Саушев Д. В.
E-mail: saushevdv@76.mchs.gov.ru
Малека Ю. Н. – докт. истор. наук, проф.
E-mail: rgsumaleka@yandex.ru

Анализ работы органов местного самоуправления Ярославской области по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Актуальность темы данной статьи обусловлена следующими обстоятельствами.

Во-первых, в условиях проведения специальной военной операции, растет риск чрезвычайных ситуаций техногенного характера в связи террористическими атаками ВСУ, в том числе с использованием беспилотных летательных аппаратов.

Во-вторых, в 2023 г. на территории Российской Федерации произошло 305 ЧС различного характера, из которых муниципального характера – 202 ЧС (в 2022 г. произошло 150 ЧС муниципального характера) [1].

В-третьих, чрезвычайные ситуации муниципального характера происходят в масштабах муниципального образования и, последствия которых должны ликвидировать органы местного самоуправления.

В-четвертых, органы местного самоуправления наиболее приближены к гражданам и на начальном этапе реагирование на чрезвычайные ситуации начинается именно с местных властей, от готовности которых, в том числе, зависит оперативность ликвидации угроз и адресная помощь местному населению.

Цель настоящей статьи – провести анализ существующей системы деятельности органов местного самоуправления Ярославской области по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Объект исследования – органы местного самоуправления Ярославской области.

Предмет исследования – деятельность органов местного самоуправления Ярославской области по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Методы исследования: традиционный анализ документов, анализ статистических данных.

Авторский анализ. Чрезвычайные ситуации (ЧС) – это события, возникающие в результате техногенных, природных или социальных факторов, которые могут угрожать жизни людей, здоровью, их имуществу, окружающей среде и государственным интересам. Чрезвычайные ситуации могут иметь различный масштаб и степень воздействия, и требуют немедленного реагирования.

Защита от чрезвычайных ситуаций включает систему мер по предупреждению возникновения ЧС и по ликвидации последствий ЧС, если они произошли. Предупреждение ЧС – это деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и структур российской системы по предупреждению чрезвычайных ситуаций, направленная на предотвращение сложившейся ситуаций, уменьшение возможных потерь и ущерба в случае их возникновения, основу которой составляют превентивные мероприятия научного, инженерно-технического и технологического характера.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», принятый 21 декабря 1994 года, является основополагающим документом в России, который регулирует вопросы защиты населения и территорий от различных чрезвычайных ситуаций [2]. Его положения определяют организацию работы и взаимодействие различных органов власти и служб в условиях ЧС, устанавливая правовые основы для эффективного функционирования системы защиты населения на всех уровнях.

В соответствии с действующим законодательством одним из основных вопросов местного значения отнесено участие органов местного самоуправления в предупреждении и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в границах территории муниципального образования [3].

К основным полномочиям органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от ЧС относятся:

- подготовка и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территорий от ЧС;

- подготовка населения в области защиты от ЧС;

- проведение эвакуационных мероприятий при угрозе возникновения или возникновении ЧС;

- информирование населения о ЧС;

- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС;

- организация и проведение аварийно-спасательные и других неотложных работ[3].

Помимо этого при органах местного самоуправления создаются специальные структуры для решения задач в области защиты населения и территорий от ЧС.

Эти структуры, как правило, включают:

- отдел гражданской защиты – отвечает за планирование и координацию действий в области защиты от ЧС на территории муниципального образования;

- муниципальные спасательные подразделения — осуществляет оперативные действия по ликвидации последствий ЧС;

- единые дежурно-диспетчерские службы – обеспечивают управление силами и средствами, предназначенными и привлекаемыми для предупреждения и ликвидации ЧС, осуществляют обмен информацией и оповещения населения о ЧС.

Для выполнения данных полномочий в области защиты от ЧС необходимо обеспечить достаточное финансирование, что является одним из проблемных вопросов для большинства муниципальных образований на территории Российской Федерации.

Также существует проблема недостаточной подготовки населения в области ЧС. Зачастую граждане не знают, как действовать в той или иной ситуации, информирование населения о ЧС проводится несвоевременно или с опозданием.

