

Воронков Александр Владимирович,

студент 2 курса

*Программы магистратуры «Система государственное и муниципальное
управление»*

Институт государственной службы и управления

Российской академии народного хозяйства и

государственной службы при Президенте РФ

(ИГСУ РАНХиГС) Россия, г. Москва

**ОРГАНИЗАЦИЯ ФУНКЦИОНАЛЬНЫХ И ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ
ПОДСИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ
СИТУАЦИЙ**

Аннотация. В статье проведён критический анализ правоприменительной практики функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). Выявлены системные разрывы между заявленными задачами и фактическими полномочиями МЧС России на региональном и муниципальном уровнях, а также дисбаланс в структуре координационных и повседневных органов управления. Особый акцент сделан на несовершенстве функциональных подсистем федеральных органов и нарушении законодательных норм в территориальных подсистемах городов федерального значения. На основе полученных выводов предложен подход к системной трансформации структуры и распределению полномочий, направленный на устранение выявленных противоречий и повышение эффективности государственного управления в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова. функциональная подсистема, законодательство,

Росгвардия, структура, государственное, ликвидация чрезвычайных ситуаций.

Annotation. *The article provides a critical analysis of the law enforcement practice of the Unified State System for Prevention and Elimination of Emergencies (RSChS). It identifies systemic gaps between the stated objectives and the actual powers of the Russian Ministry of Emergency Situations at the regional and municipal levels, as well as an imbalance in the structure of coordination and day-to-day management bodies. Special attention is given to the imperfections of the functional subsystems of federal agencies and the violation of legal norms in the territorial subsystems of cities of federal significance. Based on the findings, an approach to systemic transformation of the structure and distribution of powers has been proposed, aimed at eliminating the identified contradictions and improving the efficiency of public administration in the field of emergency protection.*

Keywords. *functional subsystem, legislation, Rosgvardia, structure, state, elimination of emergencies.*

РСЧС включает функциональные и территориальные подсистемы. Функциональные подсистемы формируются уполномоченными в области защиты от ЧС федеральными органами исполнительной власти и государственными корпорациями.

Каждая функциональная подсистема РСЧС действует на основании соответствующего Положения, разработанного профильным ФОИВ или государственной корпорацией. Вместе с тем практика выявляет несоответствие ряда действующих Положений о функциональных подсистемах их декларируемому предназначению. Показательным примером служат подсистемы, создаваемые МВД России и Росгвардией для обеспечения охраны общественного порядка и важных объектов. Задачи указанных федеральных ведомств чётко определены в соответствующих законодательных актах.

В целях выполнения именно этих задач МВД России образована функциональная подсистема охраны общественного порядка.

На Федеральную службу войск национальной гвардии также возложен ряд задач в сфере охраны общественного порядка при чрезвычайных ситуациях: поддержание общественного порядка и безопасности, охрана важных государственных объектов, специальных грузов и инфраструктурных объектов, а также обеспечение режима чрезвычайного положения¹.

Необходимо учитывать, что режим чрезвычайного положения может вводиться в том числе в связи с возникновением чрезвычайных ситуаций². При функционировании в условиях чрезвычайного положения Росгвардия выполняет следующие задачи:

организацию и поддержание особого режима въезда и выезда на территории, в пределах которой введено чрезвычайное положение;

охрану объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни, здоровья людей и окружающей природной среды;

непосредственное участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций и спасении жизней людей в составе сил РСЧС.

Таким образом, законодательство относит к сфере деятельности Росгвардии в области защиты от ЧС: обеспечение режима чрезвычайного положения, поддержание общественного порядка, охрану важных объектов и непосредственное участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Однако, невзирая на перечисленные законодательные задачи, образованная Росгвардией функциональная подсистема РСЧС ориентирована прежде всего на защиту собственного персонала, членов их семей и подведомственных объектов от ЧС. При этом функции охраны важных государственных объектов, обеспечения общественной безопасности и

¹ Федеральный закон от 3.07. 2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»

² Федеральный конституционный закон от 30.05. 2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении».

правопорядка оказались выведены за рамки функционального поля данной подсистемы.

Таким образом, складывается ситуация, при которой ФОИВ формируют функциональные подсистемы РСЧС, ориентированные прежде всего на предупреждение и ликвидацию ЧС на собственных объектах. При последовательном применении такого подхода функциональные подсистемы должны были бы создаваться всеми без исключения федеральными органами исполнительной власти, поскольку все они располагают подведомственными организациями, потенциально уязвимыми для воздействия чрезвычайных ситуаций.

