

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего  
образования  
«Тольяттинский государственный университет»

Институт права

(наименование института полностью)

Кафедра «Конституционное и административное право»  
(наименование)

40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности  
(код и наименование направления подготовки / специальности)

Государственно-правовая

(направленность (профиль)/специализация)

## **ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (ДИПЛОМНАЯ РАБОТА)**

на тему «МЧС России в системе органов государственной власти, обеспечивающих национальную безопасность»

Обучающийся

Д.В. Трубников

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Руководитель

кандидат юридических наук, И.А. Александров

(ученая степень, Инициалы Фамилия)

Тольятти 2022

## Аннотация

Актуальность темы исследования. Современные условия характеризуются развитием мегаполисов, ростом количества потенциально опасных производственных объектов, усложнением инфраструктуры, природными аномалиями, вследствие чего часто возникают чрезвычайные ситуации. Такие обстоятельства требуют совершенствования и повышения эффективности мер профилактики и предупреждения чрезвычайных ситуаций. В этой связи усиливается роль и значение МЧС России как федерального органа исполнительной власти, наделенного надзорными функциями по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и в целом в области обеспечения национальной безопасности. В целях реализации единой государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций МЧС России выполняет особые полномочия и функции. Все вышеизложенное, подтверждает актуальность темы исследования.

Объектом исследования является административно-правовой статус МЧС России в системе органов государственной власти, обеспечивающих национальную безопасность.

Предметом исследования является совокупность правовых норм, правоприменительной практики, которые касаются деятельности МЧС России в системе органов государственной власти, обеспечивающих национальную безопасность.

Целью выпускной квалификационной работы является исследование места МЧС России в системе органов государственной власти, обеспечивающих национальную безопасность, а также разработка рекомендаций по совершенствованию деятельности МЧС России, направленных на устранение угроз национальной безопасности.

## Оглавление

Введение .....	4
Глава 1 Общая характеристика МЧС России .....	7
1.1 История развития МЧС России .....	7
1.2 Место МЧС России в системе органов государственной власти... 11	
Глава 2 Роль МЧС России в системе органов государственной власти, обеспечивающих национальную безопасность .....	17
2.1 Основные задачи и функции МЧС России, направленные на обеспечение национальной безопасности..... 17	
2.2 Полномочия МЧС России в области обеспечения общественной безопасности..... 25	
Глава 3 Перспективы совершенствования деятельности МЧС России в области обеспечения национальной безопасности .....	30
3.1 Исследование угроз национальной безопасности в сфере деятельности МЧС России..... 30	
3.2 Рекомендации по совершенствованию деятельности МЧС России, направленные на устранение угроз национальной безопасности .....	43
Заключение .....	53
Список используемой литературы и используемых источников .....	67

## Введение

Актуальность темы исследования. Современные условия характеризуются развитием мегаполисов, ростом количества потенциально опасных производственных объектов, усложнением инфраструктуры, природными аномалиями, вследствие чего часто возникают чрезвычайные ситуации. Такие обстоятельства требуют совершенствования и повышения эффективности мер профилактики и предупреждения чрезвычайных ситуаций.

В этой связи усиливается роль и значение МЧС России как федерального органа исполнительной власти, наделенного надзорными функциями по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и в целом в области обеспечения национальной безопасности.

В настоящее время, МЧС России выступает как управляющий центр, проводящий государственную политику и осуществляющий управление в установленной сфере деятельности по обеспечению безопасности граждан и государства при разных катастрофах, способствующий усилению национальной безопасности. В целях реализации единой государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций МЧС России выполняет особые полномочия и функции. Все вышеизложенное, подтверждает актуальность темы исследования.

Степень научной разработанности темы исследования. В юридической литературе вопросам деятельности МЧС России, его роли в обеспечении национальной безопасности посвящены труды таких авторов, как: Э.Н. Аюбов, И.А. Барбашин, В.И. Баршов, Б.В. Буданов, Л.С. Васильев, А.В. Верескун, Д.С. Власов, Н.И. Глинская, В.Н. Григорьев, С.Н. Гриняев, Т.С. Дельвари, И.В. Жданенко, С.А. Казаков, И.Б. Кардашова, А.В. Лебедев, А.А. Мажажихов, П.Л. Мареев, Д.А. Медведев, Н.С. Никитин,

Е.Ю. Одинокова, А.В. Силкин, Д.С. Тимофеев, С.Е. Шурупов, О.С. Юнцова и др.

Несмотря на достаточно широкое исследование деятельности МЧС России, многие вопросы совершенствования его деятельности для обеспечения национальной безопасности остаются не решенными, что подтверждает необходимость проведения дополнительных исследований.

Объектом исследования является административно-правовой статус МЧС России в системе органов государственной власти, обеспечивающих национальную безопасность.

Предметом исследования является совокупность правовых норм, правоприменительной практики, которые касаются деятельности МЧС России в системе органов государственной власти, обеспечивающих национальную безопасность.

Цель и задачи исследования. Целью выпускной квалификационной работы является исследование места МЧС России в системе органов государственной власти, обеспечивающих национальную безопасность, а также разработка рекомендаций по совершенствованию деятельности МЧС России, направленных на устранение угроз национальной безопасности.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие основные задачи:

- рассмотрение истории развития МЧС России;
- изучение места МЧС России в системе органов государственной власти;
- раскрытие основных задач и функций МЧС России, направленных на обеспечение национальной безопасности;
- исследование полномочий МЧС России в области обеспечения общественной безопасности;
- выявление угроз национальной безопасности в сфере деятельности МЧС России;

- разработка рекомендаций по совершенствованию деятельности МЧС России, направленных на устранение угроз национальной безопасности.

Методология и методика исследования. Для выполнения указанных задач в исследовании применялись такие методы, как: диалектика, синтез, комплексный и системный подход, метод сравнительно-правового исследования, конкретно-исторический метод, формально-юридический метод.

Теоретическая основа исследования включает юридическую литературу, материалы периодических изданий.

Нормативная база исследования включает комплекс действующих нормативно-правовых актов, раскрывающих полномочия, функции и задачи деятельности МЧС России для обеспечения национальной безопасности.

Структуру работы определили цели и задачи исследования. Работа состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников.

## **Глава 1 Общая характеристика МЧС России**

### **1.1 История развития МЧС России**

Историческое развитие России связано с различными опасными природными явлениями, катастрофами, стихийными бедствиями, опасностями, возникающими при ведении военных действий. Как правило, люди в таких ситуациях объединялись с целью противостояния таким бедствиям и организовывали помощь нуждающимся, которые стали жертвами подобных ситуаций. Стремление к коллективному противостоянию чрезвычайных ситуаций и бедствиям разного рода является одной из предпосылок создания государства.

«В зависимости от источника возникновения опасностей, появлялись силы по противостоянию, формировались специальные документы, определяющие вопросы безопасности в соответствующей сфере.

Подтверждением этому является появление пожарной службы в конце XV века при Иване III, а в последующем в 1504 г. формируются и публикуются противопожарные правила, которые были распространены на всю Россию. При Петре I образуется пожарная повинность.

В период революции и гражданской войны профессиональная пожарная охрана в силу своей малочисленности и слабого оснащения была не в состоянии противостоять захлестнувшим страну пожарам.

Основная тяжесть легла на плечи добровольных пожарных дружин. В связи с этим 17 апреля 1918 г. Совет Народных Комиссаров СССР принимает декрет «Об организации государственных мер борьбы с огнем», положивший начало созданию новой системы пожарной безопасности в России» [11].

В составе НКВД для организации деятельности межведомственного Пожарного совета был создан специальный аппарат.

«Понимая серьезность борьбы со стихийными бедствиями в Кодексе законов о труде РСФСР в 1922 г. в разделе III «О порядке привлечения к

трудовой повинности граждан РСФСР», записывается, что «в исключительных случаях (борьба со стихийными бедствиями, недостаток в рабочей силе для выполнения важнейших государственных заданий) все граждане РСФСР, за изъятиями, указанными в ст. ст. 12—14, могут привлекаться к труду в порядке трудовой повинности согласно специальным постановлениям Совета Народных Комиссаров СССР или органов, уполномоченных на то Советом Народных Комиссаров. В этой формулировке впервые в России используется термин «стихийные бедствия». В эти годы, как подчеркивалось выше, шло постоянное совершенствование пожарной охраны в стране. В 1940 г. были введены «Боевой устав пожарной охраны» и «Устав внутренней службы в пожарной охране».

Накануне Великой Отечественной войны пожарная охрана страны представляла собой уже хорошо организованную силу. Она в централизованном порядке обеспечивалась квалифицированными кадрами, необходимой пожарной техникой, специальными видами снаряжения. Вся боевая и профилактическая работа противопожарной службы строилась по единым уставам и наставлениям. Республиканские, краевые и областные центры, крупные города, большинство районных центров охранялось профессиональными городскими пожарными командами (ГПК), содержащимися за счет местного бюджета» [11].

В тот период военизированная охрана устанавливалась строго на оборонных объектах.

В период войны органы управления пожарной охраны, а также пожарные команды НКВД входили в состав местной противовоздушной обороны (МПВО), однако подчинялись Главному управлению пожарной охраны (ГУПО).

В силу появления новых угроз формировались требуемые силы и специальные структуры.



Потребность в формировании государственных систем защиты населения и территорий обосновывалась, в первую очередь, ростом военных угроз.

«Своевременное создание МПВО обеспечило в годы Великой Отечественной войны успешную защиту населения и создание условий для функционирования объектов народного хозяйства. За годы Великой Отечественной войны МПВО превратилось из локальной в общегосударственную систему защиты тыла страны, была важным элементом обороноспособности государства, составной частью Вооруженных Сил страны.

Положениями о МПВО Союза ССР, утвержденными постановлениями Совета Министров СССР 31 октября 1949 г. и 14 апреля 1956 г. были определены на основе опыта Великой Отечественной войны цели, задачи, организационная структура МПВО, основные мероприятия, проводимые на территории страны, роль и место войск МПВО, формирований МПВО и групп самозащиты, порядок подготовки кадров и населения в системе МПВО, обязанности министерств и ведомств» [14, с. 8].

«Появление ядерного оружия, создание ракетных средств его доставки потребовали все же коренных изменений военных доктрин ядерных стран, при этом проблема защиты населения и территорий от оружия массового поражения приобрела еще большую остроту и важность. В связи с этим в 1961 году было принято решение о преобразовании МПВО в гражданскую оборону» [11].

История показывает, что в 60-70 гг. для обеспечения готовности гражданской обороны на случай возникновения ядерной войны было сделано достаточно много. В частности, были определены принципы защиты населения от оружия массового поражения.

С течением времени, ситуация менялась, появлялись все новые и новые вызовы и угрозы. Для их предупреждения создавались новые структуры, принимались соответствующие законопроекты.

Так, в 1989 г. Верховный Совет СССР принял решение о формировании в структуре Правительства СССР специального органа – Государственной комиссии Совета Министров СССР по чрезвычайным ситуациям. В 1990 г. на основании постановления Совета Министров СССР формируется государственная система по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях, объединяющая органы управления, силы и средства, решающие задачи защиты граждан и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Данная структура существовала вплоть до распада СССР [17].

В 1990 г. Президиумом Верховного Совета РСФСР было принято постановление «Об образовании Российского корпуса спасателей». «Реализуя это постановление, Совет Министров РСФСР в целях радикального улучшения работы по защите населения и народнохозяйственных объектов при чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени, придания этой работе общенациональной значимости, возведения ее на уровень государственной политики постановлением от 27 декабря 1990 г. № 606 образовал Российский корпус спасателей на правах Государственного комитета РСФСР» [11].

Через достаточно короткий промежуток времени, а именно 30.07.1991 г. с целью расширения полномочий, Российский корпус спасателей был преобразован в Государственный комитет РСФСР по чрезвычайным ситуациям (ГКЧС РСФСР).

Затем данная структура была вновь реорганизована и на основе Госкомитета и Штаба гражданской обороны РСФСР был сформирован Государственный комитет по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий при Президенте

РСФСР. В 1994 г. данная структура была реорганизована на основании Указа Президента РФ от 10.01.1994 г. «О структуре федеральных органов исполнительной власти» в Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В настоящее время МЧС России является основным органом, осуществляющим управление в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности, а также координирующим деятельность федеральных органов исполнительной власти в соответствующей области.

## **1.2 Место МЧС России в системе органов государственной власти**

В современном обществе большое значение имеет деятельность, связанная с преодолением кризисных явлений. При этом, такие ситуации становятся все более частыми, опасными.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах [27].

