

Научная статья  
УДК 614.8.084  
doi: 10.34987/2712-9233.2022.20.87.015

## Система безопасности территории: институциональная структура и межведомственное взаимодействие

*Михаил Александрович Булгаков*  
*Ева Владиславовна Щербенко*

*Сибирская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России, Железногорск, Россия*  
*Автор ответственный за переписку: Михаил Александрович Булгаков, bulgakov\_m@inbox.ru*

**Аннотация.** В статье анализируется проблема взаимодействия органов исполнительной власти, в полномочия которых входит решение вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Рассмотрена роль органов местного самоуправления в обеспечении безопасности населения во всех сферах жизнедеятельности. Охарактеризованы структура и организация межведомственного взаимодействия территориальной подсистемы РСЧС Новосибирской области.

**Ключевые слова:** межведомственное взаимодействие, система безопасности, единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, чрезвычайная ситуация

**Для цитирования:** Булгаков М.А., Щербенко Е.В. Система безопасности территории: институциональная структура и межведомственное взаимодействие // Актуальные проблемы безопасности в техносфере. 2022. № 4 (8). С. 77-80. <https://doi.org/10.34987/2712-9233.2022.20.87.015>.

## Territorial security system: institutional structure and interdepartmental interaction

*Mikhail A. Bulgakov*  
*Eva V. Shcherbenko*

*Siberian Fire and Rescue Academy of EMERCOM of Russia, Zheleznogorsk, Russia*  
*Corresponding author: Mikhail A. Bulgakov, bulgakov\_m@inbox.ru*

**Annotation.** The article analyzes the problem of interaction of executive authorities, whose powers include the solution of issues of protection of the population and territories from emergency situations. The role of local self-government bodies in ensuring the safety of the population in all spheres of life is considered. The structure and organization of interdepartmental interaction of the territorial subsystem of the Russian Emergencies Ministry of the Novosibirsk region are characterized.

**Keywords:** interdepartmental interaction, security system, unified state system of emergency prevention and response, emergency situation

**For citation:** Bulgakov M.A., Shcherbenko E.V. Territorial security system: institutional structure and interdepartmental interaction // Actual problems of safety In the technosphere.2022;4(8):77-80. (In Russ.). <https://doi.org/10.34987/2712-9233.2022.20.87.015>.

Согласно Указу Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации», решение задач обеспечения национальной безопасности в чрезвычайных ситуациях должно достигаться на основе «...повышения эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения...» [1].

Одним из значимых направлений повышения эффективности обеспечения национальной безопасности в чрезвычайных ситуациях (ЧС) является развитие управления единой государственной системы

предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и соответствующих механизмов взаимодействий структур и ведомств.

Согласно Положению [2], единая система объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Эффективная реализация обеспечения безопасности территории предполагает организацию взаимодействия между федеральными органами, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Это сопряжено с рядом проблем, в т.ч. в обеспечении устойчивых связей между органами государственной власти, относящихся к разным уровням управления, и, соответственно, обладающими разными полномочиями. Трудности во взаимодействии обусловлены также различиями в регламентах деятельности территориальных органов разных структур и их выраженной корпоративностью [3].

Реализуя свои функции через уровни власти (законодательной, судебной и исполнительной), государство обеспечивает населению безопасность в различных сферах жизнедеятельности: экологической, медицинской, пожарной, сфере общественного порядка и дорожного движения, при возникновении чрезвычайных ситуациях и др.

В силу того, что каждая из сфер безопасности обеспечивается человеку по месту его проживания (передвижения), следует говорить о непосредственном обеспечении общественной безопасности населения и, одновременно, любой из сфер городской жизни на муниципальном уровне.

В соответствии с ФЗ [4], на органы местного самоуправления (МСУ) муниципальных районов и городских округов возлагаются определенные обязанности, которые связаны с обеспечением безопасности во всех сферах жизнедеятельности.