Федеральные органы исполнительной власти должны регламентировать решение конкретных задач в рамках РСЧС применительно к профильным направлениям своей деятельности путём создания соответствующих функциональных подсистем.

Показателен в данном отношении пример российского казачества, на которое возложены обязанности по участию в ликвидации ЧС и охране общественного порядка. Это, однако, не предполагает необходимости создания казачеством собственной функциональной подсистемы РСЧС: соответствующие задачи могут и должны выполняться в рамках подсистем, создаваемых МВД России или Росгвардией.

Показательно, что ряд ФОИВ, образующих функциональные подсистемы РСЧС, в действительности не наделён задачами в области защиты населения от ЧС. В частности, Минэкономразвития России формирует функциональную подсистему предупреждения и ликвидации ЧС в сфере деятельности Роспатента, тогда как Положение о Роспатенте не содержит соответствующих функций; более того, сам Роспатент официально подтверждает, что не входит в систему РСЧС.

Аналогичная ситуация наблюдается применительно к Министерству просвещения России, образующему функциональную подсистему РСЧС при

отсутствии в своём Положении прямых функций в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций³.

Если же руководствоваться логикой, согласно которой наличие в системе Минпросвещения учебно-воспитательных учреждений закрытого типа оправдывает формирование функциональной подсистемы, то по тому же принципу соответствующую подсистему следовало бы создавать в Федеральной службе исполнения наказаний.

Правовые коллизии выявляются также в регулировании порядка функционирования функциональной подсистемы РСЧС Вооружённых Сил Российской Федерации. Данная подсистема создана для предупреждения и ликвидации ЧС в воинских частях и на объектах Минобороны России. При этом законодательство предусматривает возможность привлечения специально подготовленных формирований Вооружённых Сил к ликвидации ЧС, однако порядок реализации данного требования в Положении о подсистеме не регламентирован.

Проведённый анализ положений о функциональных подсистемах РСЧС установил, что лишь у 58% ФОИВ, их образующих, данные положения отвечают требованиям федерального законодательства (рисунок 1). При этом реальными полномочиями в области защиты от ЧС располагают только 47% ФОИВ, создающих функциональные подсистемы (рисунок 2).

³ Приказ МЧС России от 11.08.2014 № 400 «Об утверждении Положения о функционировании подсистемы РСЧС в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». // СПС Консультант Плюс.

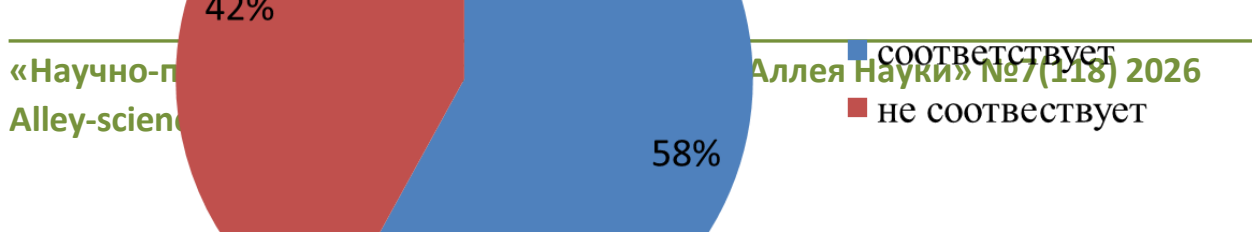


Рисунок 1. Соотношение ФОИВ, чьи Положения о функциональных подсистемах РСЧС соответствуют требованиям федерального законодательства