Вопросам деятельности МЧС России и его места в обеспечении национальной безопасности страны посвящены работы многих ученых, в частности: Э.Н. Аюбова, И.В. Жданенко, А.В. Верускина, А.В. Силкина [1], И.А. Барбашина, О.С. Юнцова [2], В.И. Баршова [3], Д.С. Власова [5],

Н.И. Глинской, Е.Ю. Одиноквой [6], В.Н. Григорьева [8], Л.А. Жуковой [9], А.В. Лебедева [14], А.А. Мажажихова, Т.С. Дельвари, С.Е. Шурупова [15], Л.К. Никитиной, О.М. Хохловой [18], Ю.А. Онищенко, З.А. Панферовой [19], Д.Е. Свистунова [23], Л.Н. Симановича [24], С.С. Симбура [25], А.М. Чуйков, Г.И. Сметанкина, О.В. Дорохова [31], П.А. Янышев, Г.С. Алешкин [32] и др.

МЧС России осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах [30].

МЧС России осуществляет свою деятельность непосредственно и через входящие в его систему территориальные органы, федеральную противопожарную службу Государственной противопожарной службы, спасательные воинские формирования Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Государственную инспекцию по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горноспасательные части, образовательные, научные, медицинские, санаторно-курортные и иные организации, находящиеся в ведении МЧС России, а также через представителей МЧС России в составе дипломатических представительств Российской Федерации, представительств Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях. Для решения гуманитарных задач за пределами Российской Федерации из части сил системы МЧС России создается российский национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования [27].

МЧС России в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами,

федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, приказами и директивами Верховного Главнокомандующего Вооруженными Силами Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, а также Положением о МЧС России.

МЧС России обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в сфере своей деятельности, разрабатывает предложения по его совершенствованию и вносит их на рассмотрение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации [20].

МЧС России осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

В систему Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий входят [27]:

- центральный аппарат;
- территориальные органы - органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, по субъектам Российской Федерации;
- федеральная противопожарная служба Государственной противопожарной службы;
- спасательные воинские формирования Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Государственная инспекция по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны,

чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

- аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горноспасательные части, образовательные, научные, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Как было отмечено ранее, в истории России важной государственной функцией являлась и в настоящее время является защита населения и национального достояния от последствий чрезвычайных ситуаций.

Долгое время эту функцию выполняла система гражданской обороны. В основном она была нацелена на решение задач военного времени, рассматривая свое участие в борьбе с авариями и стихийными бедствиями как дополнительную задачу.

Однако на практике действия ГО в крупномасштабных чрезвычайных ситуациях мирного времени оказались недостаточно эффективными. Созданный в ноябре 1991 года Государственный комитет РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ГКЧС) и в последствие (в 1994 г.) переименованный в МЧС Российской Федерации, возглавил созданную в апреле 1992 г. постановлением Правительства РФ Российскую систему предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях [16].

В настоящее время действует единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

Объединив усилия ведомств и территорий в единую систему, была получена возможность решать проблему безопасности населения и производств комплексно, путем проведения единой государственной политики в этой области.

Возложенные на РСЧС официальные задачи и анализ ее реальной роли в ЧС различного происхождения позволяют сделать вывод о том, что эта роль сводится к трем целевым функциям системы:

- предупреждение возникновения ЧС;
- снижение потерь и ущерба от ЧС;
- ликвидация последствий ЧС.

РСЧС объединила органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций [6].

В настоящее время созданы территориальные и функциональные подсистемы РСЧС. Территориальные подсистемы создаются в субъектах РФ для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в пределах их территорий и состоят из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению этих территорий.

Функциональные подсистемы создаются федеральными органами исполнительной власти для организации работы по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере их деятельности и порученных им отраслях экономики.

Единая система, состоящая из функциональных и территориальных подсистем, действует на: федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном, объектовом уровнях.

Каждый уровень включает:

- координирующие органы — комиссии по чрезвычайным ситуациям и обеспечению пожарной безопасности;
- постоянно действующие органы управления – органы управления ГОЧС, специально уполномоченные для решения задач в области защиты населения и территорий в чрезвычайных ситуациях;

- органы повседневного управления – пункты управления (центры управления в кризисных ситуациях), оперативно-дежурные службы;
- силы и средства;
- резервы финансовых и материальных ресурсов;
- системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

В состав сил и средств каждого уровня РСЧС входят силы и средства постоянной готовности, предназначенные для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации и проведения работ по их ликвидации [6].

Для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются и используются:

- запасы материальных ценностей для обеспечения неотложных работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, находящиеся в составе государственного материального резерва;
- резервы финансовых и материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти;
- резервы финансовых и материальных ресурсов субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций.

Порядок создания, использования и восполнения резервов финансовых и материальных ресурсов определяется законодательством РФ, законодательством субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Организация, состав сил и средств, порядок деятельности функциональных подсистем РСЧС определены положениями о них, утвержденными руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти и государственных корпораций по согласованию с Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

В первой главе дана общая характеристика МЧС России. Существенное внимание уделено исследованию истории развития МЧС России и определению его места в системе органов государственной власти.



## **Глава 2 Роль МЧС России в системе органов государственной власти, обеспечивающих национальную безопасность**

### **2.1 Основные задачи и функции МЧС России, направленные на обеспечение национальной безопасности**

В настоящее время МЧС России является основным органом, осуществляющим управление в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности.

МЧС России является структурой, которая охватывает своей деятельностью все территории нашей страны. Оно объединяет все необходимые силы, способные не допустить чрезвычайные ситуации, устранить последствия катастроф и стихийных бедствий.

Как уже говорилось Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий является федеральным органом исполнительной власти. Его деятельность направлена на выработку и реализацию государственной политики, разработку нормативно-правовых документов в пределах компетенции, защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, надзор и контроль в сфере гражданской обороны [3], [27].

В настоящее время все больше забот вызывают проблемы предупреждения чрезвычайных ситуаций, преодоления кризисных явлений. Последние годы участились ситуации, вызывающие риски природных и техногенных катастроф [24]. В этой связи подтверждается важность такой государственной функции как защита населения от последствий чрезвычайных ситуаций.

Выделим правовую основу деятельности МЧС России и представим ее на рисунке 1.

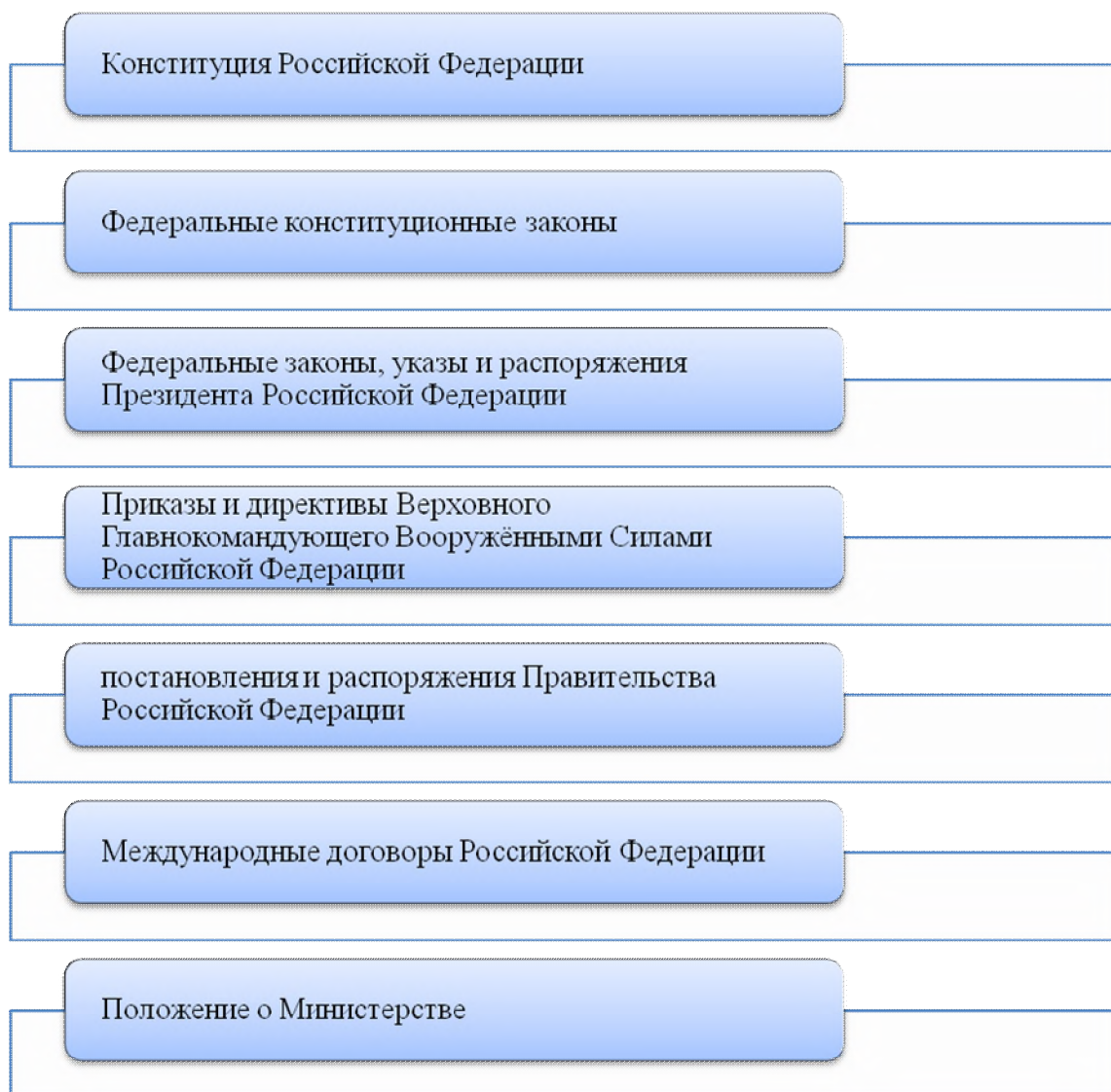


Рисунок 1 – Правовая основа деятельности МЧС России

Современный этап развития человечества связан с ростом мегаполисов, развитием производств и потенциально опасных производственных объектов, усложнением транспортной инфраструктуры, природными аномалиями. Все эти факторы усугубляют возможность появления чрезвычайных ситуаций различного рода. Соответственно с каждым разом все больше и больше возникает потребность в развитии и совершенствовании

системы профилактических мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций.

Нельзя не отметить современные военные и террористические угрозы нашей стране. Центральное место в такой обстановке отводится обеспечению национальной безопасности Российской Федерации. При этом важные роли принадлежат органам государственного надзора в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природно-техногенного характера и обеспечения пожарной безопасности.

В настоящее время в МЧС России создана единая система государственных надзоров для реализации мер по защите личности, общества и государства от чрезвычайных ситуаций, пожаров, а также различных опасностей, возникших в случае военных действий.

Основные задачи и функции МЧС России раскрываются в Указе Президента РФ от 11.07.2004 г. №868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» [27].

Основными задачами МЧС России являются следующие.

Первая задача посвящена выработке и реализации государственной политики в области гражданской обороны, защите граждан и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечению пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Вторая задача предполагает организацию подготовки и утверждения в установленном порядке проектов нормативно-правовых актов по гражданской обороне, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечению пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Третья задача посвящена управлению в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечению пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах. В ходе

решения данной задачи выполняется управление деятельности федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Четвертая задача проявляется в нормативном регулировании в целях предупреждения, прогнозирования и уменьшения последствий чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также в осуществлении специально-разрешительных, надзорно-контрольных функций в пределах компетенции МЧС России.

Пятая задача посвящена осуществлению деятельности по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах. В рамках выполнения данной задачи осуществляются меры по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации.

В современных условиях формирование и развитие Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) способствует реализации государственных функций в области защиты граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, которые находятся на территории страны, всего воздушного, водного и земельного пространства в границах страны, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций.

Еще раз необходимо обратить внимание, что сегодня РСЧС объединяет органы управления, средства и силы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, в чьими полномочиями является защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций [16]. В современных условиях функционируют территориальные и функциональные подсистемы РСЧС.

Как отмечалось ранее, вопросы организации, использования средств и сил, а также основы деятельности представленных выше подсистем

раскрываются в положениях о них. Данные положения утверждаются руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти совместно МЧС России [12].

Следует заметить, что каждый уровень РСЧС имеет координирующие органы, постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные решать задачи в области защиты населения и территорий от ЧС, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи, оповещения, информационного обеспечения [16].

Упоминая о структуре РСЧС, необходимо напомнить, что изначально при формировании данного подразделения стояла задача по объединению необходимых звеньев для преодаления чрезвычайных ситуаций. С развитием авторитета РСЧС возникла потребность в ее структурной перестройке. В частности в более четком разделении подсистем, и в то же время учитывая необходимость их слаженной работы [17].

Не является секретом, что при формировании РСЧС в основу закладывалась структура системы гражданской обороны.

Сегодня важным направлением в деятельности МЧС России является реализация государственной политики, направленной на обеспечение гражданской обороны.