Так, в сфере обеспечения пожарной безопасности МСУ выполняют функции предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на соответствующей территории.

Очевидно, что для обеспечения системы безопасности города требуется взаимодействие всех территориальных структур исполнительной власти; согласованность действий органов, включенных в структуру МЧС, МВД, Минздрава России.

Как показывает анализ отраслевых федеральных законов, полномочия органов МСУ шире, чем это определено ФЗ [4].

Одним из примеров может служить сфера обеспечения противопожарной безопасности. Согласно Федеральному закону, органы местного самоуправления реализуют обеспечение первичных мер противопожарной безопасности. При этом отраслевой ФЗ от 21.12.1994 N 69-ФЗ «О пожарной безопасности» отражает более широкие компетенции местных органов власти, в том числе организацию выполнения мер пожарной безопасности и др.

Как показывает практика, указанные законодательные нормы в полной мере не реализуются – муниципальные органы пожарной охраны не создаются, а местным бюджетом в незначительной мере поддерживается функционирование государственной пожарной службы ведения МЧС России.

Подобное несоответствие в федеральном и отраслевом законах касается круга компетенций органов местного самоуправления характерно и в отношении полиции.

Согласно Федеральному закону от 07.02.2011 N 3-ФЗ «О полиции», органы МСУ имеют право разрабатывать и внедрять инициативы по совершенствованию деятельности полиции. Однако, как и в случае с обеспечением пожарной безопасности, муниципальные органы общественного порядка не создаются, а полиция общественной безопасности включена в систему МВД России. Следует отметить возобновление в отдельных городах работы местных общественных объединений – народных дружин, оказывающих помощь полиции в охране общественного порядка.

В решение задач по обеспечению безопасности дорожного движения органы местного самоуправления включаются, прежде всего, посредством оптимизации транспортных потоков на территории города – строительства дорожных развязок, надземных пешеходных переходов, дорожных ограждений и др.

Системообразующую роль в обеспечении безопасности города играет единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Эффективность решения ее задач в решающей степени определяет организация межведомственного и информационного взаимодействия, а также

применение сил и средств, предназначенных для оперативного реагирования. Основу сил постоянной готовности составляют аварийно-спасательные службы и аварийно-спасательные формирования соответствующего уровня обеспечения материально-техническими ресурсами.

Для характеристики функционирования данной системы на территориальном уровне проведен анализ РСЧС Новосибирской области.

В соответствии с постановлением Правительства Новосибирской области «О территориальной подсистеме Новосибирской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» [5], ее состав образуют 47 организаций, имеющих необходимые силы и ресурсы для предупреждения и ликвидации последствий ЧС; 14 из них – организации силы постоянной готовности.

Сбор и анализ информации в области защиты населения и территорий от ЧС межмуниципального и регионального характера, информационные межведомственные потоки, в том числе на региональном уровне регламентируются соответствующими нормативными актами. Обмен информацией, регламентацию сроков и форм обмена между органами повседневного управления на региональном уровне определяет приказ министерства имущественных отношений Новосибирской области от 08.06.2015 № 28/ПР.

В состав РСЧС, действующей на территории Новосибирской области, включены 30 функциональных подсистем, представленные 14 министерствами и уполномоченными организациями. Общую численность сил и средств постоянной готовности составляют 4743 человека, 1527 единиц техники.

Кроме того, на территории Новосибирской области функционирует добровольная пожарная охрана (965 подразделений, состав которых формирует 19150 человек). Структуру добровольной пожарной охраны составляют и добровольные пожарные команды (21 ед), сформированные на территориях края. Пожарные команды, будучи филиалами общественных объединений пожарной охраны, не являются юридическими лицами. В их составе – 4089 человек. Действуют также 944 объектовых подразделения пожарной охраны.