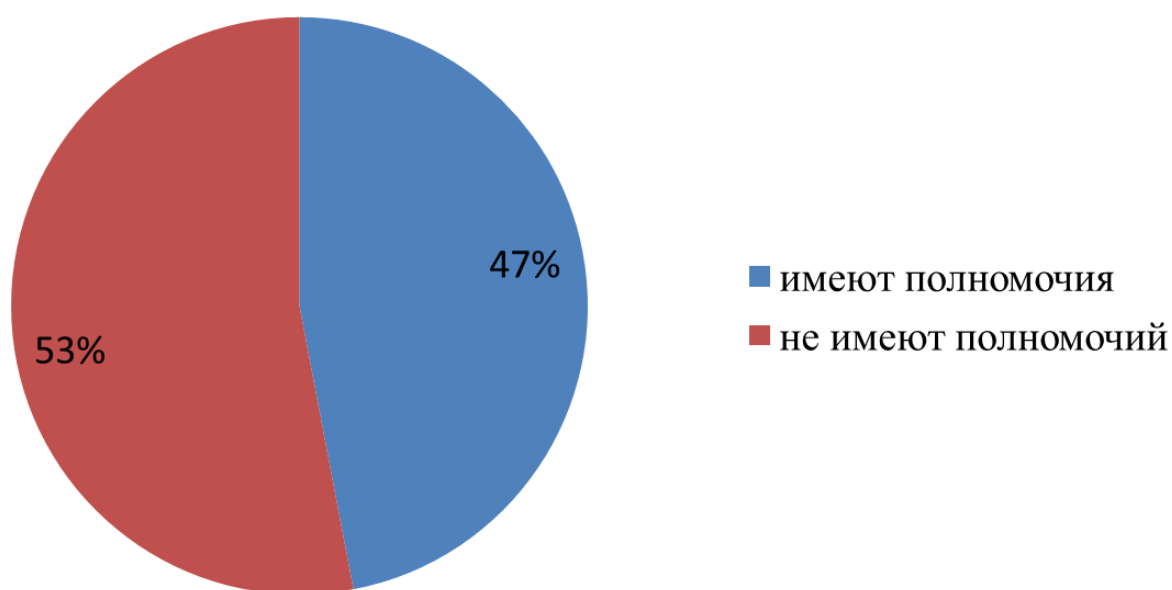


Рисунок 2. Доля ФОИВ, имеющих полномочия в области защиты от ЧС

Выявленное положение дел обуславливает необходимость комплексной актуализации состава функциональных подсистем РСЧС и регулирующих их

положений с целью приведения в соответствие с требованиями действующего законодательства.

Вместе с тем за ФОИВ и государственными корпорациями не закреплены конкретизированные функции в сфере защиты от ЧС: их обязательства ограничиваются лишь общим требованием участия в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Изначально, когда в России в 1992 г. была образована РСЧС ряд профильных министерств и ведомств имели специальные функции ряда в области защиты от ЧС⁴.

Рассмотрим, как эволюционировали эти функции на примере Минтранса России. Так, Министерство отвечало за обеспечение перевозок сил, средств и материально-технических ресурсов, необходимых для проведения работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, осуществление эвакуационных мероприятий. В настоящее время оно создаёт 6 функциональных подсистем, причём 5 из них образованы федеральными агентствами, входящими в его состав. Из этих 5 функциональных подсистем три образованы Росморречфлотом.

При этом в положениях о Росморречфлоте и Росжелдоре вопросы транспортного обеспечения ликвидации ЧС и участия в эвакуации населения не регламентированы, хотя железнодорожный транспорт традиционно рассматривается как один из основных инструментов массовой эвакуации.

Функции по обеспечению участия воздушного транспорта в перевозке сил, средств и материальных ресурсов для нужд ликвидации ЧС и проведения эвакуации закреплены лишь за Росавиацией.

Схожие коллизии прослеживаются и в регулировании полномочий других федеральных органов исполнительной власти в сфере защиты

⁴ Постановление Правительства РФ от 18 апреля 1992 г. № 261 «О создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях» [Электронный ресурс]. // ГАРАНТ Режим доступа: URL: <https://base.garant.ru/5630768/?ysclid=mq6sjbu0r7985083721> (дата обращения: 16.01.2023).

населения от чрезвычайных ситуаций.

Выявленные недостатки нормативного регулирования полномочий ФОИВ и государственных корпораций в области предупреждения и ликвидации ЧС влекут за собой размывание ответственности и невозможность надлежащего планирования защитных мероприятий применительно к природным и техногенным катастрофам.

Обратимся к анализу особенностей функционирования территориальных подсистем РСЧС.

Территориальные подсистемы формируются в субъектах Российской Федерации в целях обеспечения защиты от ЧС в пределах соответствующих территорий и включают звенья, соответствующие административно-территориальному делению региона.

Звенья территориальных подсистем образуют муниципальный уровень единой системы и создаются в муниципальных образованиях для обеспечения защиты от ЧС в пределах их территорий. Задачи, организационная структура, состав сил и средств, а также порядок функционирования звеньев определяются соответствующими положениями о них в соответствии с требованиями положений о территориальных подсистемах РСЧС.

Анализ функционирования территориальных подсистем РСЧС выявляет проблемные аспекты их организации применительно к городам федерального значения.

В соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ города федерального значения вправе самостоятельно определять полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области защиты от ЧС. При этом принципы построения и состав органов управления РСЧС устанавливаются федеральным законодательством, а также постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных

ситуаций» и Положение о РСЧС закрепляют уровневую структуру системы, включающую муниципальный уровень, на котором органы местного самоуправления обязаны формировать координационные органы, постоянно действующие органы управления и органы повседневного управления.