Важно, что эффективность работы органов местного самоуправления в области защиты от ЧС зачастую зависит от грамотного распределения и использования имеющихся ресурсов, расстановки приоритетов тех или иных мероприятий, а также оперативное взаимодействие и своевременное обращение при недостаточности собственных сил и средств за помощью органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Для достоверности проведем краткий анализ результативности работы органов местного самоуправления в 2023 году на примере Ярославской области. Всего на

территории Ярославской области расположено 19 муниципальных образований, осуществляющих полномочия в области защиты населения и территорий от ЧС (3 городских округа и 17 муниципальных района).

1. Анализ организации реагирования на ЧС и происшествия сил и средств муниципального звена территориальной подсистемы РСЧС Ярославской области.

Постановлением Правительства Российской Федерации «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» определено, что территориальные подсистемы РСЧС создаются в субъектах Российской Федерации для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в пределах их территорий и состоят из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению этих территорий [4].

Критериями оценки для муниципального звена территориальной подсистемы РСЧС Ярославской области определяется – время сбора оперативного штаба, организация взаимодействия с органами управления, организация контроля по выполнению плана аварийно-восстановительных работ, своевременность принятия решения комиссий по предупреждению и ликвидации ЧС и обеспечению пожарной безопасности (далее - КЧС и ОПБ) муниципального образования на ликвидацию ЧС, время ликвидации аварии.

Всего за 2023 год зарегистрировано 42 происшествия [5]. Наибольшее число происшествий зарегистрировано в городском округе Ярославль-22 (См. Рис. 1).

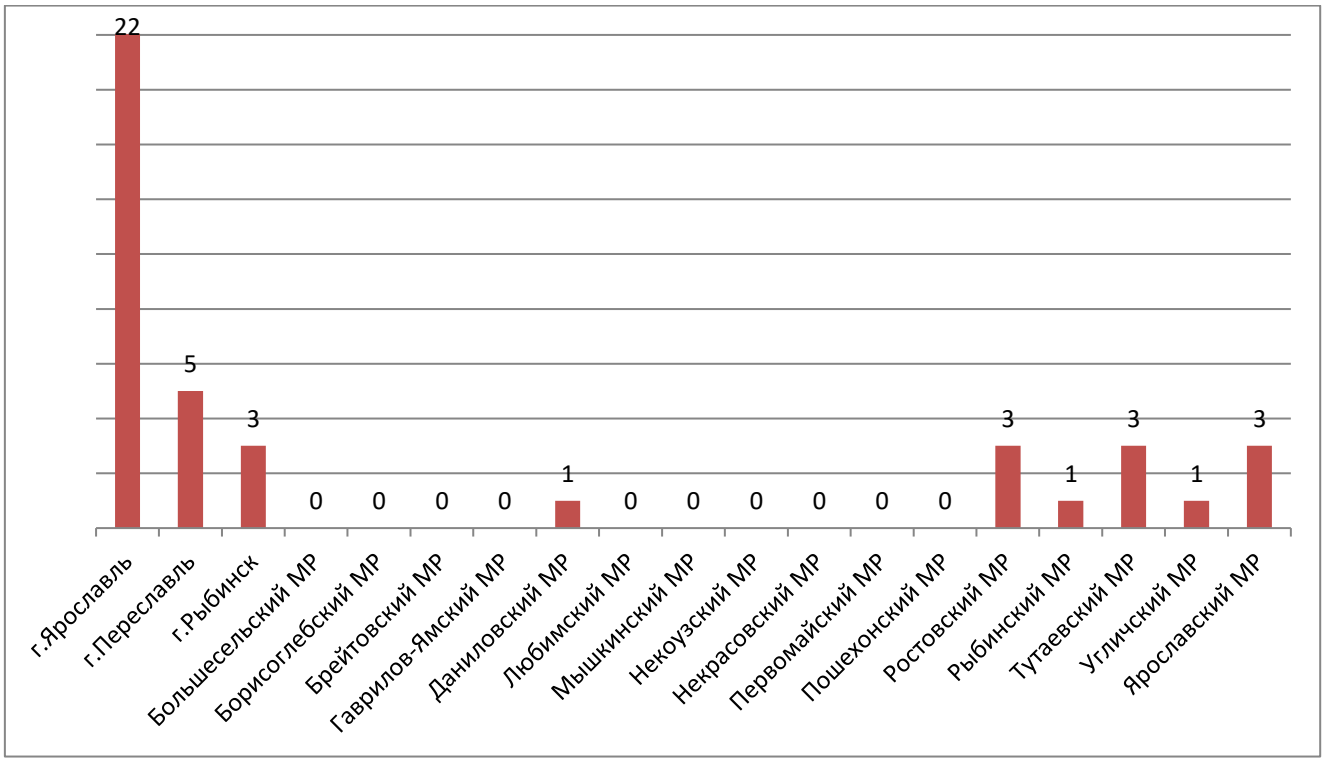


Рис. 1 – Анализ количества социально-значимых происшествий, зарегистрированных в 2023 году [5]

