

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
«Московский государственный лингвистический университет»  
Евразийский лингвистический институт в г. Иркутске (филиал)

Кафедра психологии и безопасности жизнедеятельности

Лемзиков Роман Викторович

**Конфликты в управлении реализацией законодательства в области  
обеспечения безопасности жизнедеятельности населения  
(на примере Иркутской области)**

Выпускная квалификационная работа студента группы ЕАЛИ2-5-91

Направление подготовки: 37.04.02 Конфликтология

Направленность (профиль): Прикладная конфликтология

Научный руководитель: кандидат биологических наук, доцент кафедры психологии и безопасности жизнедеятельности, Погодаева Маргарита Викторовна

\_\_\_\_\_ «\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.  
(подпись)

Заведующий кафедрой:  
кандидат биологических наук, доцент, Гречман Людмила Николаевна

\_\_\_\_\_ «\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.  
(подпись)

Заведующий выпускающей кафедрой психологии и безопасности жизнедеятельности  
кандидат биологических наук, доцент, Гречман Людмила Николаевна

\_\_\_\_\_ «\_\_» \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.  
(подпись)

Иркутск 2016

## Оглавление

Введение	стр. 3
Глава 1. Теоретические основы управления реализацией законодательства в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС	стр. 6
1.1. Управление реализацией законодательства	стр. 6
1.2. Законодательство Иркутской области в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС	стр. 11
1.3. Роль соглашений в разграничительном процессе полномочий Российской Федерации и ее субъектов	стр. 25
Глава 2. Конфликты в управлении реализацией законодательства в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения	стр. 32
2.1. Соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и высшим органом исполнительной власти Иркутской области	стр. 32
2.2. Проблемные вопросы управления государственными учреждениями Иркутской области, обеспечивающими осуществление части полномочий, переданных МЧС России	стр. 81
2.3. Предложения по совершенствованию деятельности МЧС России в рамках передачи МЧС России субъектам Российской Федерации осуществления части полномочий в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения	стр. 104
Заключение	стр. 115
Список использованной литературы	стр. 116
Приложения	стр. 126

## Введение

Развитие общества и параллельно с ним правовой системы Российской Федерации идет динамично. Не исключение и правоотношения в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения.

Законодательство в этой формально не определенной отрасли права, а именно так она позиционируется в системе права, постоянно совершенствуется.

Пунктом «м» статьи 71 Конституции Российской Федерации установлено, что оборона и безопасность находятся в ведении Российской Федерации, а пунктом «з» статьи 72 Конституции Российской Федерации определено, что осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, за вопросы обеспечения безопасности жизнедеятельности населения отвечают и Российская Федерация и ее субъекты. При этом, на межотраслевом уровне, с учетом применения других отраслей права (например трудового и гражданского), возникают противоречия и коллизии.

Возникают трудности во взаимоотношениях МЧС России и субъектов Российской Федерации, поскольку и те и другие имеют конституционные обязанности в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности на водных объектах, финансирование идет из разных источников, а совместная компетенция реализуется в конкретном субъекте Российской Федерации.

Сложившаяся ситуация, значительно усложняющая практическую реализацию функцию нашей службы по обеспечению безопасности жизнедеятельности населения, побудила автора взяться за разработку темы в рамках данного исследования.

Наиболее показательным, на наш взгляд, в объеме данной работы, будет рассмотреть взаимоотношения МЧС России и субъектов Российской

Федерации в рамках Соглашений между МЧС России и субъектами Российской Федерации о практическом взаимодействии друг с другом, о координации функций, и возможно, о передаче друг другу осуществления части своих полномочий в решении вопросов защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и ликвидации их последствий, организации и проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы, организации осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, осуществления поиска и спасания людей на водных объектах (все они содержат одинаковые положения для каждого субъекта РФ) на примере Иркутской области.

В работе подробно рассмотрено заключение таких соглашений между МЧС России и высшим органом исполнительной власти Иркутской области в историческом разрезе.

Проводимое исследование безусловно актуально, поскольку проблема взаимоотношений МЧС России и субъектов Российской Федерации существует и в данное время. Исследование представляет практический интерес, поскольку одной из служебных обязанностей ее автора является участие в разработке предложений по формированию основ единой государственной и региональной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности, а также участие в работе по совершенствованию законодательства и других нормативных актов в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и контроль их реализации.

Принимая самое непосредственное участие в выполнении указанных мероприятий, автор столкнулся с рядом проблем, обнаружил некоторые несоответствия в правовой регламентации и приобрел опыт, который будет полезно обобщить.

Множество проблем в управлении организациями (фирмами, предприятиями, учреждениями и т.д.) самого разного масштаба и специализации возникает из-за того, что за грамотным определением целей нередко следует набор действий и мероприятий, имеющих к этим целям самое отдаленное отношение. В масштабах государства это проявляется, например, в том, что принимаемые законы не работают, в масштабах предприятия – в том, что распоряжения руководства приводят к результатам, которые прямо противоположны запланированным. Причина в том, что мало принять закон или распоряжение – необходимо предусмотреть механизмы их реализации (механизм (mechanism) – 1) система, устройство, определяющее порядок какого-либо вида деятельности; 2) совокупность правил, законов и процедур, регламентирующих взаимодействие участников организационной системы; 3) совокупность процедур принятия управленческих решений центром)[44].

Целью данной работы является выявление противоречий в части реализации законодательства в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения на примере Иркутской области.

Задачами работы является:

1. Провести анализ законодательства Российской Федерации и Иркутской области в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС.
2. Определить конфликты в управлении реализацией законодательства в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения
3. Разработать предложения по разрешению конфликтных ситуаций.

Объект исследования - законодательная база в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС.

Предмет исследования - противоречия в законодательной базе между нормативными правовыми актами Российской Федерации и Иркутской области.