Следует констатировать успешное решение задач по реагированию на чрезвычайные ситуации в Новосибирской области при соответствующей организации необходимых сил и средств. Органом, специально уполномоченным решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации ЧС по субъекту Российской Федерации, является Главное управление МЧС России по Новосибирской области. Его деятельность регламентирована Приказом МЧС России от 27.03.2020 № 217 «Об утверждении положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Управление территориальной подсистемы РСЧС осуществляется на двух уровнях: региональном и муниципальном.

В суточном режиме должностными лицами оперативной дежурной смены анализируется вся информация об оперативной обстановке на территории области. Полученные сведения обрабатываются и передаются руководству МЧС России и представителям федеральных, региональных и муниципальных органов исполнительной власти. Такое межведомственное информационное взаимодействие регламентировано Положением, утвержденным приказом МЧС России от 26.08.2009 № 496.

Для обеспечения эффективного информационного обмена между органами управления РСЧС на региональном уровне заключено 47 соглашений, 26 из которых – с органами управления территориальных и федеральных органов исполнительной власти, а также уполномоченными организациями функциональных подсистем РСЧС. По каждому соглашению разработаны двусторонние регламенты об организации информационного обмена.

В соответствии с установленным порядком организации представляют информацию в муниципалитеты, а также в федеральный орган исполнительной власти, к сфере деятельности которого относятся. В свою очередь, информация от муниципальных структур направляется одновременно в Правительство области и Главное управление МЧС России по Новосибирской области.

Главное управление МЧС России по Новосибирской области осуществляет сбор, обработку поступившей информации и представляет ее в Правительство Новосибирской области и вышестоящие органы управления РСЧС.

Следует отметить, что созданная система обеспечивает оперативное информирование как органов власти, так и населения об актуальных событиях, имеющих общественное значение, о происшествиях и чрезвычайных ситуациях.

Таким образом, Правительством и муниципальными образованиями Новосибирской области на системной основе созданы структуры управления для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, определены характерные риски и созданы соответствующие службы, реагирующие на возникновение условий чрезвычайной ситуации; определен порядок их реагирования; организовано межведомственное информационное взаимодействие.

Вместе с тем, следует констатировать, что количество пострадавших и погибших в результате техногенных, антропогенных, природных бедствий от года к году не только не снижается, но возрастает. При этом число факторов, обусловивших возникновение той или иной ситуации, значительно не увеличилось. Это указывает на потребность в повышении эффективности реагирования и предупреждения ЧС на территории муниципальных образований. Полагаем, в качестве одного из перспективных направлений совершенствования этой работы является повышение качества межведомственного взаимодействия с целью формирования системы безопасности города.

#### Список источников

1. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_389271/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_389271/)
2. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 (ред. от 16.06.2022) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций». – URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_45914/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45914/)
3. Урбазаев Б.М. Институциональная система обеспечения общественной безопасности на региональном уровне / Б.М. Урбазаев, М.Н. Урбазаев // Государство и право. – 2008. – № 10. – С. 93-96.
4. Федеральный Закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» - URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/)
5. Постановление Правительства Новосибирской области от 23.08.2010 № 105-п «О территориальной подсистеме Новосибирской области единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» – URL: [https://54.mchs.gov.ru/uploads/resource/2021-07-12/normativnyye-pravovyye-akty-novosibirskoy-oblasti\\_1626089658376155758.pdf](https://54.mchs.gov.ru/uploads/resource/2021-07-12/normativnyye-pravovyye-akty-novosibirskoy-oblasti_1626089658376155758.pdf)

#### Информация об авторах

Е.В. Щербенко - доктор экономических наук, доцент

Information about the author

E.V. Shcherbenko - Holder of an Advanced Doctorate (Doctor of Science) in Economic Sciences, Docent

Статья поступила в редакцию 08.11.2022; одобрена после рецензирования 10.12.2022; принята к публикации 21.12.2022.

The article was submitted 08.11.2022, approved after reviewing 10.12.2022, accepted for publication 21.12.2022.