По данным ЦУКС Главного управления МЧС России по Ярославской области по результатам организации реагирования на ЧС (происшествия), организации взаимодействия и представления донесений органы местного самоуправления за 2023 год оценивались [5]:

- хорошо: муниципальные образования, не имеющие неудовлетворительных оценок по итогам суточных дежурств, в течение отчетного периода;

- удовлетворительно: муниципальные образования, имеющие не более одной неудовлетворительной оценки по итогам суточных дежурств, в течение отчетного периода;

- неудовлетворительно: муниципальные образования, имеющие более одной неудовлетворительной оценки по итогам суточных дежурств, в течение отчетного периода.

Основными причинами получения неудовлетворительных оценок по итогам суточных дежурств единых дежурно – диспетчерских служб являются:

а) задержка передачи информации о ЧС (происшествии) в ОДС ЦУКС;

б) недостаточная организация взаимодействия со службами территориальной подсистемы РСЧС Ярославской области и другими дежурными службами, с компетентными должностными лицами администрации поселений и различных объектов, а также руководством муниципального образования;

в) несоблюдение требований по отработке информационно-отчетной документации, низкое знание информационных ресурсов (См. Рис.2).

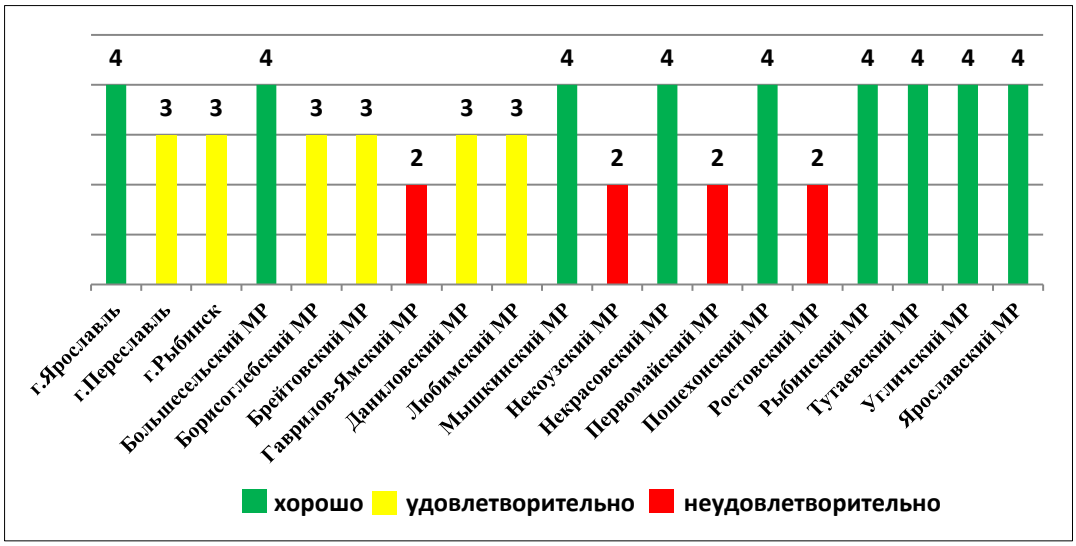


Рис. 2 – Анализ работы ЕДДС муниципальных образований) при возникновении ЧС (происшествий) за 2023 год по данным ЦУКС Главного управления [5]

2. Развитие нормативно-правовой базы в области защиты населения и территорий от ЧС.

Нормативные правовые акты (далее – НПА) в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, рекомендуемые МЧС России, приняты всеми муниципальными образованиями, за исключением Ярославского муниципального района, где не принят НПА о муниципальной программе в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

В 2023 году изменения в НПА вносились в Гаврилов-Ямском, Мышкинском, Некоузском, Первомайском и Тутаевском муниципальных районах, в г. Ярославль (См. Рис. 3).