Между тем анализ структуры территориальных подсистем РСЧС в городах федерального значения выявляет их несоответствие требованиям упомянутого федерального закона и Положения о РСЧС.

Показательны следующие примеры. В Санкт-Петербурге органы управления и силы РСЧС на районном уровне создаются администрациями районов, являющимися исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, а не органами местного самоуправления. Фактически это означает, что муниципальный уровень территориальной подсистемы РСЧС в Санкт-Петербурге отсутствует⁵. Вместо муниципального уровня образован районный уровень территориальной подсистемы РСЧС, на котором функционируют органы управления РСЧС, созданные органами государственной власти г. Санкт-Петербурга⁶.

В Москве, напротив, прослеживается дублирование органов управления на муниципальном уровне РСЧС⁷. Обязанность по созданию соответствующих органов возложена одновременно на управы районов г. Москвы и органы местного самоуправления. При этом управы районов являются территориальными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, чьи границы совпадают с границами муниципальных образований⁸. В результате в пределах единой территории параллельно

⁵ Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 31 мая 2012 г. N 36-пг «О структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга». // СПС Консультант Плюс.

⁶ Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 2 ноября 2006 г. № 1359 «О Санкт-Петербургской территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». // СПС Консул.

⁷ Закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы». // СПС КонсультантПлюс.; Закон г. Москвы от 5 июля 1995 г. № 13-47 «О территориальном делении города Москвы». // СПС КонсультантПлюс.

⁸ Постановление Правительства Москвы от 20 сентября 2005 г. № 715-ПП «Об утверждении Положения о Московской городской территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». // СПС КонсультантПлюс.

функционируют идентичные органы управления РСЧС, созданные как региональными государственными органами, так и органами местного самоуправления, при том что их задачи, права и полномочия практически совпадают (таблица 1).

Можно констатировать, что законодательство городов федерального значения, регулирующее полномочия органов местного самоуправления в области защиты от ЧС, вступает в противоречие с федеральным законодательством. Согласно ст. 76 Конституции Российской Федерации законы субъектов не должны противоречить федеральным, а при наличии такого противоречия применяется норма федерального уровня.

В то же время законодательство об организации местного самоуправления наделяет города федерального значения правом самостоятельно устанавливать перечень вопросов местного значения, включая вопросы защиты от ЧС, что предоставляет региональным органам государственной власти таких городов возможность не передавать органам местного самоуправления соответствующие полномочия. В результате возникает коллизия между федеральными нормативными актами, регулирующими организацию местного самоуправления и защиту от чрезвычайных ситуаций соответственно⁹.

⁹ Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». // СПС КонсультантПлюс.

Таблица 1.

Структура территориальных подсистем РСЧС в г. Москве и г. Севастополе

Московская городская территориальная подсистема РСЧС				Севастопольская городская территориальная подсистема РСЧС			
УРОВНИ РСЧС	Координационный орган	Постоянно действующий орган	Орган повседневного управления	УРОВНИ РСЧС	Координационный орган	Постоянно действующий орган	Орган повседневного управления
Городской уровень	КЧС и ОПБ Правительства Москвы	ГУ МЧС России по г. Москве	Единая система оперативно-диспетчерского управления в ЧС г. Москвы	Региональный уровень	КЧС и ОПБ г. Севастополя	ГУ МЧС России по г. Севастополю	ЦУКС ГУ МЧС России по г. Севастополю
							ГКУ Севастополя "Единая дежурно-диспетчерская служба города Севастополя"
Уровень административного округа г. Москвы	КЧС и ОПБ административных округов г. Москвы	Структурные подразделения Главного управления МЧС России по г. Москве, осуществляющие свою деятельность на территории соответствующих адм.округов г. Москвы	дежурно-диспетчерские службы административных округов г. Москвы	Отраслевой подуровень регионального уровня		структурные подразделения соответствующих исполнительных органов государственной власти Севастополя	дежурные (оперативно-дежурные) службы исполнительных органов государственной власти г. Севастополя
Уровень района г. Москвы, поселения г. Москвы	КЧС и ОПБ управ районов г. Москвы (орган гос. власти)	Структурные подразделения управ районов города Москвы (орган гос. власти)		Муниципальный уровень	КЧС и ОПБ внутригородских муниципальных образований	структурные подр. предс-ых и испо.-распоряд-ых органов внутригородских мун-х образований г. Севастополя	соответствующие дежурные службы в исполнительно-распорядительных органах внутригородских муниципальных образований г. Севастополя
Объектовый уровень	КЧС и ОПБ организаций	Структурные подразделения или работники организаций	подр-я организаций, обеспечивающие их деятельность в области защиты населения и территорий от ЧС	Объектовый уровень	КЧС и ОПБ организаций	структурные подразделения или работники	дежурно-диспетчерские и дежурные службы организаций

Для разрешения данных противоречий необходимо оценить, располагают ли органы местного самоуправления городов федерального значения реальными ресурсами для выполнения соответствующих полномочий.