Гражданская оборона характеризуется как система мер по подготовке к защите и реализации защиты населения, материальных и культурных ценностей на территории страны от опасностей, которые могут возникнуть в случае военных конфликтов, а также при возникновении природных и техногенных чрезвычайных ситуаций [24].

Задачи МЧС России в сфере обеспечения гражданской обороны связаны с:

- проведением подготовки по гражданской обороне;
- оповещением граждан об опасностях при наступлении военных

действий;

- проведением эвакуации людей в безопасные районы;
- предоставлением гражданам убежищ и средств индивидуальной защиты;
- осуществлением операций по светомаскировке;
- реализацией аварийно-спасательных работ;
- борьбой с пожарами и их последствиями;
- выявлением районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому или иному заражению;
- осуществлением санитарной обработки населения, обеззараживание зданий, сооружений;
- восстановлением и поддержанием порядка в местах, которые пострадали в результате военных действий;
- разработкой мероприятий по сохранению объектов, необходимых для выживания населения в военное время;
- обеспечением готовности сил и средств гражданской обороны и др.

Следует подчеркнуть, что организация и осуществление гражданской обороны являются важнейшими функциями государства, составными элементами оборонного строительства, обеспечения национальной безопасности.

В целом МЧС России в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие основные функции [27].

МЧС России разрабатывает предложения по формированию основ государственной политики по гражданской обороне, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В рамках выполнения своих функций МЧС России разрабатывает проекты нормативных актов и регламентов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров.

Среди важных функций МЧС России можно выделить разработку проектов правовых актов по преодолению последствий радиационных аварий, а также разработку проекта плана гражданской обороны и защиты населения страны.

В функции МЧС России входит разработка предложений о привлечении Вооруженных сил РФ для устранения последствий чрезвычайных ситуаций, о введении чрезвычайного положения на территории РФ.

К функциям МЧС России также относится разработка перечня критически важных объектов инфраструктуры, необходимых для обеспечения национальной безопасности страны и тому подобное.

Кроме вышеперечисленных, к важным функциям МЧС России относятся [27]:

- разработка нормативных актов в сфере своей компетенции;
- утверждение положений о системе и порядке проведения мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций;
- разработка показателей по отнесению организаций к категориям по гражданской обороне в установленном порядке;
- утверждение методики по оценке потерь в результате наступления чрезвычайных ситуаций и методики учета чрезвычайных ситуаций;
- разработка и утверждение ежегодного плана ключевых мер по гражданской обороне, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и т.д.

К функциям МЧС России входит назначение именных стипендий, определение размеров и условий их оплаты.

В функции МЧС России также входит организация работы по:

- «предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- предупреждению и тушению пожаров на объектах критически важных для обеспечения безопасности Российской Федерации;

- предупреждению и тушению пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях;
- планированию действий и применению спасательных воинских формирований с целью реализации задач в сфере обороны Российской Федерации;
- материально-технического обеспечения системы МЧС России;
- делопроизводству, архивному и иному хранению документов и материалов по вопросам, в рамках компетенции МЧС России» [27].

Кроме того, МЧС России осуществляет [27]:

- руководство деятельностью федеральной противопожарной службы, координацию деятельности всех видов пожарной охраны;
- государственный надзор во внутренних водах и в территориальном море РФ за маломерными судами, используемыми в некоммерческих целях;
- координацию деятельности и взаимодействие Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов при решении задач в области гражданской обороны;
- аккредитацию учреждений и организаций, находящихся в ведении МЧС России;
- выполнение мероприятий по реализации основных направлений государственной политики в области охраны труда и координацию деятельности по охране труда в системе МЧС России;
- организацию и обеспечение мобилизационной подготовки и мобилизации в системе МЧС России и др.

Таким образом, МЧС России в процессе своей деятельности реализует важные функции в пределах своей компетенции, установленные в соответствующих нормативно-правовых актах.



## **2.2 Полномочия МЧС России в области обеспечения общественной безопасности**

Проблема, связанная с предотвращением появления различных чрезвычайных ситуаций, стоит остро на протяжении многих лет. Она актуальна не только для нашей страны, но и в целом в мире. Это связано с постоянным ростом техногенных рисков, увеличением масштабов катастроф, которые влекут крупнейшие материальные потери и наносят вред здоровью населения.

Проведенное исследование показало, что для обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях используются разные способы. К более эффективным относятся сокращение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, снижение их масштабов последствий, разработка мер по предотвращению аварийных ситуаций, природно-техногенных катастроф, применение мероприятий по исключению потенциальных источников опасности [9], [12], [18].

Как показывает практика, обезопасить граждан от аварий и катастроф представляется возможным путем влияния на источники опасности и посредством грамотного размещения потенциально-опасных производств. Это возможно при грамотной планировке и застройке населенных пунктов и крупных городов.

Необходимо отметить, что ощутимую нагрузку на все структурные подразделения МЧС России получило в условиях распространения новой коронавирусной инфекции. В период пандемии приходилось работать в новых форматах, поскольку реализация чрезвычайных ситуаций и пожаров не останавливается в неблагоприятной эпидемиологической обстановке. Попавшие в беду люди нуждаются в помощи не зависимо от внешних условий. В этой связи МЧС России потребовалось оперативно приспособить систему в сложившихся эпидемиологических условиях.

Следует подчеркнуть, что МЧС России столкнулось со значительными трудностями, которые были преодолены оперативно. Это относится в первую очередь к ситуации, когда для пожарно-спасательных подразделений вводился особый режим работы.

Поскольку при выявлении заболевшего среди сотрудников, на карантин уходил весь караул. В такой ситуации могли оказаться без контроля целые населенные пункты или районы, что естественно, не могло допускаться. Для решения образовавшихся проблем приходилось формировать резервы личного состава. С целью сокращения контактов среди подразделений, вводился специальный порядок дежурств.

Условия пандемии заставили оперативно разработать целый комплекс профилактических и ограничительных мер, чтобы иметь возможность выполнять функции и полномочия МЧС России.

В этой связи восприятие безопасности существенно расширилось и предполагает достойные и надежные условия для жизни граждан, их развития и самовыражения, обеспечение гарантий конституционных и гражданских прав [13].

В таких обстоятельствах МЧС России выступает мощным центром, предоставляющим защиту населению и территориям страны от разных критических обстоятельств, чрезвычайных ситуаций.

Необходимо отметить, что за реализацией органами государственной власти полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляется государственный надзор [22].

МЧС России возглавляет Министр Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, назначаемый на должность Президентом Российской Федерации после консультаций с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации.

Министр имеет заместителей, количество которых устанавливается Президентом Российской Федерации. Заместители Министра назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению Министра.

Министр РФ назначается и освобождается от должности Президентом РФ.

«Президент РФ назначает сотрудников федеральной противопожарной службы на должности высшего начальствующего состава, а также военнослужащих спасательных воинских формирований на воинские должности, для которых предусмотрены воинские звания высших офицеров. Также Президент РФ освобождает от вышеуказанных должностей. В полномочиях Президента РФ продление данным сотрудникам сроков службы» [27].

«Министр РФ имеет право уволить сотрудников федеральной противопожарной службы, которые замещают должности высшего начальствующего состава, после их освобождения от должности Президентом РФ. Увольнение военнослужащих спасательных воинских формирований, которые замещают должности высших офицеров либо должности высшего начальствующего состава в федеральной противопожарной службе, происходит в установленном законодательством о военной службе порядке» [27].

Рассмотрим основные полномочия МЧС России. Так в пределах своей компетенции МЧС России публикует правовые акты в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах. В полномочия МЧС России входит «создание, реорганизация и ликвидация в рамках установленного порядка учреждений и организаций, которые находятся в ведении МЧС России; создание межведомственных координационных и совещательных органов на представительской основе, а

также иных коллегиальных органов для обсуждения актуальных вопросов деятельности МЧС России.

В пределах своих полномочий МЧС России осуществляет проверки готовности федеральных органов исполнительной власти к реализации мероприятий по гражданской обороне, реализует проверки по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» [27].

К полномочиям МЧС России относятся:

- «осуществление деятельности за рубежом согласно установленному порядку;
- осуществление федерального государственного пожарного надзора и государственного надзора в области гражданской обороны;
- проведение проверок по осуществлению федеральных целевых программ, государственным заказчиком которых является МЧС России;
- осуществление в порядке и пределах, определенных федеральными законами, нормативно-правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочий собственника в отношении федерального имущества, принадлежащего территориальным органам МЧС России и организациям, находящимся в ведении МЧС России;
- запрос и получение необходимых материалов и информации по вопросам, которые относятся к компетенциям МЧС России, от федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций;
- заключение с международными и неправительственными организациями договоров, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и оказанием иностранным государствам гуманитарной помощи» [27].

Кроме вышеперечисленных, к полномочиям МЧС России относятся:

- «направление в установленном порядке своих представителей для работы в составе дипломатических представительств РФ, представительств РФ при международных организациях без включения их в штатную численность этих представительств, а также для временной работы в международных организациях в порядке и на условиях, которые действуют в данных организациях;
- организация и осуществление стратегического планирования в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;
- осуществление координации и методического обеспечения деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ для стратегического планирования в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;
- иные полномочия в пределах компетенции» [27].

Таким образом, во второй главе исследована роль МЧС России в системе органов государственной власти, обеспечивающих национальную безопасность. В данной главе раскрыты основные организационные аспекты деятельности МЧС России. Существенное внимание уделено рассмотрению основных задач и функций МЧС России, направленных на обеспечение национальной безопасности. Во второй главе выделены ключевые полномочия МЧС России в области обеспечения общественной безопасности. Проведенное исследование задач, функций и полномочий МЧС России позволило выявить его значение в обеспечении национальной безопасности страны.

## **Глава 3 Перспективы совершенствования деятельности МЧС России в области обеспечения национальной безопасности**

### **3.1 Исследование угроз национальной безопасности в сфере деятельности МЧС России**

Обеспечение национальной безопасности является важной задачей государства. Появление понятия национальной безопасности имеет свою историю. С принятием закона о безопасности за несколько десятилетий были утверждены различные нормативно-правовые документы, отражающие эволюцию позиций на вопросы государственного обеспечения национальной безопасности России.

Исследование нормативной базы показало наличие множества документов, которые затронули вопросы безопасности страны. К таким документам можно отнести:

- Военную доктрину;
- Концепцию общественной безопасности;
- Доктрину информационной безопасности;
- Стратегию экономической безопасности и др.

В июле 2021 г. согласно требованиям законодательства, была принята Стратегия национальной безопасности Российской Федерации

Стратегией национальной безопасности устанавливается, что «обеспечение и защиту национальных интересов РФ необходимо реализовывать в процессе выполнения девяти стратегических национальных приоритетов, каждый из которых характеризует соответствующую область деятельности в системе обеспечения национальной безопасности федеральных органов исполнительной власти» [26].

Достижение целей государственной политики в каждой сфере происходит через решение круга соответствующих задач.

Основная идея новой Стратегии состоит в необходимости выполнения задач для достижения целей в каждой сфере деятельности, что позволит обеспечить национальную безопасность России.

В отечественном законодательстве впервые понятие «безопасность» раскрывается в Федеральном законе «О безопасности» в 1992 г. Согласно данному документу, безопасность отражала состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз.

В свою очередь, категория «национальная безопасность» была установлена в 1997 г. Концепцией национальной безопасности как безопасность ее многонационального народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации.

С развитием нормативно-законодательной базы, сущность термина «национальная безопасность» претерпевала изменения.

Согласно Стратегии 2021 г. национальная безопасность Российской Федерации - это «состояние защищенности национальных интересов Российской Федерации от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан, достойные качество и уровень их жизни, гражданский мир и согласие в стране, охрана суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, социально-экономическое развитие страны» [26].

В вышеуказанном документе национальные интересы Российской Федерации рассматриваются как «объективно значимые потребности личности, общества и государства в безопасности и устойчивом развитии» [26].

Стратегия раскрывает национальные интересы Российской Федерации на с учетом долгосрочных тенденций развития ситуации в стране. К таким интересам относятся:

- «сбережение народа России, развитие человеческого потенциала, повышение качества жизни и благосостояния граждан;
- защита конституционного строя, суверенитета, независимости, государственной и территориальной целостности Российской Федерации, укрепление обороны страны;
- поддержание гражданского мира и согласия в стране, укрепление законности, искоренение коррупции, защита граждан и всех форм собственности от противоправных посягательств, развитие механизмов взаимодействия государства и гражданского общества;
- развитие безопасного информационного пространства, защита российского общества от деструктивного информационно-психологического воздействия;
- устойчивое развитие российской экономики на новой технологической основе;
- охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование, адаптация к изменениям климата;
- укрепление традиционных российских духовно-нравственных ценностей, сохранение культурного и исторического наследия народа России;
- поддержание стратегической стабильности, укрепление мира и безопасности, правовых основ международных отношений» [26].