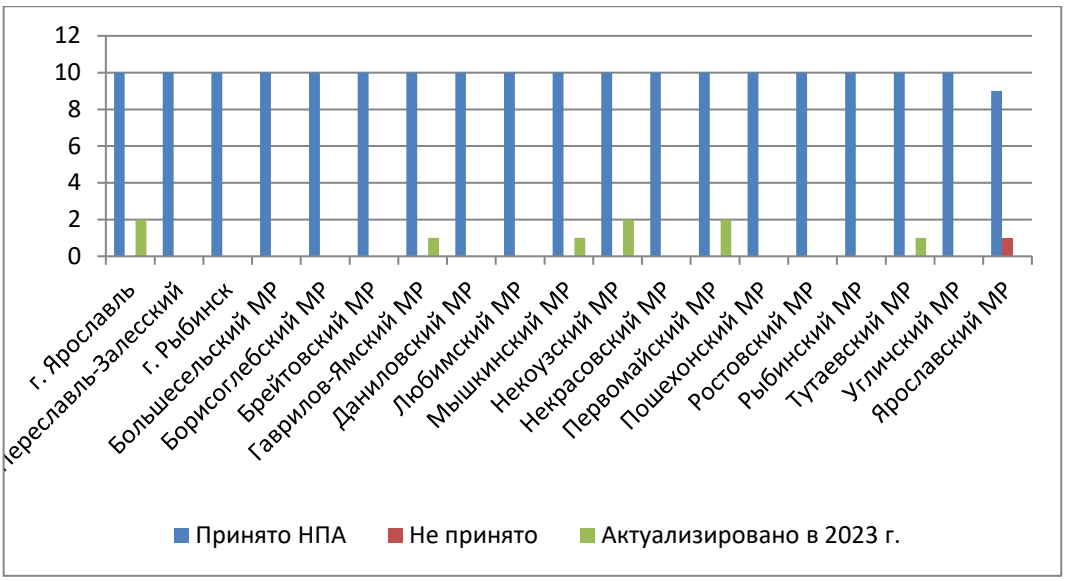


Рис. 3 – Сведения о состоянии разработки нормативной правовой базы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [5]

3. Анализ эффективности работы администраций муниципальных образований по созданию и расходованию резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС.

В соответствии с требованиями Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» органы местного самоуправления должны создавать резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций (См. Рис. 4).

