

Научная статья

УДК 35.351.353.321

doi: 10.34987/vestnik.sibpsa.2023.25.90.015

Некоторые вопросы совершенствования управленческой деятельности органов муниципального звена по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в арктической зоне Российской Федерации

Владимир Николаевич Белоусов

Игорь Викторович Петешев

Дмитрий Иванович Иванченко

Академия гражданской защиты МЧС России, Химки, Россия

Автор ответственный за переписку: Иванченко Дмитрий Иванович, d.ivanchenko@amchs.ru

Аннотация: в статье рассматриваются вопросы совершенствования управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера на территориях муниципальных образований, расположенных в Арктической зоне, за счет создания системы управления мероприятиями, в муниципальных звеньях территориальной подсистемы РСЧС, территориально входящих в Ассоциацию «Арктические муниципалитеты».

Ключевые слова: Арктическая зона, муниципальные образования, вопросы местного значения, система органов управления специально уполномоченных на решение задач по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, муниципальные звенья территориальной подсистемы РСЧС.

Для цитирования: Белоусов В.Н., Петешев И.В., Иванченко Д.И. Некоторые вопросы совершенствования управленческой деятельности органов муниципального звена по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в арктической зоне Российской Федерации // Сибирский пожарно-спасательный вестник. 2023. № 4 (31). С. 140-147. <https://doi.org/10.34987/vestnik.sibpsa.2023.25.90.015>.

Original article

PROPOSALS FOR IMPROVING THE MANAGEMENT SYSTEM FOR THE PROTECTION OF THE POPULATION AND TERRITORIES FROM NATURAL AND MAN-MADE EMERGENCIES AT THE MUNICIPAL LEVEL IN THE ARCTIC ZONE OF THE RUSSIAN FEDERATION

Vladimir N. Belousov

Igor V. Peteshev

Dmitry I. Ivanchenko

Academy of Civil Protection of the Ministry of Emergency Situations of Russia, Khimki, Russia

Corresponding autho: Ivanchenko Dmitry Ivanovich, d.ivanchenko@amchs.ru

Abstract: The article deals with the issues of improving management in the field of protection of the population and territories from natural and man-made emergencies in the territories of municipalities located in the Arctic zone, through the creation of an event management system in the municipal units

of the territorial subsystem of the RSF, geographically included in the Association "Arctic Municipalities".

Keywords: Arctic zone, municipalities, issues of local importance, a system of government bodies specially authorized to solve problems of protecting the population and territories from emergencies, municipal units of the territorial subsystem of the RSF.

For citation: Belousov V.N., Peteshev I.V., Ivanchenko D.I. Some issues of improving the management activities of municipal authorities to protect the population and territories from natural and man-made emergencies in the Arctic zone of the Russian Federation // Siberian Fire and Rescue Bulletin. 2023, 4(31): 140-147. (In Russ.). <https://doi.org/10.34987/vestnik.sibpsa.2023.25.90.015>.

Основной особенностью Арктики является то, что этот регион России является наиболее экологически чувствительным. Территория Российской Арктической зоны характеризуется экстремальным климатом с низкими температурами, сплошной темнотой в зимний период, большим количеством льда и снега, вечной мерзлотой.

Суровые условия для проживания и ведения хозяйственной деятельности, ограниченный и разреженный объем инфраструктуры на большей части Арктики многократно увеличивает риски возникновения чрезвычайных ситуаций, и что особенно проблематично – затрудняет вопросы управления действиями сил по ликвидации их последствий.

В целях реализации основных задач развития северных территорий России, обеспечения управления, оперативного (экстренного) реагирования на возможные угрозы и риски возникновения чрезвычайных ситуаций, в соответствии с основными положениями Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации (далее – АЗРФ), для обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года, Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее – МЧС России) создается и постоянно совершенствуется система комплексной безопасности населения и территорий. Одной из основных составляющих данной системы являются арктические комплексные аварийно-спасательные центры (далее – АКАСЦ), созданные и укомплектованные специальной техникой и оборудованием, позволяющим действовать по назначению в экстремальных условиях.