В современных условиях, из-за неоднозначного понимания учеными термина «национальная безопасность» наряду с официальной терминологией можно встретить альтернативные мнения, объединяющие единый подход, по формулированию национальной безопасности как «состояния защищенности от внешних и внутренних угроз».

В источниках экономической литературы национальная безопасность через призму системного подхода характеризуется как составная часть



международной и планетарной безопасности. Она включает в себя сложную систему, состоящую из подсистем (военной, технической, интеллектуальной, информационной безопасности) [23].

В своих исследованиях Э.Н. Аюбов, А.С. Лечиев отмечают, что «система национальной безопасности, специально созданная в стране и конституированная совокупность установлений, институтов и учреждений, а также средств, методов и направлений их деятельности по обеспечению надежной защиты национальных интересов» [1, с. 229].

По мнению Э.Н. Аюбова, А.С. Лечиева «система безопасности включает в себя следующие основные функции:

- поддержание в готовности сил и средств обеспечения безопасности;
- определение внутренних и внешних угроз интересам объектов безопасности;
- проведение заблаговременных, оперативных и других мер по их недопущению;
- повседневное управление силами и средствами, которые призваны обеспечивать безопасность в повседневных условиях и при возможных чрезвычайных ситуациях;
- проведение различных мер по устойчивому функционированию объектов безопасности в субъектах Российской Федерации, пострадавших из-за чрезвычайной ситуации;
- участие в работе по обеспечению безопасности за пределами страны в соответствии с международными обязательствами» [1, с. 229].

«К силам обеспечения национальной безопасности относятся: Вооруженные Силы РФ, федеральные органы безопасности, органы внутренних дел, внешней разведки, обеспечения безопасности органов законодательной, исполнительной, судебной властей и их высших должностных лиц, силы МЧС России, внутренние войска, органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике,

на транспорте и в сельском хозяйстве, службы обеспечения безопасности средств связи и информации и другие государственные органы обеспечения безопасности, действующие на основании законодательства» [1, с. 229].

На основании проведенного исследования выявлены противоречия в раскрытии понятия системы национальной безопасности. К одному из важных противоречий относится неспособность системы национальной безопасности оперативно реагировать на появляющиеся новые угрозы.

В этой связи возникают ситуации, когда устоявшаяся система национальной безопасности не может локализовать появившуюся проблему. Такая тенденция характерна отчасти и деятельности МЧС России.

К сожалению, с такой проблемой сталкивается не только наше государство, но и большинство зарубежных стран. Особенно это проявляется в неспособности силовых структур противостоять международному терроризму, а также в невозможности точно прогнозировать возможные катастрофы природного или техногенного характера [13].

Согласно Стратегии 2021 г. «стратегические национальные приоритеты Российской Федерации представляют собой важнейшие направления обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации» [26].

В Стратегии 2021 г. установлено, что обеспечение национальной безопасности – это «реализация органами публичной власти во взаимодействии с институтами гражданского общества и организациями политических, правовых, военных, социально-экономических, информационных, организационных и иных мер, направленных на противодействие угрозам национальной безопасности» [26].

Вместе с тем, исследование нормативно-правовой базы показало прямую зависимость состояния национальной безопасности от числа и характера угроз. В этой связи, в Стратегии 2021 г. задача по своевременному

выявлению военных угроз, как более опасных для страны, выходит на первую ступень в сфере обороны страны.

Стратегия национальной безопасности представляет программно-декларативный документ для постепенно проводимой государственной политики по укреплению ее обороноспособности, модернизации экономики и развитию промышленного потенциала.

В этой связи, для определения всего спектра угроз национальной безопасности сформировано множество иных правовых документов, раскрывающих содержание национального приоритета [10], [19], [21], [31].

Проведенное исследование показало, что многие угрозы национальной безопасности связаны со сферой деятельности, подконтрольной МЧС России. Установлено существенное влияние феномена «военная опасность» на выполнение задач МЧС России.

Деятельность структурных подразделений МЧС России базируется на выполнении последовательных шагов:

- прогнозирование;
- планирование;
- предупреждение;
- ликвидация последствий.

При этом, военные опасности, как потенциальные угрозы, подлежат учету на всех этапах работы в процессе решения ключевых задач.

В настоящее время повышенной важности являются вопросы военно-политической обстановки в мире и в нашей стране. Усугубляется ситуация новыми подходами к формированию мировых центров силы, что провоцирует ужесточение борьбы за сферу влияния. В следствии чего обостряются вопросы применения военной силы в качестве ключевого механизма, способствующего достижению странами своих геополитических целей. Повышается опасность и уровень военно-политических угроз России,

возникают провокации силового воздействия на Российскую Федерацию и ее союзников [26].

В Стратегии национальной безопасности отмечается, что «на фоне развития потенциала глобальной системы противоракетной обороны Соединенные Штаты Америки (США) проводят последовательный курс на отказ от международных обязательств в области контроля над вооружениями. Планируемое размещение американских ракет средней и меньшей дальности в Европе и в Азиатско-Тихоокеанском регионе формирует угрозу стратегической стабильности и международной безопасности. Продолжается эскалация напряженности в зонах конфликтов на постсоветском пространстве, на Ближнем Востоке, в Северной Африке, в Афганистане и на Корейском полуострове. Ослабление систем глобальной и региональной безопасности создает условия для распространения международного терроризма и экстремизма» [26].

Исследование военных опасностей, которые раскрыты в Военной доктрине Российской Федерации, показывают непосредственное влияние на деятельность МЧС России и органов государственной власти субъектов федерации внешних военных опасностей (рисунок 2).

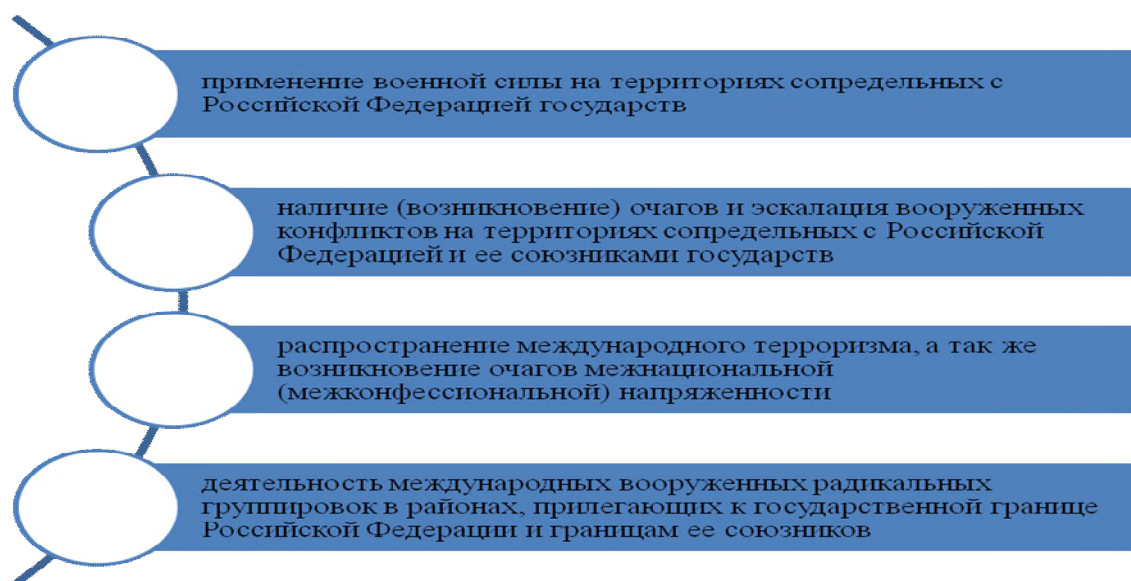


Рисунок 2 – Характеристика внешних военных опасностей

На деятельность МЧС России оказывают влияние ряд военных угроз, которые отражены в Военной доктрине. Представим их на рисунке 3.

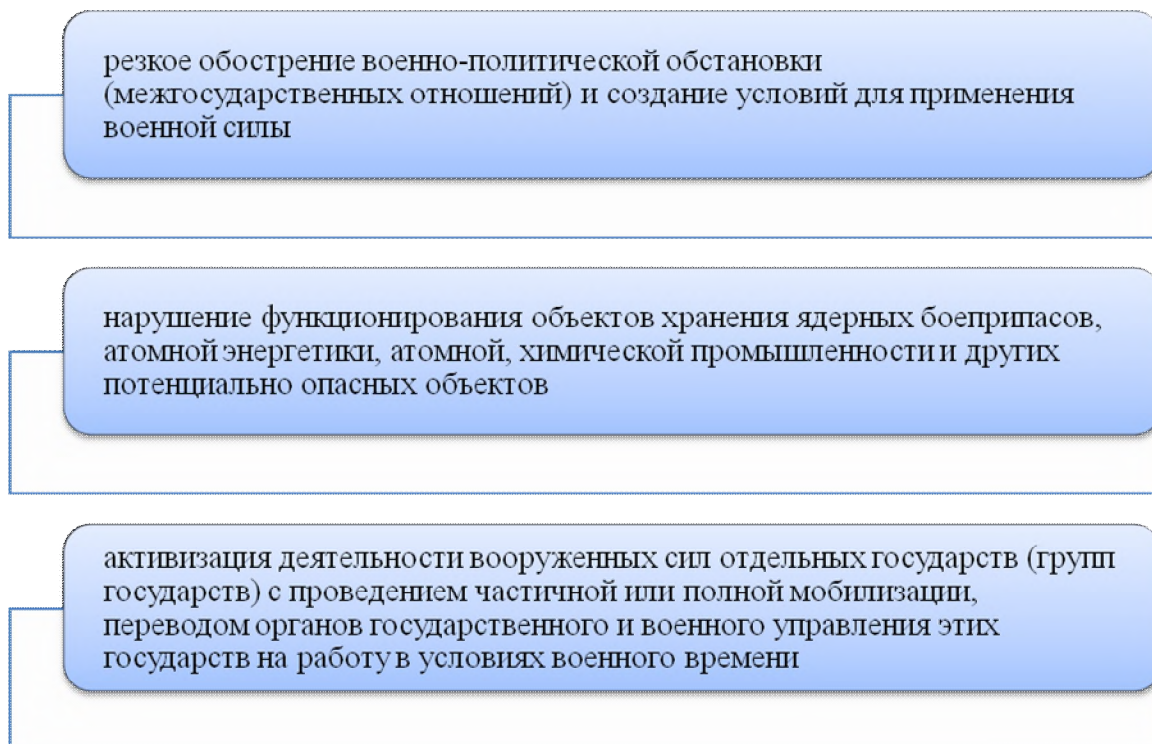


Рисунок 3 – Военные угрозы, оказывающие влияние на деятельность МЧС России

Следующей в Стратегии представлена сфера обеспечения государственной и общественной безопасности. Вместе с угрозами, которые связаны чрезвычайными ситуациями природно-техногенного характера, к основным угрозам национальной безопасности, которые влияют на деятельность МЧС России, являются:

- «деятельность террористических и экстремистских организаций, нарушающая работу военно-промышленных объектов, объектов жизнеобеспечения населения, транспортной инфраструктуры;
- стихийные бедствия, аварии и катастрофы, в том числе связанные с глобальным изменением климата, ухудшением технического

состояния объектов инфраструктуры и возникновением пожаров» [7, с. 94].

К угрозам, представленным в Концепции общественной безопасности, влияющим на деятельность МЧС России следует отнести:

- «ухудшение технического состояния объектов транспортной инфраструктуры, транспортных средств, гидротехнических сооружений;
- возникновение чрезвычайных ситуаций на ядерно и радиационно опасных объектах, опасных производственных объектах;
- ухудшение обеспечения санитарно-эпидемиологической, ветеринарно-санитарной, фитосанитарной и экологической безопасности» [7, с. 94].

Безусловно, к актуальным угрозам относятся пожары [3].

«Анализ информации о чрезвычайных ситуациях свидетельствует об актуальности представленных в Концепции угроз общественной безопасности. Стихийные бедствия, которые связаны с опасными природными явлениями и пожарами, происшествиями на водных объектах, а также техногенными авариями и террористическими актами, существенно негативно влияют на деятельность МЧС России и органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7, с. 94].

Информационная трансформация и цифровизация вызывает информационные угрозы. В этой связи в 2016 г. была утверждена Доктрина информационной безопасности. При этом, МЧС России, являясь субъектом обеспечения национальной безопасности в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах, имеет не только свою информационную платформу, но и включено в информационную структуру государства.

Угрозы информационной безопасности напрямую влияют на деятельность органов МЧС России. Они проявляется, в первую очередь, в процессе распространения недружественными странами дискредитирующей информации о государственной политике Российской Федерации, а также при осуществлении информационно-технического воздействия отдельных иностранных государств на национальное информационное пространство. Кроме этого, к существенной угрозе относится техническая разведка по отношению к государственным органам управления, которая проводится со стороны недоброжелателей для последующего подрыва национальной безопасности [8].