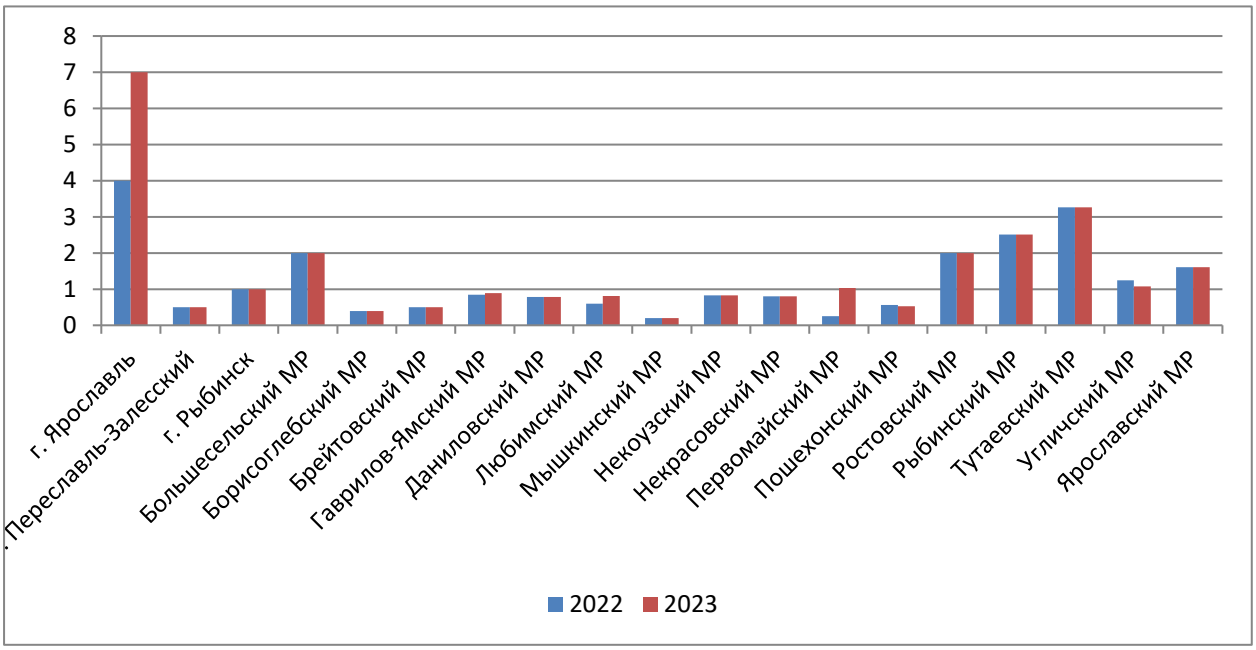


Рис. 4 – Сравнительная характеристика резервов финансовых ресурсов, созданных муниципальными образованиями за 2022 и 2023 годы, млн. рублей[5]

Таким образом в лучшую сторону по созданию финансовых ресурсов можно отметить г. Ярославль, Гаврилов-Ямский, Любимский и Первомайский муниципальные районы. Снижение объемов создаваемых резервов финансовых ресурсов допустили Пошехонский и Угличский муниципальные районы, которые запланировали в бюджетах

муниципальных районов объемы финансовых средств резервного фонда в 2023 году меньше чем в 2022 году. Остальные муниципальные образования созданный финансовый резерв оставили без изменения.

Общий объем резервов материальных ресурсов, созданных органами местного самоуправления Ярославской области для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2023 году по сравнению с 2022 годом, уменьшился (См. Рис. 5).

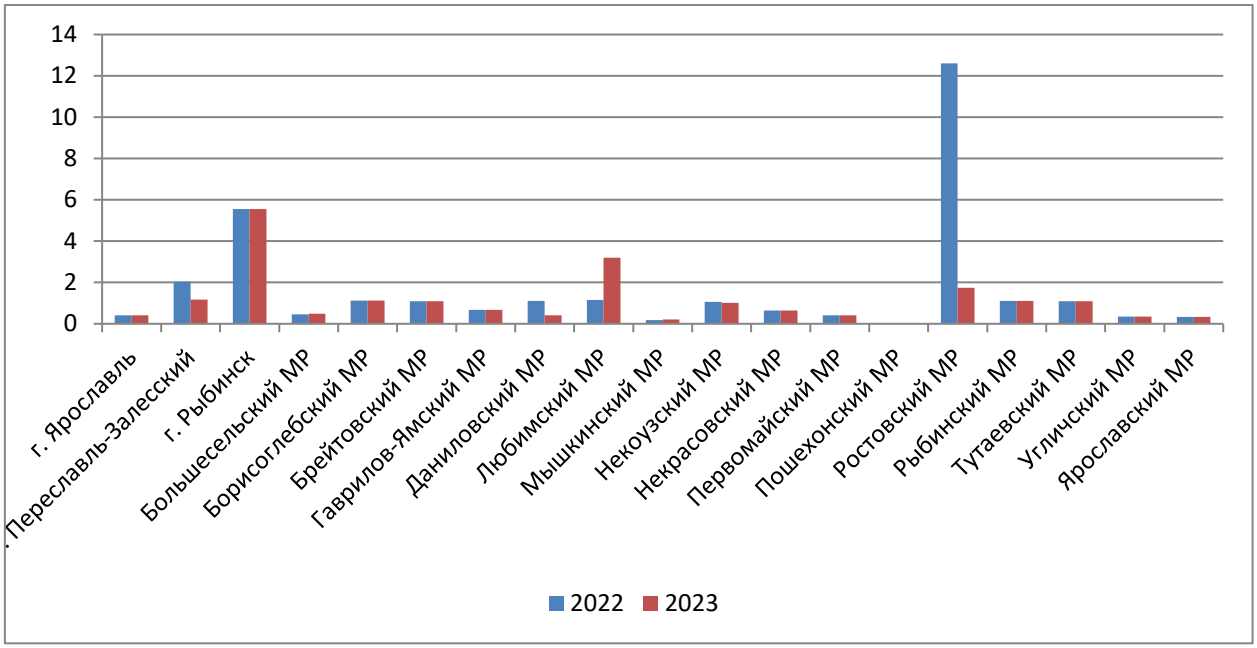


Рис. 5 – Сравнительная характеристика резервов материальных ресурсов, созданных муниципальными образованиями в 2022 и 2023 годы, млн. рублей[5]