В настоящее время в АЗРФ уже созданы и проходят апробацию 6 АКАСЦ, территориально расположенные в Архангельске, Мурманске, Воркуте, Нарьян-Маре, Дудинке и Якутске. Дальнейшее развитие предполагает создание и строительство еще десяти АКАСЦ, в том числе до 2024 года ожидается появление комплексного центра в Певеке.

В целях рационального и максимального использования создаваемых сил и средств для действия по назначению, обеспечению их готовности по вопросам предупреждения и непосредственного реагирования на возникающие чрезвычайные ситуации, их деятельность должна быть заблаговременно и детально спланирована, а также адаптирована к условиям Арктики. Нельзя не отметить, что планирование является важнейшей и неотъемлемой частью процесса управления, которым должны заниматься органы управления, расположенные на соответствующих территориях.

Особое место по вопросам организации и осуществления управления в сложных условиях Севера отводится органам управления, входящим в состав Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС). Данные вопросы в последние годы находятся в центре внимания руководства страны, МЧС России и других заинтересованных министерств, и ведомств. На различных форумах, совещаниях, конференциях, эти вопросы активно обсуждаются и озвучиваются в отдельных выступлениях руководителей разного уровня. В частности, в имеющихся материалах, рассматриваются особенности деятельности координационных органов и органов повседневного управления РСЧС в условиях Арктики. В то же время, нельзя не отметить, что значительно меньше уделяется внимания обсуждению вопросов функционирования постоянно действующих органов управления, особенно в муниципальных образованиях АЗРФ. В современных условиях стремительного

изменения политической, экономической и военно-стратегической ситуации на территориях АЗРФ, совершенствование деятельности органов управления РСЧС, особенно постоянно действующих органов управления – органов, специально уполномоченных на решение задач по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, на муниципальном уровне соответствующих территорий является важнейшей функцией. Поэтому совершенствование этой деятельности в современных условиях является как никогда актуальным.

Из девяти субъектов Российской Федерации, территориально расположенных в АЗРФ, только пять полностью находятся, в пределах своих территориальных границ, на территории этой зоны. Остальные четыре субъекта Российской Федерации имеют в границах АЗРФ только ряд муниципальных образований (Рисунок).



Рисунок – Территория Арктической зоны Российской Федерации

Сегодня площадь арктических территорий России составляет 4,8 млн. км², это около 28% территории страны. На территории Российской Арктики проживает более 2,6 млн. чел., что составляет большую часть всего населения мировой Арктики. Население, в основном, располагаются по площади АЗРФ на значительном удалении от административных центров как муниципалитетов, так и субъектов Российской Федерации. Это серьезно усложняет принятие управленческих решений в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций, особенно на межмуниципальном и региональном уровне.

После оценки чрезвычайной ситуации муниципального характера, управление и решение задач ликвидации последствий ложится непосредственно на органы местного самоуправления. При этом все задачи защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на муниципальном уровне должны решаться самостоятельно, с использованием собственных сил и средств, а также собственного бюджета – резервного фонда.

Стоит напомнить, что максимальное число возникающих чрезвычайных ситуаций, происшествий, аварий и катастроф имеет место в основном на территориях муниципальных образований. Это требует от муниципальных органов принятия адекватных мер, выработки обоснованного решения на защиту населения и территорий.

На органы местного самоуправления ложится задача по самостоятельному определению состава муниципальных звеньев РСЧС, постановке задач должностным лицам, наделению их соответствующими полномочиями, а также по порядку их деятельности в различных режимах функционирования. В решении руководителя муниципалитета на создание органов управления муниципального звена территориальной подсистемы РСЧС учитывается информация о всех

возможных чрезвычайных ситуациях на закрепленной территории [1, 2]. Также учитываются свои возможности по силам и средствам, финансовым и материально-техническим резервам, создаваемым для самостоятельного решения вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с действующими нормативно правовыми актами, звенья муниципальных органов управления территориальной подсистемы РСЧС создаются и готовятся к предупреждению и ликвидации всех возможных чрезвычайных ситуаций муниципального характера на своей территории собственными силами и средствами.