К существенной информационной угрозе относится рост компьютерных атак на объекты критической информационной структуры МЧС России и органов государственной власти.

Считаем, что угрозы экономической безопасности оказывают опосредованное влияние на деятельность МЧС России. Тем не менее, состояние экономики государства напрямую воздействует на работу любой структуры при выполнении функциональных задач [4], [15].

«Кроме этого, отдельные виды угроз оказывают непосредственное влияние на деятельность МЧС России и органов государственной власти субъектов федерации. К ним можно отнести следующие:

- рост конфликтного потенциала в зонах экономических интересов РФ,
- рост конфликтов вблизи границ РФ;
- высокий уровень криминализации и коррупции в экономической сфере и др.» [7, с. 95].

Угрозы национальной безопасности в сфере экономики раскрываются в Стратегии экономической безопасности [28].

В силу большой территории и населенности Российской Федерации система национальной безопасности в области защиты населения и

территорий от разного рода чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности характеризуется как комплексная территориально-распределительная социотехническая система [29], [32].

«В связи с этим научно-техническое развитие оказывает существенное влияние на эффективность выполнения задач по указанным направлениям деятельности как МЧС России, так и органами государственной власти в субъектах федерации» [26].

Угрозы национальной безопасности в сфере научно-технического развития будут оказывать опосредованное воздействие на деятельность МЧС России. Выделим основные их виды на рисунке 4.

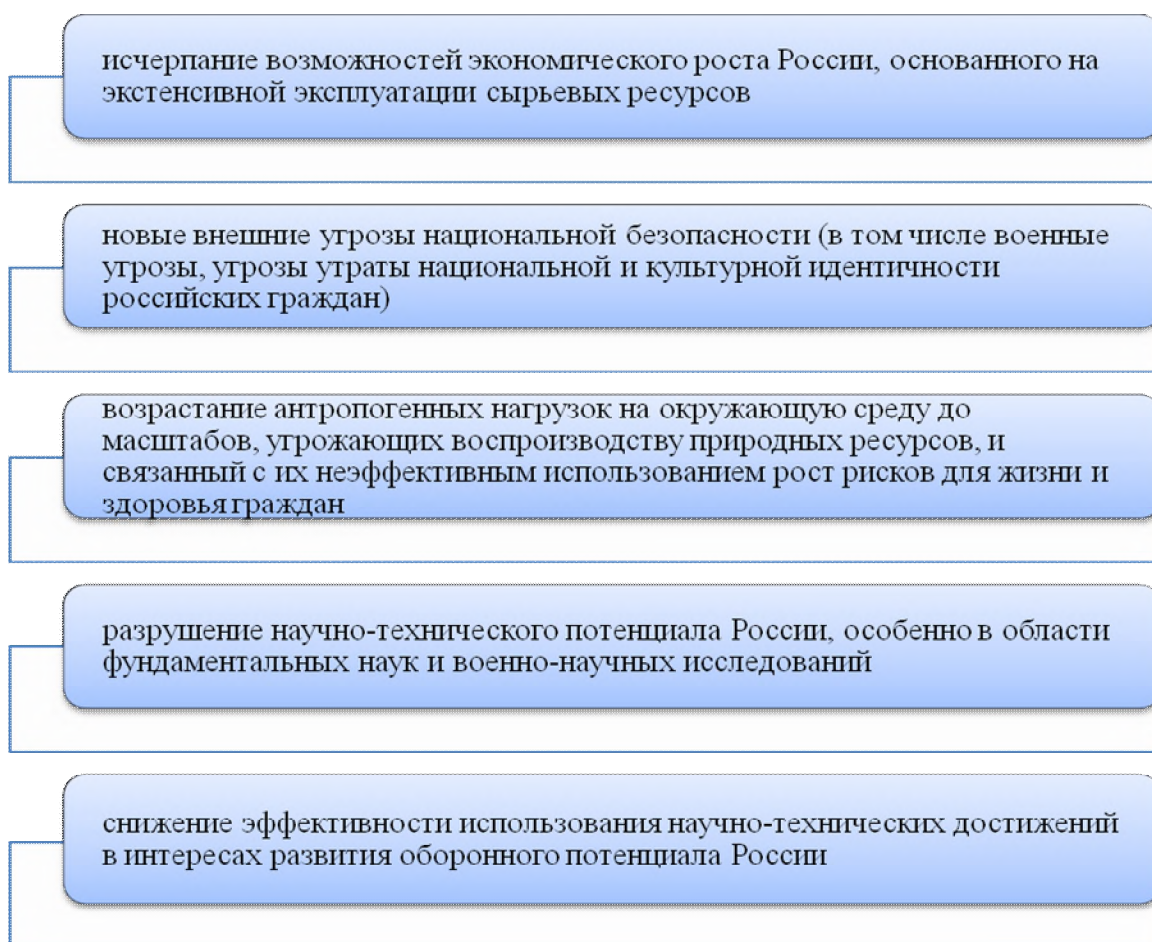


Рисунок 4 – Угрозы национальной безопасности в сфере научно-технического развития, влияющих на деятельность МЧС России



Большое значение в деятельности МЧС России имеет экологический фактор, который учитывается при обеспечении национальной безопасности Российской Федерации.

Экологические угрозы представлены в Стратегии экологической безопасности. Выделим на рисунке 5 основные виды экологических угроз, влияющих на деятельность МЧС России.

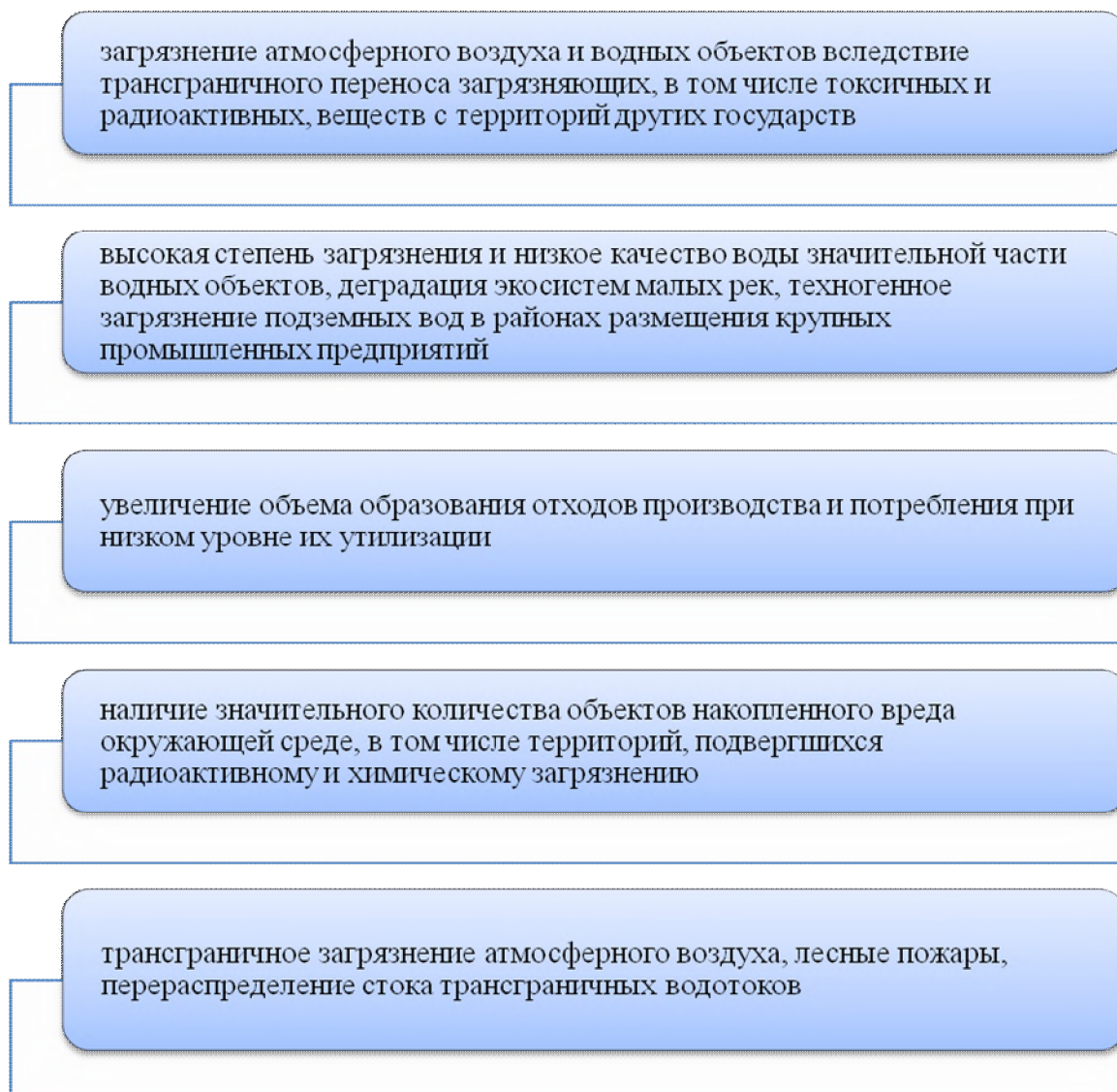


Рисунок 5 – Экологические угрозы, влияющие на деятельность МЧС России

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации отмечается, что «в последние десятилетия интенсивный рост производства и потребления в мире сопровождается увеличением антропогенной нагрузки на окружающую среду и ухудшением ее состояния, что влечет существенное изменение условий жизни на Земле.

Хищническое использование природных ресурсов ведет к деградации земель и снижению плодородия почв, дефициту водных ресурсов, ухудшению состояния морских экосистем, уменьшению ландшафтного и биологического разнообразия.

Усиливается загрязнение окружающей среды, что влечет за собой снижение качества жизни человека. Многие страны испытывают нехватку природных ресурсов.

Изменения климата оказывают все более негативное влияние на условия ведения хозяйственной деятельности и состояние среды проживания человека. Возрастает частота опасных природных явлений и процессов, которые становятся источниками возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [26].

В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации указывается, что «изменения климата оказывают все более негативное влияние на условия ведения хозяйственной деятельности и состояние среды проживания человека.

Возрастает частота опасных природных явлений и процессов, которые становятся источниками возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [26].

Указанные угрозы носят непосредственный характер и должны в полном объеме учитываться в ходе деятельности МЧС России и органов государственного управления в субъектах федерации.

Необходимо отметить, что в настоящее время представленный перечень угроз национальной безопасности, оказывающих влияние на

деятельность МЧС России не является исчерпывающим. Однако, приведенная классификация угроз национальной безопасности России будет способствовать повышению эффективности деятельности МЧС России.

### **3.2 Рекомендации по совершенствованию деятельности МЧС России, направленные на устранение угроз национальной безопасности**

Влияние различных угроз на национальную безопасность может негативно сказываться как на текущее, так и долгосрочное развитие страны. В этой связи необходимо постоянно применять превентивные меры по локализации и устранению таких угроз.

Исследование показало, что на протяжении многих лет постоянно разрабатываются новые меры по обеспечению национальной безопасности для преодоления влияния вызовов и угроз, совершенствуется нормативно-законодательная база в этой области.

Однако, с каждым днем появляются все новые и новые угрозы и риски нарушения национальной безопасности, требующие немедленного реагирования. В этой связи, появляется необходимость совершенствования деятельности МЧС России, направленную на устранение угроз национальной безопасности [9].

Для повышения эффективности работы надзорных органов МЧС России необходимо разделять надзорные мероприятия относительно степени риска и уровня причинения вреда имуществу. Данное разделение будет способствовать более рациональному расходованию ресурсов на проведение надзорных функций.

Применение предложенного подхода будет способствовать организации рационального использования государственных средств на реализацию надзорной деятельности, а также позволит стимулировать

предприятия и организации внедрять прогрессивные системы безопасности на объектах, тем самым снижать рисковые ситуации, связанные, например, с пожарами.

К следующим направлениям совершенствования деятельности МЧС России, направленной на устранение угроз национальной безопасности, является формирование системы классификации объектов защиты по группам для присвоения класса опасности исходя из уровня угрозы причинения вреда здоровью и жизни граждан.

В процессе его реализации требуется установление для каждой группы объектов защиты допустимой формы оценки соответствия или их классификации (рисунок 6).