Федеральный закон № 68-ФЗ определяет финансирование защитных мероприятий на местном уровне как расходное обязательство муниципального образования. Следовательно, создание и содержание органов управления и сил РСЧС муниципального уровня должно осуществляться за счёт местных бюджетов. Практика убедительно свидетельствует о том, что реальные финансовые возможности для исполнения этих обязательств у органов местного самоуправления в городах федерального значения отсутствуют (рисунок 3).



***Рисунок 3. Структура органов местного самоуправления
Адмиралтейского округа г. Санкт-Петербурга***

По общему правилу органы управления РСЧС формируются в составе местной администрации. Однако, по данным официального сайта Адмиралтейского округа г. Санкт-Петербурга, весь аппарат местной администрации представлен лишь тремя должностными лицами:

Главой местной администрации;
главным бухгалтером;

секретарём¹⁰.

Это не позволяет иметь в муниципальном округе органы, уполномоченные на решение задач в области защиты от чрезвычайных ситуаций. Аналогичная ситуация наблюдается и в других муниципальных образованиях городов федерального значения. Это означает, что требования федерального законодательства в отношении органов местного самоуправления городов федерального значения не соответствуют их реальным возможностям по реализации задач защиты от чрезвычайных ситуаций.

Следует также отметить, что защитные мероприятия в таких муниципальных образованиях практически реализуются в рамках единого комплекса действий, осуществляемых на уровне субъекта Российской Федерации в целом.

Библиографический список:

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). – Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 08.05.2026)
2. Федеральный конституционный закон от 30.05. 2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.05.2026).
3. Федеральный закон Российской Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». / СПС КонсультантПлюс.
4. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Официальный интернет-

¹⁰ Органы местного самоуправления. Адмиралтейский муниципальный округ. URL: <http://www.admiraloktug.ru/organyemestnogo-samoupravleniya>.

портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.05.2026).

5. Федеральный закон от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.05.2026).

6. Федеральный закон от 7.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.05.2026).

7. Федеральный закон от 3.07. 2016 № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.05.2026).

8. Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 08.05.2026).

9. Указ Президента Российской Федерации от 17.12.1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 08.05.2026).

10. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 08.05.2026).

11. Указ Президента РФ от 11 января 2018 г. № 12 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 08.05.2026).

12. Указ Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868

«Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий». / СПС КонсультантПлюс.

13. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 08.05.2026).

14. Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2005 № 11 «О Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности» // СПС Консультант Плюс.

15. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 июля 2019 г. № 1413-р. // СПС КонсультантПлюс.

16. Постановление Совмина СССР от 15 декабря 1990 г. № 1282 «О создании Государственной общесоюзной системы по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях» // СПС Консультант Плюс, (дата обращения: 08.05.2026).

17. Приказ МЧС России от 28 марта 2025 г. № 258 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» // Официальный интернет-портал правовой информации. – URL: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 08.05.2026).

18. Постановление Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 19 апреля 2019 г. № 49-10 «О модельном законе «О гражданской защите». // СПС КонсультантПлюс.

19. Постановление Губернатора Московской области от 21 февраля 2022 года № 51-ПГ «О введении на территории Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в связи с

массовым прибытием в Московскую область граждан, вынужденно покинувших территорию Украины» [Электронный ресурс]. // Российская газета. Режим доступа: URL: <https://rg.ru/documents/2022/02/22/mosobl-post51-reg-dok.html> (дата обращения: 16.01.2023).

20. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 2 ноября 2006 г. № 1359 «О Санкт-Петербургской территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». // СПС КонсультантПлюс.

21. Постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 31 мая 2012 г. N 36-пг «О структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга». // СПС КонсультантПлюс.

22. Постановление Правительства Москвы от 20 сентября 2005 г. № 715-ПП «Об утверждении Положения о Московской городской территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». // СПС КонсультантПлюс.

23. Закон г. Москвы от 28 июня 1995 г. «Устав города Москвы». // СПС КонсультантПлюс.; Закон г. Москвы от 5 июля 1995 г. № 13-47 «О территориальном делении города Москвы». // СПС КонсультантПлюс.

24. Протокол заседания Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности от 21 апреля 2014 г. № 6. / СПС КонсультантПлюс.