Объективно, что для решения задач по созданию органов управления муниципального звена территориальной подсистемы РСЧС в администрации муниципального образования необходимо иметь подготовленный персонал в области защиты населения и территорий, специально подготовленную технику для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций муниципального характера, резервы финансовых и материальных ресурсов, средства оповещения и информирования населения. Не смотря на важность и жизненную необходимость, мероприятия по созданию необходимых сил, оснащению их необходимыми средствами, специальной техникой, оборудованием и расходными материалами, обучению персонала органов управления и сил, подготовке их работы на пунктах управления и в местах проведения работ, созданию укомплектованных всем необходимым пунктов управления, в том числе подвижных (мобильных), созданию необходимых резервов финансовых и материально-технических средств представляют значительную проблему для ряда муниципалитетов, в первую очередь, связанную с ограниченностью их финансовых средств.

Одним из путей решения проблемы, связанной с организацией управления и осуществлением мероприятий по защите от чрезвычайных ситуаций собственными силами муниципалитетов, предлагается их добровольное объединение на территории АЗРФ в единую систему органов муниципального управления, выделение среди них, в пределах территории субъекта Российской Федерации, головного муниципалитета. Это управление могло бы осуществлять деятельность по управлению и координации работы всех остальных муниципалитетов с существующими при них органами управления, силами и средствами.

Создание добровольного объединения позволит:

- осуществлять управление и координацию деятельности имеющихся органов управления муниципалитетом и сил, и средств;
- помогать остальным муниципальным образованиям выделением средств из, созданных в рамках единой системы органов управления и сил РСЧС, финансовых и материальных резервов, необходимых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- подготовить устойчивую систему управления на муниципальном уровне;
- организовать взаимодействие органов управления и сил при ликвидации возникающих чрезвычайных ситуаций;
- создать необходимый запас финансовых и материальных ресурсов для использования в интересах местного самоуправления, в том числе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций муниципального характера.

Эта структура не противоречит Федеральному закону № 131-ФЗ от 06 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. Она обеспечит создание единой системы муниципальных образований в АЗРФ. Основой этого объединения будут являться органы управления, силы и средства муниципалитетов, входящих в систему муниципальных органов управления.

В этих условиях, на органы управления, специально уполномоченные для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, необходимо возложить задачи по организации обучения и подготовки органов управления и сил к работе в особых климатических условиях АЗРФ, подготовке пунктов управления для руководства, оснащению необходимой специальной техникой и оборудованием, адаптированным к работе в экстремальных условиях Арктики.

В вопросах повышения эффективности управления защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, помимо добровольного объединения муниципалитетов в единый орган управления, важнейшую роль должно играть создаваемое (выбираемое) головное муниципальное образование. Оно должно стать «ядром» для всех других муниципальных образований субъекта Российской Федерации, именно по вопросам реализации совместной работы по ликвидации чрезвычайных ситуаций межмуниципального характера.

Органы управления головных муниципалитетов необходимо укомплектовывать подготовленными и обученными специалистами соответствующей территориальной подсистемы РСЧС, в первую очередь от органов, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Эти специалисты будут грамотно координировать действия, оперативно осуществлять выработку и реализацию решений по предупреждению и ликвидации возможных чрезвычайных ситуаций муниципального и, в отдельных случаях, межмуниципального характера. Этот орган, специально уполномоченный на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, будет занимать ведущее место среди органов управления муниципалитетов. В первую очередь на него будут возлагаться задачи по выработке предложений в решение руководителя ликвидации чрезвычайных ситуаций, реализации принятого решения и управления силами ликвидации. Подготовка такого органа управления займет большое время и потребует серьезных финансовых вложений. В настоящее время таких органов фактически нет.

Альтернативным вариантом решения этой проблемы может быть заключение договора с МЧС России о передаче в оперативное подчинение головному муниципальному органу управления структурного подразделения от соответствующего главного управления (далее – ГУ) ГУ МЧС России субъекта Российской Федерации – органа специально уполномоченного на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Данное структурное подразделение от ГУ МЧС России должно стать постоянно действующим органом при головном муниципальном образовании, который будет обладать всеми необходимыми знаниями и компетенциями для управления мероприятиями защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций муниципального и межмуниципального характера. Для реализации данного направления, в составе ГУ МЧС России по соответствующим субъектам Российской Федерации, предлагается ввести дополнительное подразделение, на правах управления - «Управление по взаимодействию с муниципальными образованиями» (далее – Управление). Основные задачи, места дислокации этих подразделений, формы и методы их функционирования и другие вопросы их полноценной работы необходимо утвердить соответствующими нормативными правовыми актами.