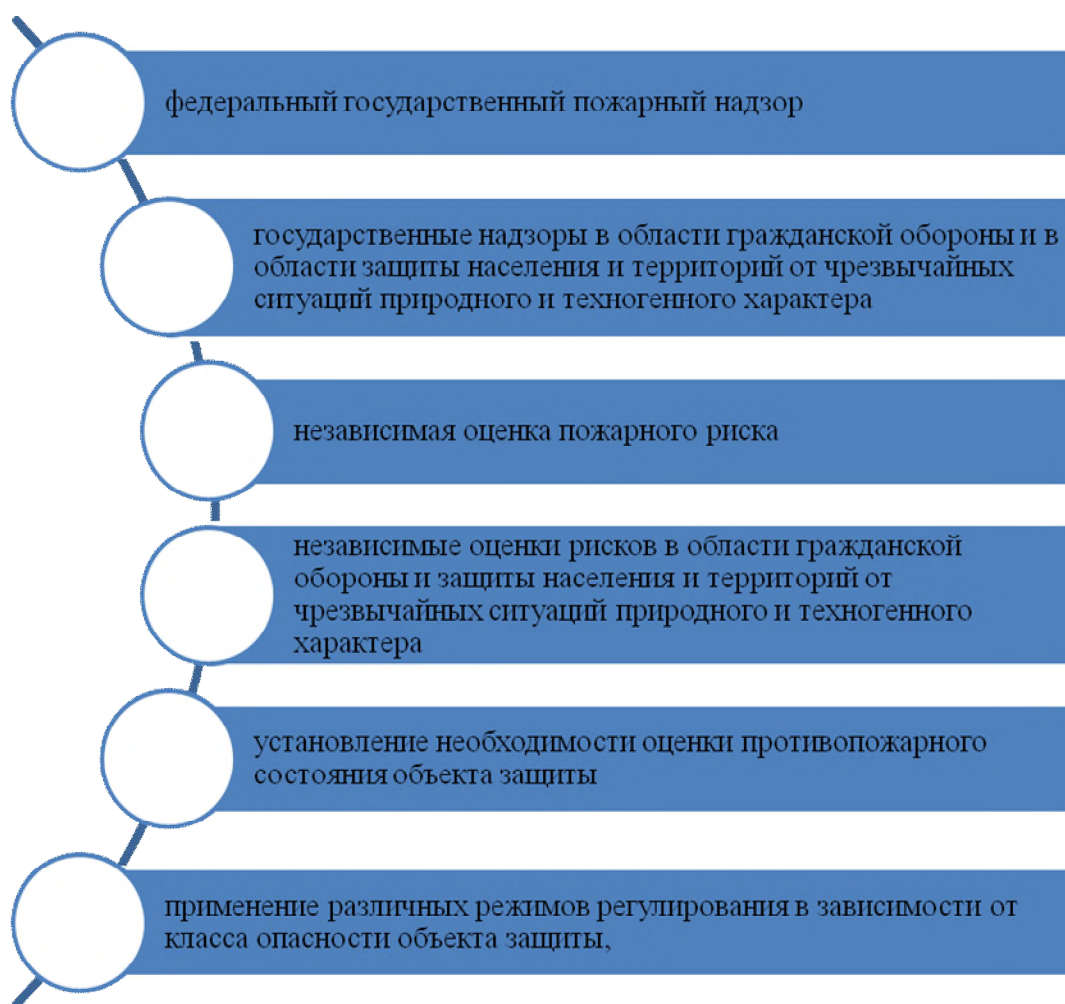


Рисунок 6 – Формы оценки соответствия объектов защиты по группам

«К одному из направлений уменьшения внеплановых проверок следует отнести внедрение механизма отказа от выдачи предписаний по результатам проведенных проверок и их замены представлениями об устранении причин и условий, способствовавших совершению административного правонарушения, оформляемыми в соответствии с требованиями КоАП РФ.

Одним из вариантов такого контроля исполнения предписания является установление обязанности лица, которому выдано предписание по результатам проведения плановой проверки, уведомить должностное лицо надзорного органа, проводившего проверку, о выполнении предписания путем направления в надзорный орган соответствующего уведомления любым доступным способом» [7].

С целью сокращения нагрузки работников надзорных органов МЧС России следует внедрить независимую оценку пожарного риска (НОР). Иными словами, считаем актуальным в современных условиях развитие института НОР.

В случаях соблюдения всех условий требования законодательства и получения соответствующей НОР внеплановая выездная проверка по контролю предписания может не проводиться.

Предлагаем закрепить законодательно механизм контроля за деятельностью предприятий, реализующих НОР.

Кроме этого, считаем целесообразным разработать порядок прекращения аккредитации, в случаях выявленных нарушений в работе НОР.

Необходимо разработать меры повышения ответственности экспертов и экспертных организаций, которые проводят НОР.

Следует отметить, что , на сегодняшний день нет действенного инструмента контроля за деятельностью экспертных организаций, не предусмотрен механизм ответственности, адекватной возможному риску вследствие некачественно проведенной НОР.

С целью повышения уровня ответственности предлагаем на информационных платформах МЧС России размечать информацию о недобросовестных экспертах и указывать сведения об отзываемой аккредитации таких экспертных организаций.

«Проработать вопрос о проведении исследования экспериментально-теоретического характера по обоснованию сроков периодичности планирования и проведения мероприятий по контролю (надзору) с учетом классификации объектов защиты по значениям пожарного риска.

В целях сокращения количества выездных проверок и развития института декларирования пожарной безопасности объектов защиты, целесообразным является введение механизма документарной проверки в отношении объектов защиты, которые предоставили в орган ГПН декларацию пожарной безопасности, а также расширение перечня объектов защиты, на которые подается декларация о соответствии объектов защиты требованиям пожарной безопасности» [12, с. 50].

Проведенное исследование показало потребность в совершенствовании механизмов привлечения к ответственности за недостоверно представленную в декларациях информацию об объектах защиты.

Предложенный комплекс мероприятий будет способствовать сокращению выездных проверок и расходов на их осуществление.

«Реализация данных предложений требует, прежде всего, определения четких критериев отнесения объектов к категориям, подлежащим добровольному декларированию и проведению проверок в альтернативном (не выездном) порядке, исходя из степени их потенциальной опасности и значимости для жизнеобеспечения, сохранения культурного наследия и проч.

Соответственно, действующий перечень объектов защиты, подлежащих декларированию, должен быть пересмотрен.

В рамках оптимизации структуры надзорных органов МЧС России при сокращении численности подразделений надзорной деятельности в

региональных центрах МЧС России, оставить за региональными центрами МЧС России функцию организации методического сопровождения деятельности надзорных органов Главных управлений по субъектам Российской Федерации» [25, с. 120].

При этом необходимо разработать методические рекомендации по организации контроля за территориальными подразделениями, осуществляющими контроль (надзор) в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности.

«Внедрение информационных и телекоммуникационных систем в работу надзорных органов МЧС России является действенным инструментом повышения эффективности работы по защите жизни и здоровья граждан, их имущества, государственного и муниципального имущества, а также имущества организаций от пожаров и ограничения их последствий» [5]. Дальнейшее развитие информационно-аналитических систем и информационных технологий в деятельности надзорных органов МЧС России должно быть основано на определенных принципах (рисунок 7).

В рамках выполнения предложений, необходимо завершить работу по автоматизации рабочих мест инспекторского состава структурных подразделений территориальных органов МЧС России, в сферу ведения которых входят вопросы организации и осуществления федерального государственного пожарного надзора, и их территориальные отделы (отделения, инспекции).

Отдельного подхода требует решение вопросов разработки порядка по привлечению экспертов для проверки объектов защиты.

Для повышения эффективности работы МЧС России, Коллегии, входящей в его состав необходимо осуществить работы по:



- «разработке гибкого, избирательного подхода к формированию и обеспечению эксплуатации систем всесторонней безопасности на объектах культуры;
- обеспечению комплексной организационной и методической помощи относительно вопросов безопасности жизнедеятельности;
- созданию в учреждениях культуры подразделений добровольной пожарной охраны» [24].

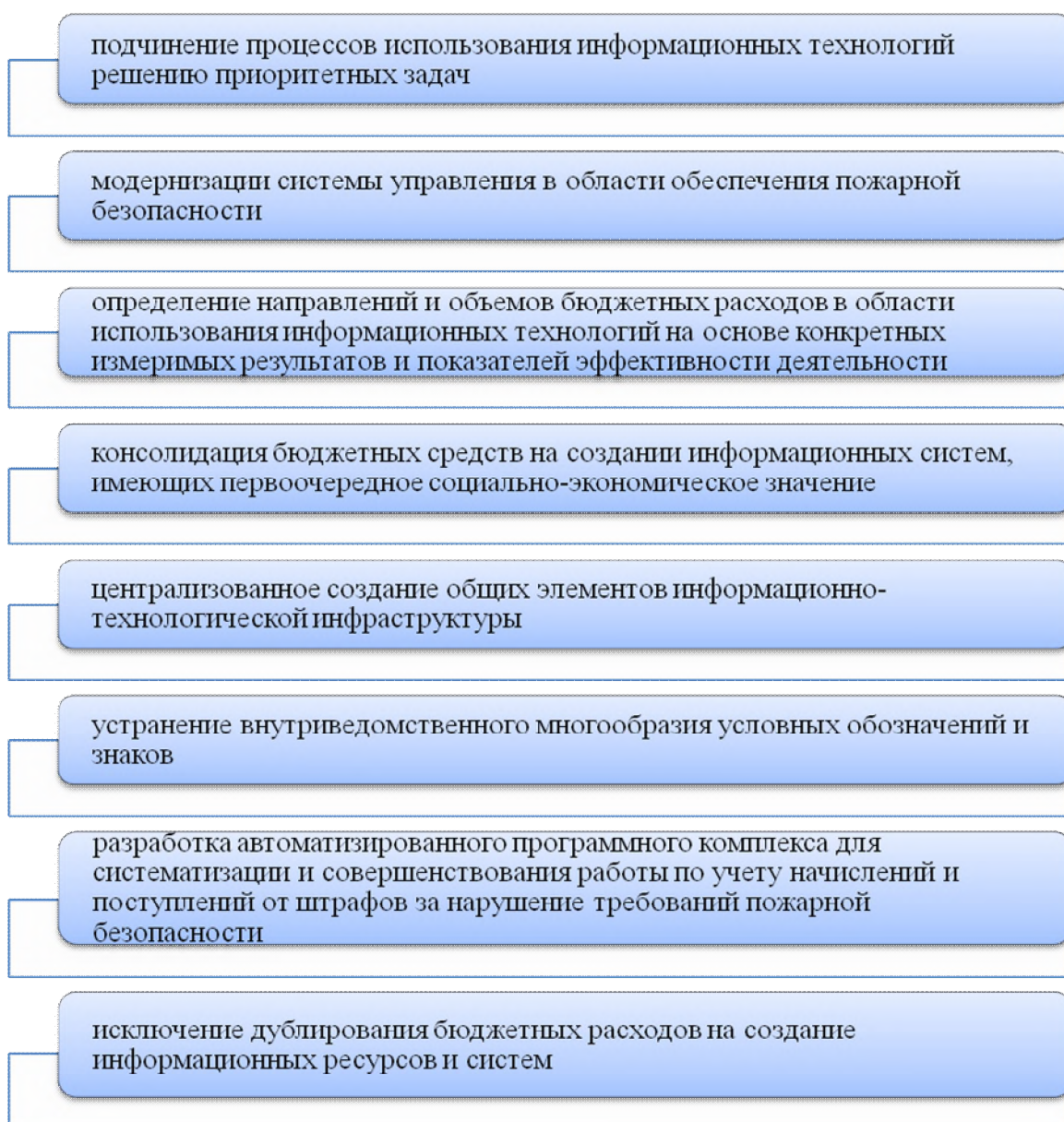


Рисунок 7 – Принципы развития информационно-аналитических систем и информационных технологий в деятельности надзорных органов МЧС России



Необходимо отметить, что особое значение сегодня отводится потребности в развитии нормативного регулирования процессов согласования обучающих программ для сотрудников предприятий относительно мер пожарной безопасности.

Данная необходимость обосновывается наличием отдельных разногласий по согласованию таких обучающих программ. Как показывает практика, органы судебной власти в процессе рассмотрения подобных споров приходят к мнению об обязательности согласования обучающих программ. Такой правовой пробел предлагается устранить путем внесения соответствующих изменений в законодательстве.

Представляется целесообразным разработать Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий предоставления государственной услуги по согласованию специальных программ обучения работников организаций мерам пожарной безопасности.

Приказ МЧС России наделяет должностных лиц органов ГПН правом проводить проверку знаний требований пожарной безопасности работников организаций. В данной связи требует проработки вопрос оформления (фиксации) результатов проверки уровня знаний в виде документа, позволяющего всегда доказать уровень проверенных знаний.

«В настоящее время в соответствии с законодательством Российской Федерации надзор за соблюдением требований пожарной безопасности на объектах строительства, проектная документация которых подлежит экспертизе, осуществляется должностными лицами строительного надзора, а после сдачи их в эксплуатацию - должностными лицами органов ГПН.

В этой связи представляется целесообразным внести изменения в Градостроительный кодекс Российской Федерации в части, касающейся

определения органов государственного контроля (надзора), осуществляющих надзор в области пожарной безопасности на строящихся объектах, проекты которых не подлежат прохождению экспертизы, при этом, необходимо на законодательном уровне проработать механизм проведения проверок соблюдения требований пожарной безопасности при возведении объектов капитального строительства, проектная документация которых не подлежит экспертизе» [6, с. 280].

