуре без необходимости дополнительного согласования по иерархической лестнице. Предлагается реализовать принцип «единого окна» для передачи первичных данных о ЧС, при котором информация от диспетчера объекта поступает одновременно на все уровни РСЧС в течение 2–3 минут.

Усиление роли общественных институтов и добровольческих (волонтерских) формирований через официальное закрепление их статуса в региональных планах управления. Целесообразно разработать типовой регламент привлечения волонтеров к ликвидации последствий ЧС с четким распределением зон ответственности и обеспечением страхования жизни и здоровья добровольцев на период проведения аварийно-спасательных работ.

Пересмотр критериев оценки эффективности работы глав муниципальных образований, а также руководителей территориальных органов МЧС, с включе-

нием в перечень показателей таких индикаторов, как время реагирования на сигнал о ЧС (норматив – не более 10 минут с момента поступления сообщения), полнота и своевременность эвакуационных мероприятий, процент выполнения планов по созданию и обновлению резервов материальных ресурсов, а также доля населения, обученного действиям в условиях ЧС.

Организация ежегодных межведомственных штабных тренировок с использованием методов сценарного моделирования, в которых участвуют не только МЧС, но и представители всех органов исполнительной власти субъекта РФ, а также руководители системообразующих организаций и объектов критической инфраструктуры.

Дальнейшие исследования в данной области могут быть связаны с углубленным изучением механизмов информационного обмена в условиях цифровизации государственного управления, а также с разработкой методик оценки эффективности межведомственного взаимодействия на основе социологических опросов участников ликвидации ЧС.

Список литературы

1. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» №68-ФЗ от 21.12.1994 (ред. от 14.04.2023). – М., 2023.

2. Постановление Правительства РФ «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» №794 от 30.12.2003 (ред. от 15.04.2024). – М., 2024.

3. Воробьев Ю.Л. Катастрофические наводнения начала XXI века: уроки и выводы / Ю.Л. Воробьев, В.А. Акимов, Ю.И. Соколов. – М.: ДЭКС-пресс, 2003. – 351 с. EDN UCTFUX

4. Воробьев Ю.Л. Комплексная безопасность человека: учебное пособие / Ю.Л. Воробьев, В.А. Акимов, Ю.И. Соколов. – М.: ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2011. – 360 с. EDN OJWWOD

5. Быков А.А. Грозят ли России техногенные катастрофы? / А.А. Быков // Проблемы анализа риска. – 2009. – Т. 6. – №2. – С. 8–19.

6. Булгаков М.А. Система безопасности территории: институциональная структура и межведомственное взаимодействие / М.А. Булгаков, Е.В. Щербенко // Актуальные проблемы безопасности в техносфере. – 2022. – №4(8). – С. 77–80. DOI 10.34987/2712–9233.2022.20.87.015. EDN JJYNRF

7. Приказ МЧС России «Об утверждении положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» №217 от 27.03.2020.

8. Приказ МЧС России «Об утверждении Положения об организации информационного взаимодействия в рамках Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» №496 от 26.08.2009.

9. Приказ МЧС России «Об утверждении Порядка регистрации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований» №99 от 12.03.2018.

10. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / Д. Норт; пер. с англ. А.Н. Нестеренко. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с. EDN YQDVYE