Этот вариант системы органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, на территории муниципалитетов будет иметь следующие положительные стороны:

- квалифицированные специалисты управления по взаимодействию с муниципальными образованиями, будут обладать способностью готовить обоснованные предложения для принятия решений на ликвидацию чрезвычайных ситуаций муниципального и межмуниципального характера и управлять силами в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- управление в ходе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в объединенной системе органов управления муниципальных образований будет централизовано;
- взаимодействие сил и средств муниципалитетов АЗРФ при возникновении чрезвычайных ситуаций в других муниципальных образованиях, оказание помощи в подготовке решений руководителя ликвидации ЧС и управлении ходом их ликвидации будет более качественным;

Фундаментом для создания системы органов управления муниципального уровня, предлагается использовать действующую в настоящее время (при согласии членов Ассоциации) Ассоциацию «Арктические муниципалитеты». Эта организация действует в АЗРФ уже с 2014 года и имеет большой опыт по планированию и управлению совместными действиями. Основной целью организации является усиление сотрудничества, содействие устойчивому социально-

экономическому развитию территории АЗРФ, в том числе, координация взаимодействия муниципальных образований с федеральными и региональными органами государственной власти, международными организациями, органами государственной власти и организациями местных властей иных государств по вопросам, затрагивающим условия жизни населения и социально-экономическое развитие Арктической зоны, выработка предложений по совершенствованию законодательства.

Ассоциация «Арктические муниципалитеты» имеет статус некоммерческой организации, принят устав, избраны органы управления. Она включает в свой состав 21 муниципальное образование на территории Арктической зоны Российской Федерации восьми субъектов АЗ Российской Федерации (Архангельская область, Красноярский край, Мурманская область, Ненецкий автономный округ, Республика КОМИ, Республика Саха (Якутия), Чукотский автономный округ, Республика Карелия).

Главной задачей Ассоциации является объединение муниципальных образований АЗРФ для защиты и представления их интересов.

Структура органов управления Ассоциации:

- общее собрание членов Ассоциации (высший орган управления Ассоциации);
- правление Ассоциации (коллегиальный исполнительный орган управления Ассоциации);
- исполнительный директор (единоличный исполнительный орган управления Ассоциации);

Общее руководство деятельностью Ассоциации в период между заседаниями Собрания осуществляет коллегиальный исполнительный орган управления – Правление Ассоциации.

Решением общего собрания можно возложить дополнительные обязанности главы головного муниципального образования на выбранных руководителей органов местного самоуправления на Арктической территории всех девяти субъектов Российской Федерации, закрепив его нормативными правовыми документами.

Такие действия не противоречат задачам и целям Ассоциации, определенным Уставом Ассоциации «Арктические муниципалитеты», одной из которых является содействие устойчивому социально-экономическому развитию территории АЗРФ, решению вопросов, затрагивающих условия жизни населения.

Передачу Управлений взаимодействия с муниципальными образованиями ГУ МЧС России по субъектам Российской Федерации в оперативное подчинение соответствующих головных органов местного самоуправления можно осуществить путем разработки соответствующих соглашений (договоров).

После анализа расположения муниципалитетов на территории АЗРФ, предлагается вариант передачи в оперативное подчинение соответствующим руководителям муниципальных образований. Создаваемые при ГУ МЧС России по субъектам РФ Управления взаимодействия с муниципальными образованиями передать [4]:

1. Главе городского округа «Северодвинск» – от ГУ МЧС России по Архангельской области;
2. Главе администрации Кемского муниципального района – от ГУ МЧС России по Республике Карелия;
3. Главе городского округа «Архангельск» – от ГУ МЧС России по Архангельской области;
4. Главе городского округа «Воркута» – от ГУ МЧС России по Республике Коми;
5. Главе городского округа «Нарьян Мар» – от ГУ МЧС России по Ненецкому автономному округу;
6. Главе администрации городского округа «Салехард» – от ГУ МЧС России по Ямало-Ненецкому автономному округу;
7. Главе муниципального образования «Поселок Тикси» – от ГУ МЧС России по Республике Саха (Якутия);
8. Главе городского округа Дудинка – от ГУ МЧС России по Красноярскому краю;

9. Главе городского округа «Анадырь» – от ГУ МЧС России по Чукотскому автономному округу.