Для уменьшения нагрузки работников надзорных органов МЧС России требуется решение вопросов об уменьшении объемов форм отчетности, которую они заполняют по итогам своей работы. Важным направлением совершенствования деятельности МЧС России необходимо закрепление на законодательном уровне требований к органам местного самоуправления к обеспечению ими профилактических мер пожарной безопасности. Такие требования раскрываются в Федеральных законах.

Кроме всего вышперечисленного, необходимы разработка и реализация мер, обеспечивающих информированность субъектов надзора о действующих требованиях законодательства до момента проведения по отношению к ним надзорных мероприятий.

Кроме вышперечисленного для совершенствования деятельности МЧС России предлагается:

- создать инструментарий, позволяющий государственному инспектору надзорного органа МЧС России в практической деятельности применять требования действующего законодательства к проверяемому объекту (субъекту), выбравшему в качестве пути подтверждения соответствия предъявляемым требованиям «рисковый» подход;
- разработать прозрачные правовые методики проверки надзорными органами МЧС России объектов, которые включают субъекты разных форм собственности;

- законодательно определить категорию нарушений требований пожарной безопасности, создающих угрозу жизни и здоровью людей;
- внедрить в повсеместное использование инновационных технологий и технических средств в области предупреждения и тушения пожаров;
- идентифицировать объекты малого и среднего бизнеса по пожарной опасности;
- установить обязательность федерального статистического наблюдения за осуществлением контроля (надзора), описания механизмов разработки и утверждения системы показателей, позволяющих обеспечить анализ ежегодно выделяемых на реализацию контрольно-надзорных полномочий.

Основные направления профилактической работы надзорных органов МЧС России должны включать:

- «разработку комплекса профилактических мероприятий по результатам мониторинга пожарной опасности объектов защиты, а также по результатам расследования пожаров;
- информирование органов государственной власти и местного самоуправления, организаций и населения о состоянии пожарной безопасности объектов защиты, о причинах и последствиях пожаров, результатах надзорно-профилактической деятельности;
- оказание методической помощи при организации обучения учащихся, студентов и работников требованиям пожарной безопасности;
- осуществление противопожарной пропаганды» [24, с. 382].

«При осуществлении государственного надзора в области гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера определить, что проверке подлежит не

только «объект защиты», но и «объект надзора» что закрепить на законодательном уровне.

Необходимо также продолжить работу по созданию в системе МЧС России единого государственного надзора, который проводится в области: гражданской обороны; защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; обеспечения пожарной безопасности; использования маломерных судов и баз (сооружений) для их стоянок во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации» [7, с. 95].

Предложенные мероприятия позволят совершенствовать деятельности МЧС России по устранению угроз национальной безопасности.

Таким образом, в третьей главе раскрыты перспективы совершенствования деятельности МЧС России в области обеспечения национальной безопасности. В данной главе выявлены угрозы национальной безопасности в сфере деятельности МЧС России. На основании проведенного исследования даны рекомендации по совершенствованию деятельности МЧС России, направленные на устранение угроз национальной безопасности.

## Заключение

В первой главе выпускной квалификационной работы дана общая характеристика МЧС России. Существенное внимание уделено исследованию истории развития МЧС России и определению его места в системе органов государственной власти.

Историческое развитие России связано с различными опасными природными явлениями, катастрофами, стихийными бедствиями, опасностями, возникающими при ведении военных действий.

Как правило, люди в таких ситуациях объединялись с целью противостояния таким бедствиям и организовывали помощь нуждающимся, которые стали жертвами подобных ситуаций. Стремление к коллективному противостоянию чрезвычайных ситуаций и бедствиям разного рода является одной из предпосылок создания государства.

В настоящее время МЧС России является основным органом, осуществляющим управление в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности, а также координирующим деятельность федеральных органов исполнительной власти в соответствующей области.

В современном обществе большое значение имеет деятельность, связанная с преодолением кризисных явлений. При этом, такие ситуации становятся все более частыми, опасными.

Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий

от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

МЧС России осуществляет управление, координацию, контроль и реагирование в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

В систему Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий входят [27]:

- центральный аппарат;
- территориальные органы - органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, по субъектам Российской Федерации;
- федеральная противопожарная служба Государственной противопожарной службы;
- спасательные воинские формирования Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- Государственная инспекция по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;
- аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования, военизированные горноспасательные части, образовательные, научные, медицинские, санаторно-курортные и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Во второй главе выпускной квалификационной работы исследована роль МЧС России в системе органов государственной власти, обеспечивающих национальную безопасность.

В данной главе раскрыты основные организационные аспекты деятельности МЧС России. Существенное внимание уделено рассмотрению основных задач и функций МЧС России, направленных на обеспечение национальной безопасности.

Во второй главе выделены ключевые полномочия МЧС России в области обеспечения общественной безопасности. Проведенное исследование задач, функций и полномочий МЧС России позволило выявить его значение в обеспечении национальной безопасности страны.

В настоящее время все больше забот вызывают проблемы предупреждения чрезвычайных ситуаций, преодоления кризисных явлений. Последние годы участились ситуации, вызывающие риски природных и техногенных катастроф.

В этой связи подтверждается важность такой государственной функции как защита населения от последствий чрезвычайных ситуаций.

Современный этап развития человечества связан с ростом мегаполисов, развитием производств и потенциально опасных производственных объектов, усложнением транспортной инфраструктуры, природными аномалиями.

Все эти факторы усугубляют возможность появления чрезвычайных ситуаций различного рода. Соответственно с каждым разом все больше и больше возникает потребность в развитии и совершенствовании системы профилактических мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций.

Нельзя не отметить современные военные и террористические угрозы нашей стране.

Центральное место в такой обстановке отводится обеспечению национальной безопасности Российской Федерации.

При этом важные роли принадлежат органам государственного надзора в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природно-техногенного характера и обеспечения пожарной безопасности.

В современных условиях формирование и развитие Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) способствует реализации государственных функций в области защиты граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, которые находятся на территории страны, всего воздушного, водного и земельного пространства в границах страны, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций.

Сегодня РСЧС объединяет органы управления, средства и силы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, в чьи полномочиями является защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Рассматривая структуру РСЧС, необходимо отметить, что изначально при формировании данного подразделения стояла задача по объединению необходимых звеньев для преодаления чрезвычайных ситуаций.

С развитием авторитета РСЧС возникла потребность в ее структурной перестройке. В частности в более четком разделении подсистем, и в то же время учитывая необходимость их слаженной работы.

Не является секретом, что в формировании РСЧС в основу закладывалась структура системы гражданской обороны.

Сегодня важным направлением в деятельности МЧС России является реализации государственной политики, направленной на обеспечение гражданской обороны.



Проведенное исследование показало, что задачи МЧС России в сфере обеспечения гражданской обороны связаны с:

- проведением подготовки по гражданской обороне;
- оповещением граждан об опасностях при наступлении военных действий;
- проведением эвакуации людей в безопасные районы;
- предоставлением гражданам убежищ и средств индивидуальной защиты;
- осуществлением операций по светомаскировке;
- реализацией аварийно-спасательных работ;
- борьбой с пожарами и их последствиями и др.

МЧС России в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие основные функции.

В функции МЧС России входит разработка предложений о привлечении Вооруженных сил РФ для устранения последствий чрезвычайных ситуаций, о введении чрезвычайного положения на территории РФ.

К функциям МЧС России также относится разработка перечня важных объектов инфраструктуры, необходимых для обеспечения национальной безопасности страны.

Кроме вышеперечисленных, к важным функциям МЧС России относятся:

- разработка нормативных актов в сфере своей компетенции;
- утверждение положений о системе и порядке проведения мониторинга и прогноза чрезвычайных ситуаций;
- разработка показателей по отнесению предприятий к категориям по гражданской обороне в установленном порядке;
- утверждение методики по оценке потерь в результате наступления чрезвычайных ситуаций и методики учета чрезвычайных ситуаций;

- разработка показателей по отнесению организаций к категориям по гражданской обороне в установленном порядке;
- формирование ежегодного плана ключевых мер по гражданской обороне, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и т.д.

Проблема, связанная с предотвращением появления различных чрезвычайных ситуаций, стоит остро на протяжении многих лет. Она актуальна не только для нашей страны, но и в целом в мире. Это связано с постоянным ростом техногенных рисков, увеличением масштабов катастроф, которые влекут крупнейшие материальные потери и приносят вред здоровью населения.

Проведенное исследование показало, что для обеспечения безопасности в чрезвычайных ситуациях используются разные способы.

К более эффективным относятся сокращение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, снижение их масштабов последствий, разработка мер по предотвращению аварийных ситуаций, природно-техногенных катастроф, применение мероприятий по исключению потенциальных источников опасности.

Как показывает практика, обезопасить граждан от аварий и катастроф представляется возможным путем влияния на источники опасности и посредством грамотного размещения потенциально-опасных производств. Это возможно при грамотной планировке и застройке населенных пунктов и крупных городов.

Необходимо отметить, что ощутимую нагрузку на все структурные подразделения МЧС России получило в условиях распространения новой коронавирусной инфекции.

В период пандемии приходилось работать в новых форматах, поскольку реализация чрезвычайных ситуаций и пожаров не останавливается в неблагоприятной эпидемиологической обстановке. Попавшие в беду люди

нуждаются в помощи не зависимо от внешних условий. В этой связи МЧС России потребовалось оперативно приспособить систему в сложившихся эпидемиологических условиях.

Следует подчеркнуть, что МЧС России столкнулось со значительными трудностями, которые были преодолены оперативно. Это относится в первую очередь к ситуации, когда для пожарно-спасательных подразделений вводился особый режим работы.

Поскольку при выявлении заболевшего среди сотрудников, на карантин уходил весь караул.

В такой ситуации могли оказаться без контроля целые населенные пункты или районы, что естественно, не могло допускаться.

Для решения образовавшихся проблем приходилось формировать резервы личного состава. С целью сокращения контактов среди подразделений, вводился специальный порядок дежурств.

Условия пандемии заставили оперативно разработать целый комплекс профилактических и ограничительных мер, чтобы иметь возможность выполнять функции и полномочия МЧС России.

В этой связи восприятие безопасности существенно расширилось и предполагает достойные и надежные условия для жизни граждан, их развития и самовыражения, обеспечение гарантий конституционных и гражданских прав.

В полномочия МЧС России входит:

- создание, реорганизация и ликвидация в рамках установленного порядка учреждений и организаций, которые находятся в ведении МЧС России;
- создание межведомственных координационных и совещательных органов на представительской основе, а также иных коллегиальных органов для обсуждения актуальных вопросов деятельности МЧС России.

В пределах своих полномочий МЧС России осуществляет проверки готовности федеральных органов исполнительной власти к реализации мероприятий по гражданской обороне, реализует проверки по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

К полномочиям МЧС России относятся:

- осуществление деятельности за рубежом согласно установленному порядку;
- осуществление федерального государственного пожарного надзора и государственного надзора в области гражданской обороны;
- проведение проверок по осуществлению федеральных целевых программ, государственным заказчиком которых является МЧС России и др.

В третьей главе выпускной квалификационной работы раскрыты перспективы совершенствования деятельности МЧС России в области обеспечения национальной безопасности.

В данной главе выявлены угрозы национальной безопасности в сфере деятельности МЧС России.

На основании проведенного исследования даны рекомендации по совершенствованию деятельности МЧС России, направленные на устранение угроз национальной безопасности.

Обеспечение национальной безопасности является важной задачей государства. Появление понятия национальной безопасности имеет свою историю.

С принятием закона о безопасности за несколько десятилетий были утверждены различные нормативно-правовые документы, отражающие эволюцию позиций на вопросы государственного обеспечения национальной безопасности России.

В современных условиях, из-за неоднозначного понимания учеными термина «национальная безопасность» наряду с официальной терминологией

можно встретить альтернативные мнения, объединяющие единый подход, по формулированию национальной безопасности как «состояния защищенности от внешних и внутренних угроз».

В источниках экономической литературы национальная безопасность через призму системного подхода характеризуется как составная часть международной и планетарной безопасности.

Она включает в себя сложную систему, состоящую из подсистем:

- военной,
- технической,
- интеллектуальной,
- информационной безопасности.

На основании проведенного исследования выявлены противоречия в раскрытии понятия системы национальной безопасности.

К одному из важных противоречий относится неспособность системы национальной безопасности оперативно реагировать на появляющиеся новые угрозы.

В этой связи возникают ситуации, когда устоявшаяся система национальной безопасности не может локализовать появившуюся проблему. Такая тенденция характерна отчасти и деятельности МЧС России.

К сожалению, с такой проблемой сталкивается не только наше государство, но и большинство зарубежных стран.

Особенно это проявляется в неспособности силовых структур противостоять международному терроризму, а также в невозможности точно прогнозировать возможные катастрофы природного или техногенного характера.