Снижение фактических объемов резервов материальных ресурсов произошло в г. Переславле-Залесском, Даниловском (снижение более 60 %), Некоузском и Ростовском (снижение более 80 %) муниципальных районах. Увеличение отмечено в Большесельском, Любимском и Мышкинском муниципальных районах. В Пошехонском муниципальном районе резервы материальных ресурсов фактически (в натуральном виде) не созданы.

4. Анализ эффективности организации подготовки в области безопасности жизнедеятельности населения

Органы местного самоуправления организуют и проводят подготовку населения, в том числе и на базе учебно-консультационных пунктов (далее - УКП).

Для подготовки неработающего населения в муниципальных образованиях Ярославской области создано 147 УКП [5]. Количество созданных УКП в целом за область обеспечивает охват обучения неработающего населения на территории муниципальных образований (См. Табл. 1).

Таблица 1

Оценка возможности проведения обучения неработающего населения при наличии учебно-материальной базы [5]

Муниципальное образования	Количество УКП на подведомственной территории				Кол-во неработающего населения,	Охват обучения неработающего населения
	2020	2021	2022	2023		

	год	год	год	год	подлежащего обучению (чел.)	
г. Ярославль	4	4	4	15	137 618	частично охватывает
г. Рыбинск	22	29	29	29	45 784	охватывает
г. Переславль-Залесский	18	9	9	9	14 033	охватывает
Большесельский МР	3	3	3	3	2 335	охватывает
Борисоглебский МР	5	5	5	5	3 147	охватывает
Брейтовский МР	8	8	7	7	1 796	охватывает
Гаврилов-Ямский МР	4	4	4	4	6 354	охватывает
Даниловский МР	4	4	4	4	6 281	охватывает
Любимский МР	4	4	4	4	3 144	охватывает
Мышкинский МР	3	3	3	3	2 567	охватывает
Некоузский МР	4	4	3	4	3 794	охватывает
Некрасовский МР	3	3	3	3	5 504	охватывает
Первомайский МР	2	2	2	2	2 836	охватывает
Пошехонский МР	8	8	8	8	3 711	охватывает
Ростовский МР	22	22	9	9	16 065	охватывает
Рыбинский МР	11	11	11	11	10 432	охватывает
Тутаевский МР	10	10	10	10	13 746	охватывает
Угличский МР	24	24	6	8	12 126	охватывает
Ярославский МР	8	8	9	9	13 435	охватывает
Итого	167	166	133	147	304 708	охватывает

Вместе с тем, не смотря на увеличение количества УКП в 2023 году с 4 до 15 в г. Ярославль не обеспечивается подготовка всего неработающего населения в полном объеме. Также важным аспектом является подготовка должностных лиц, входящих в состав КЧС и ОПБ муниципальных образований (См. Табл. 2).

Таблица 2

Анализ подготовки председателей и членов КЧС и ОПБ городов и муниципальных районов [5]

№ п/п	Наименование муниципального образования	Состава комиссии, чел.	Количество обученных	Количество необученных	% подготовки должностных лиц
1.	г. Ярославль	18	18	0	100
2.	г. Рыбинск	22	22	0	100
3.	г. Переславль-Залесский	27	27	0	100
4.	Большесельский МР	17	17	0	100
5.	Борисоглебский МР	29	29	0	100
6.	Брейтовский МР	25	25	0	100
7.	Гаврилов-Ямский МР	26	26	0	100
8.	Даниловский МР	18	18	0	100
9.	Любимский МР	28	28	0	100
10.	Мышкинский МР	23	23	0	100
11.	Некоузский МР	20	20	0	100
12.	Некрасовский МР	21	21	0	100
13.	Первомайский МР	20	16	4	80
14.	Пошехонский МР	20	20	0	100
15.	Ростовский МР	13	13	0	100
16.	Рыбинский МР	23	23	0	100
17.	Тутаевский МР	22	22	0	100
18.	Угличский МР	24	24	0	100
19.	Ярославский МР	10	10	0	100

Таким образом, работа по повышению профессионального уровня председателей и членов КЧС и ОПБ муниципальных образований организована. В Первомайском

муниципальном районе не прошли подготовку 4 члена КЧС и ОПБ в связи с недавним назначением на должности.