Рассмотренный вариант формирования в АЗРФ системы органов управления межмуниципального уровня для защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, позволит создать стройную систему управления муниципальными образованиями в Арктической зоне.

Такая система будет способствовать созданию на муниципальном уровне в арктической зоне необходимой группировки сил, адаптированных к природно-климатическим особенностям данного региона, систему объединенных органов управления, обеспечит высокий уровень управления и координации при угрозе и ликвидации возникающих ЧС, а также надежную связь и обмен информацией с вышестоящими и взаимодействующими органами управления.

Список источников

1. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/ (дата обращения 25.09.2023).
2. Федеральный закон от 22.08.1995 № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей». — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7746/ (дата обращения 25.09.2023).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Российская газета от 20 января 2004 г. № 7.
4. Указ Президента Российской Федерации от 26 октября 2020 г. № 645 «О стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2035 года» // «Официальный интернет-портал правовой информации" (www.pravo.gov.ru) 26 октября 2020 г.
5. Указ Президента Российской Федерации от 5 марта 2020 г. № 164 «Об Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2035 года» // «Официальный интернет-портал правовой информации" (www.pravo.gov.ru) 5 марта 2023 г.».
6. Устав некоммерческой организации Ассоциации «Арктические муниципалитеты» 2014 г. [Электронный ресурс]: <http://www.severodvinsk.info/?idmenu=421&item=357> (дата обращения: 25.09.2023).
7. Э.Н. Чижиков, Л.В. Краснова. Подходы к обеспечению безопасности населения и территорий Арктической зоны Российской Федерации в современной геополитической обстановке. // «Технологии гражданской безопасности», том 19, 2022, № 3 (73), стр. 22-24.

List of sources

1. Federal Law № 68-FZ of 12/21/1994 «On the Protection of the Population and Territories from Natural and Man-made Emergencies». — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/ (date of application 09/25/2023).
2. Federal Law № 151-FZ dated 08/22/1995 «On Emergency Rescue Services and the Status of Rescuers». — URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_7746/ (date of appeal 09/25/2023).
3. Decree of the Government of the Russian Federation dated 12/30/2003 № 794 "On the Unified State System for the Prevention and Liquidation of Emergency Situations" // Rossiyskaya Gazeta dated January 20, 2004 № 7.
4. Decree of the President of the Russian Federation № 645 dated October 26, 2020 «On the strategy for the development of the Arctic zone of the Russian Federation and ensuring national security for the period up to 2035» // "Official Internet Portal of Legal Information" (www.pravo.gov.ru) October 26, 2020.

5. Decree of the President of the Russian Federation № 164 dated March 5, 2020 «On the Fundamentals of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic for the period up to 2035"// "Official Internet Portal of Legal Information» (www.pravo.gov.ru) March 5, 2023.

6. The Charter of the non-profit organization of the Association «Arctic Municipalities» 2014 [Electronic resource]: <http://www.severodvinsk.info/?idmenu=421&item=357> (date of reference: 09/25/2023).

7. E.N. Chizhikov, L.V. Krasnova. Approaches to ensuring the security of the population and territories of the Arctic zone of the Russian Federation in the modern geopolitical situation. // «Civil Security Technologies», vol. 19, 2022, № 3 (73), pp. 22-24.

Информация об авторах

Белоусов В.Н.- кандидат социологических наук

Петешев И.В – кандидат военных наук

Иванченко Д.И. – кандидат военных наук

Information about the author

V.N. Belousov - Ph.D. of Sociological Sciences

I.V. Peteshev – Ph.D. of Military Sciences

D.I. Ivanchenko - Ph.D. of Military Sciences

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакция 27.11.2023; одобрена после рецензирования 10.12.2023; принята к публикации 15.12.2023.

The article was submitted 27.11.2023, approved after reviewing 10.12.2023, accepted for publication 15.12.2023