Стратегия национальной безопасности представляет программно-декларативный документ для постепенно проводимой государственной политики по укреплению ее обороноспособности, модернизации экономики и развитию промышленного потенциала.

В этой связи, для определения всего спектра угроз национальной безопасности сформировано множество иных правовых документов, раскрывающих содержание национального приоритета.

Проведенное исследование показало, что многие угрозы национальной безопасности связаны со сферой деятельности, подконтрольной МЧС России. Установлено существенное влияние феномена «военная опасность» на выполнение задач МЧС России.

Деятельность структурных подразделений МЧС России базируется на выполнении последовательных шагов:

- прогнозирование;
- планирование;
- предупреждение;
- ликвидация последствий.

Проведенное исследование показало, что военные опасности, как потенциальные угрозы, подлежат учету на всех этапах работы в процессе решения ключевых задач.

В настоящее время повышенной важности являются вопросы военно-политической обстановки в мире и в нашей стране.

Усугубляется ситуация новыми подходами к формированию мировых центров силы, что провоцирует ужесточение борьбы за сферу влияния.

В следствии чего обостряются вопросы применения военной силы в качестве ключевого механизма, способствующего достижению странами своих геополитических целей.

Повышается опасность и уровень военно-политических угроз России, возникают провокации силового воздействия на Российскую Федерацию и ее союзников.

На деятельность МЧС России оказывают влияние ряд военных угроз, которые отражены в Военной доктрине. Данные угрозы обозначены в исследовании.

Безусловно, к актуальным угрозам относятся пожары.

Развитие информационных технологий, появление различных телекоммуникационных каналов связи, компьютерных программ значительно расширяет как возможности для обеспечения национальной безопасности, путем оперативной обработки и передачи данных.

Так информационная трансформация и цифровизация вызывает информационные угрозы.

Угрозы информационной безопасности напрямую влияют на деятельность органов МЧС России.

Они проявляется, в первую очередь, в процессе распространения недружественными странами дискредитирующей информации о государственной политике Российской Федерации, а также при осуществлении информационно-технического воздействия отдельных иностранных государств на национальное информационное пространство. Кроме этого, к существенной угрозе относится техническая разведка по отношению к государственным органам управления, которая проводится со стороны недоброжелателей для последующего подрыва национальной безопасности.

К существенной информационной угрозе относится рост компьютерных атак на объекты критической информационной структуры МЧС России и органов государственной власти.

Считаем, что угрозы экономической безопасности оказывают опосредованное влияние на деятельность МЧС России. Тем не менее, состояние экономики государства напрямую воздействует на работу любой структуры при выполнении функциональных задач.

В настоящее время представленный перечень угроз национальной безопасности, оказывающих влияние на деятельность МЧС России не является исчерпывающим. Однако, приведенная классификация угроз

национальной безопасности России будет способствовать повышению эффективности деятельности МЧС России.

Влияние различных угроз на национальную безопасность может негативно сказываться как на текущее, так и долгосрочное развитие страны. В этой связи необходимо постоянно применять превентивные меры по локализации и устранению таких угроз.

Исследование показало, что на протяжении многих лет постоянно разрабатываются новые меры по обеспечению национальной безопасности для преодоления влияния вызовов и угроз, совершенствуется нормативно-законодательная база в этой области.

Однако, с каждым днем появляются все новые и новые угрозы и риски нарушения национальной безопасности, требующие немедленного реагирования. В этой связи, появляется необходимость совершенствования деятельности МЧС России, направленную на устранение угроз национальной безопасности.

Для повышения эффективности работы надзорных органов МЧС России необходимо разделять надзорные мероприятия относительно степени риска и уровня причинения вреда имуществу. Данное разделение будет способствовать более рациональному расходованию ресурсов на проведение надзорных функций.

Применение предложенного подхода будет способствовать организации рационального использования государственных средств на реализацию надзорной деятельности, а также позволит стимулировать предприятия и организации внедрять прогрессивные системы безопасности на объектах, тем самым снижать рискованные ситуации, связанные, например, с пожарами.

К следующим направлениям совершенствования деятельности МЧС России, направленной на устранение угроз национальной безопасности, является формирование системы классификации объектов защиты по



группам для присвоения класса опасности исходя из уровня угрозы причинения вреда здоровью и жизни граждан.

С целью сокращения нагрузки работников надзорных органов МЧС России следует внедрить независимую оценку пожарного риска (НОР). Иными словами, считаем актуальным в современных условиях развитие института НОР.

Считаем целесообразным разработать порядок прекращения аккредитации, в случаях выявленных нарушений в работе НОР.

Необходимо разработать меры повышения ответственности экспертов и экспертных организаций, которые проводят НОР. От осознания экспертами меры ответственности и своей роли в обеспечении пожарной безопасности будет зависеть развитие данного института и уровень снижения пожарных рисков в будущем.

Следует отметить, что, на сегодняшний день нет действенного инструмента контроля за деятельностью экспертных организаций, не предусмотрен механизм ответственности, адекватной возможному риску вследствие некачественно проведенной НОР.

В процессе исследования выявлено, что отдельного подхода требует решение вопросов разработки порядка по привлечению экспертов для проверки объектов защиты.

Особое значение сегодня отводится потребности в развитии нормативного регулирования процессов согласования обучающих программ для сотрудников предприятий относительно мер пожарной безопасности.

Данная необходимость обосновывается наличием отдельных разногласий по согласованию таких обучающих программ.

Как показывает практика, органы судебной власти в процессе рассмотрения подобных споров приходят к мнению об обязательности согласования обучающих программ.

Данный правовой пробел предлагается устранить путем внесения соответствующих изменений в законодательстве.

Для уменьшения нагрузки работников надзорных органов МЧС России требуется решение вопросов об уменьшении объемов форм отчетности, которую они заполняют по итогам своей работы.

Кроме всего вышеперечисленного, необходимы разработка и реализация мер, обеспечивающих информированность субъектов надзора о действующих требованиях законодательства до момента проведения по отношению к ним надзорных мероприятий.

Предложенные мероприятия позволят совершенствовать деятельности МЧС России по устранению угроз национальной безопасности.

Таким образом, основная цель выпускной квалификационной работы достигнута, а задачи решены.

## Список используемой литературы и используемых источников

1. Аюбов Э. Н., Жданенко И. В., Верескун А.В., Силкин А. В. Роль и место МЧС России в системе обеспечения национальной безопасности государства // Технологии гражданской безопасности. 2010. №3. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rol-i-mesto-mchs-rossii-v-sisteme-obespecheniya-natsionalnoy-bezopasnosti-gosudarstva> (дата обращения: 12.08.2022).
2. Барбашин И.А., Юнцова О.С. Анализ и оценка эффективности деятельности надзорных органов МЧС России на примере ГУ МЧС Оренбургской области // Наукосфера. 2020. № 11-2. С. 304-311.
3. Баршов В. И. МЧС России в системе ее национальной безопасности // Молодой ученый. 2018. № 19 (205). С. 271-275.
4. Васильев С. Л. Основные направления обеспечения экономической безопасности России в современных условиях // Молодой ученый. — 2019. — № 42 (280). С. 174-177.
5. Власов Д.С. Задачи построения системы обеспечения информационной безопасности типового объекта МЧС России //В сборнике: Актуальные проблемы инфотелекоммуникаций в науке и образовании. Сборник научных статей V международной научно-технической и научно-методической конференции. 2016. С. 281-285.
6. Глинская Н.И., Одиноква Е.Ю. Правовой мониторинг действующей системы РСЧС и перспектив ее развития в стратегии МЧС России до 2030 г. // В сборнике: Организационно-правовое регулирование безопасности жизнедеятельности в современном мире. Сборник материалов Международной научно-практической конференции. Под редакцией Э.Н. Чижикова. Составители Л.С. Муталиева, Д.К. Саймина. 2016. С. 279-282.
7. Григорьев В.Н. Обеспечение национальной безопасности Российской Федерации в сфере деятельности МЧС России // Технологии гражданской безопасности. 2021. №4 (70). С.90-96.

8. Гриняев С.Н., Мареев П.Л., Медведев Д.А. Национальная безопасность России: сущность, виды, понятийный аппарат / Российский государственный университет нефти и газа (НИУ) имени И.М. Губкина. — М.: АНО ЦСОиП, 2021. 172 с.

9. Жукова Л.А. Определение миссии МЧС России в обеспечении национальной безопасности российской федерации // В сборнике: Advanced science. Сборник статей XV Международной научно-практической конференции. 2020. С. 75-78.

10. Закон Российской Федерации от 05.03.1992 № 2446-1 «О безопасности» (в ред. от Закона РФ от 25.12.92 № 4235-1, Указа Президента РФ от 24.12.93 № 2288).

11. История создания и развития МЧС России. Силы МЧС России. Войска гражданской обороны. Авиация МЧС России. ГПС и другие. // URL: <https://fireman.club/conspects/istoriya-sozdaniya-i-razvitiya-mchs-rossii/>

12. Казаков С.А. Государственная служба в системе милитаризованных органов России (на примере МЧС России): понятие, проблемы и перспективы развития//В сборнике: Актуальные вопросы теории и практики реализации публичной власти. сборник научных трудов по материалам IV Ежегодных Саратовских административно-правовых чтений. Саратовская государственная юридическая академия. 2018. С. 48-53.

13. Кардашова И. Б. Основы теории национальной безопасности : учебник для вузов / И. Б. Кардашова. Москва : Изд-во Юрайт, 2019. 303 с.

14. Лебедев А.В. Из истории создания, развития и совершенствования спасательных воинских формирований МЧС России //Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2017. Т. 7. № 2 (13). С. 2-14.

15. Мажажихов А.А., Дельвари Т.С., Шурупов С.Е. Экономическая безопасность образовательных организаций МЧС России в системе национальной безопасности// В сборнике: Сервис безопасности в России: опыт, проблемы, перспективы. Современные методы и технологии

предупреждения и профилактики возникновения чрезвычайных ситуаций. Материалы XI Всероссийской научно-практической конференции. Составители А.В. Зыков, Н.В. Федорова. 2019. С. 166-168.

16. МЧС России: перспективы развития РСЧС до 2040 года. URL: <http://secuteck.ru/articles2/firesec/mchs-rossii-perspektivy-razvitiya-rschs-do-2040-goda> (дата обращения: 03.07.2022).

17. Никитин Н.С., Тимофеев Д.С., Буданов Б.В. История развития МЧС России // Студенческий. 2019. № 7-1 (51). С. 26-28.

18. Никитина Л.К., Хохлова О.М. Законодательное обеспечение национальной безопасности современной России // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2018. №4 (87). С. 56 – 64.

19. Онищенко Ю.А., Панферова З.А. Методика обоснования оптимального оснащения спасательных формирований МЧС России // Технологии гражданской безопасности. 2021. Т. 18. № 2 (68). С. 49-52.

20. Официальный сайт МЧС России. URL: <https://www.mchs.gov.ru>

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.06.2022 № 1052 «О государственном надзоре за реализацией органами государственной власти и органами местного самоуправления полномочий в области гражданской обороны».

22. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.06.2022 № 1086 «О государственном надзоре за реализацией органами государственной власти полномочий в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций».

23. Свистунов Д.Е. Национальная безопасность в Российской Федерации: теоретико-правовое исследование // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Исторические науки. Юридические науки». 2017. №1 (9). С.78 – 83.

24. Симанович Л.Н. Приоритетные направления развития законодательного обеспечения деятельности МЧС России в соответствии с

перспективами развития на период до 2030 года // Полицейская деятельность. 2016. №4. С. 380-384.

25. Симбура С.С. Правовое обеспечение работы с кадровым резервом в системе МЧС России: Актуальные проблемы Федерации : сборник материалов Дней науки с международным участием (1–4 июня 2021 г.) в 2 ч. / ред. колл. А. Ю. Акулов, О. Ю. Демченко, О. В. Беззапонная [и др.]. – Екатеринбург: Уральский институт ГПС МЧС России, 2021. С. 117-122.

26. Указ Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации».

27. Указ Президента РФ от 11 июля 2004 г. N 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (с изм. от 08.12.2022 г.).

28. Указ Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г.».

29. Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.1994 N 68-ФЗ (в ред. от 30.12.2021 г.).

30. Филичев К.И. Понятие и особенности деловой и профессиональной репутации органов МЧС России / К.И. Филичев // Юридический факт. 2018. № 38. С. 21-24.

31. Чуйков А.М., Сметанкина Г.И., Дорохова О.В. Направления и перспективы развития антикоррупционной политики в системе МЧС России // Мировая наука. 2019. № 10 (31). С. 210-213.

32. Янышев П.А., Алёшкин Г.С. Развитие и анализ перспективных направлений беспилотной авиационных систем в МЧС России // В сборнике: Моделирование сложных процессов и систем. Сборник трудов секции № 12 XXXI Международной научно-практической конференции. Химки, 2021. С. 62-68.