Выводы по статье.

1. В течение 2023 года на территории области ЧС муниципального характера не произошло. Были зарегистрированы 42 происшествия не достигших критериев ЧС, но имевших социальный и общественный резонанс. Наибольшее число происшествий зарегистрировано в городах Ярославль и Переславль-Залесский. Это прежде всего связано с большим количеством населения, по сравнению с другими муниципальными образованиями, а также с особенностями развития территорий.

Единые дежурно-диспетчерские службы созданы и функционируют во всех городах и муниципальных районах Ярославской области. Вместе с тем, недостаточно внимания уделяется подготовке диспетчеров в Гаврилов-Ямском, Некоузском, Первомайском и Ростовском муниципальных районах, о чем свидетельствует анализ их работы за 2023 год по данным ЦУКС Главного управления (См. Рис. 2).

2. В целом, нормативная правовая база муниципальных образований в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера разработана, позволяет решать задачи по защите от ЧС и соответствует рекомендациям МЧС России. Необходимо обратить внимание на ее своевременное обновление и поддержание в актуальном состоянии с учетом изменений в федеральном и региональном законодательстве.

3. Резервы финансовых ресурсов созданы во всех городах и муниципальных районах Ярославской области. Размеры резервов финансовых ресурсов в Борисоглебском (390 тыс. рублей) и Мышкинском (200 тыс. рублей) муниципальных районах не позволяют в полной мере ликвидировать последствия ЧС муниципального характера, ущерб от которых может составить до 18 млн рублей, а количество пострадавших до 50 человек.

Общий объем резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2023 году по сравнению с 2022 годув большинстве муниципальных образований уменьшился. Уменьшение связано с тем, что с 2023 года учитываются только резервы материальных ресурсов в натуральном виде, а не по заключенным договорам на поставку в случае ЧС.

Необходимо продолжить работу по созданию резервов материальных ресурсов в натуральном виде. Наличие резервов в натуральном виде позволяет в любое время и независимо от сторонних организаций-поставщиков обеспечить выпуск и оперативную доставку необходимых материальных ресурсов к местам ликвидации ЧС, а, следовательно, и в кратчайшие сроки ликвидировать их последствия.

4. В рамках подготовки граждан к действиям при возникновении ЧС необходимо сделать акцент на обучение неработающего населения. Неработающее население на территориях муниципальных образований может проходить подготовку в созданных органами местного самоуправления учебно-консультационных пунктах. В целях увеличения охвата населения необходимо шире использовать возможности обучения населения с использованием возможностей телекоммуникационной сети Интернет, мобильных приложений, социальных сетей, социальной рекламы в средствах массовой информации и наглядной агитации.

5. Данное исследование может быть полезно для студентов Академии гражданской защиты МЧС России, а также ведомственным ВУЗам МЧС России, так как оно может быть использовано для продолжения исследования при изучении таких учебных дисциплин, как: «Социология власти и управления», «Разработка управленческих решений», «Территориальная организация населения», «Аналитика в органах государственной власти иместного самоуправления», «Анализ данных», «Управление социально-экономическим развитиемтерриторий», и др.

Список литературы:

1. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2023 году» [Электр. ресурс]. URL: https://mchs.gov.ru/dokumenty/7343 (дата обращения: 10.11.2024).

2. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (с изменениями и дополнениями) [Электр. ресурс] // СПС «Гарант» [сайт]. URL: https://base.garant.ru/10107960/ (дата обращения: 06.12.2024).

3. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электр. ресурс] // СПС «Гарант» [сайт]. URL: https://base.garant.ru/186367/ (дата обращения: 06.12.2024).

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (с изменениями и дополнениями) [Электр. ресурс] // СПС «Гарант» [сайт]. URL: https://base.garant.ru/186620/ (дата обращения: 06.12.2024).

5. Отчет по организации работы органов местного самоуправления в 2023 году, подготовленный структурными подразделениями Главного управления МЧС России по Ярославской области. Не опубликован.