Оглавление

Введение

Глава 1 Основы организации предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Р.Ф

1.1 Общая структура Единой государственной системы чрезвычайных ситуаций (ЕГСЧС) в РФ

1.2 Пункты управления на региональном и территориальном уровне

1.3 Потенциальные опасности для населения и территорий при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Глава 2 Исследование системы управления ЧС в Афанасьевском муниципальном образовании Тулунского района Иркутской области

2.1 Краткая характеристика Афанасьевского МО

2.2 Анализ организационной структуры местной администрации

2.3 Функциональные задачи

2.4 Информационное обеспечение

2.5 Характеристика персонала

2.6 Анализ деятельности Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечение пожарной безопасности (КЧС и ПБ) Афанасьевского муниципального образования

Глава 3 Разработка мер совершенствования организации предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в Афанасьевском муниципальном образовании

3.1 Обоснование необходимости предлагаемых мероприятий

3.2 Разработка мер совершенствования организации предотвращения и ликвидации последствий ЧС на территории Афанасьевского муниципального образования и оценка их эффективности

Заключение

Список нормативно-правовых актов и литературы

Введение

Крупнейший итальянский философ-гуманист XV века Лоренцо Валла писал, что людьми «большие блага… предпочитаются меньшим благам или меньший ущерб большему. Но … главное условие большего блага заключается в отсутствии несчастий, опасностей, беспокойств, тягот…».

В современных условиях решение этих проблем и обеспечение безопасности общенациональных и общегосударственных интересов любой страны и всего мирового сообщества, всех сфер и институтов общественной жизнедеятельности какого бы то ни было государства, а также прав и свобод каждого отдельного человека неразрывно связано с их защитой от чрезвычайных ситуаций (ЧС) техногенного, природного и военного характера. На сегодняшний день мировым сообществом, в том числе и Российской Федерацией, эта защита определена в качестве приоритетного направления государственной политики.

В Российской Федерации ее правовую основу составляют положения Конституции, согласно которым каждый гражданин имеет право на жизнь, труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, охрану здоровья, благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями, а также вследствие незаконных действий (или бездействия) органов государственной власти или их должностных лиц. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Эти права человека и гражданина, отнесенные Конституцией Российской Федерации к разряду неотчуждаемых и принадлежащих ему от рождения, подлежат государственной защите в обязательном порядке. Необходимость таких гарантий и их императивность, учитывая, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью, видятся в следующем. Во-первых, масштабы и объемы антропогенной деятельности человека охватили практически всю биосферу, включая космическое пространство. Во-вторых, естественно исторические противоречия между производительными возможностями биосферы и ростом общественных потребностей приобрели ныне архиопасную остроту. Вовлекая в производственный оборот огромные массы животных, растительных, минеральных и водных ресурсов, общество обогащает себя новыми, более сложными технологиями и улучшает условия для своего последующего развития. Но одновременно этот рост стимулирует увеличение числа производственных структур и их концентрацию в определенных регионах, приводит к недопустимо высокому загрязнению окружающей природной среды и снижает возможности биосферы к воспроизводству естественных ресурсов, порождает изменение климата и погоды, угрожает стабильности исторически сложившихся мировых природно-климатических систем, способствует увеличению риска возникновения техногенных аварий и стихийных бедствий и ущерба от них (сопоставимого с последствиями военных конфликтов), создает угрозу жизни и здоровью людей.

Эти угрозы в последнее время приобрели масштабы глобальной проблемы, и редко случается, чтобы в течение недели в средствах массовой информации не появилось сообщение об очередной крупной ЧС, унесшей человеческие жизни, которая, зачастую в считанные часы и даже минуты, уничтожает результаты многолетнего труда. При этом многие ценные ресурсы оказываются выброшенными на ветер.

Тенденция в настоящее время такова, что совокупные масштабы прямых и косвенных потерь (людских, экономических, интеллектуальных и других) от поражающих факторов ЧС природного и техногенного характера с каждым годом возрастают на 10—30% и приближаются к критической отметке.

При ее достижении самостоятельно ни одно государство мира, включая Российскую Федерацию, будет не в состоянии их восполнить за счет собственных ресурсов без утраты своего поступательного социально экономического развития потому, что программы восстановления и реконструкции экономики и инфраструктуры потребуют значительно больше материальных и финансовых средств, чем любые другие программы. Для разрешения этих противоречий требуется целенаправленная ориентация и использование все более значительной части научно-технического и производственно-хозяйственного потенциала всего мирового сообщества.

По оценкам экспертов, расходы на эти цели в каждой стране должны составлять не менее 2% расходной части ее бюджета. К этому следует добавить, что развитие средств ведения вооруженной борьбы и их огромные поражающие свойства, увеличение количества военных конфликтов, несмотря на усиление тенденций к формированию многополярного мира и создание предпосылок для демилитаризации международных отношений, привели к значительному росту масштабов поражения населенных пунктов, мирных жителей, объектов экономики и среды обитания.

Исходя из этого можно сказать, что без решения задач по предупреждению ЧС природного, техногенного и военного характера и ликвидации негативных последствий (в том числе отдаленных) от их поражающих факторов практически невозможно обеспечить конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, реализовать курс ее устойчивого развития и на этой основе достичь основных национальных целей: социально-экономического и научно-технического прогресса; повышения уровня жизни народа; сохранения и приумножения национального достояния и национальных ценностей; защиты национальных интересов страны во всех сферах и усиления ее позиций на международной арене.

В каждом субъекте РФ разработаны Положения о территориальной подсистеме единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Формирование эффективной системы экономических механизмов в области защиты населения и территорий от ЧС в условиях существующего разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и местными органами власти является в настоящее время важнейшей задачей. Роль муниципальных властей, как самой близкой к народу власти, чрезвычайно огромна. Во всех без исключения муниципальных образованиях организация предотвращения и ликвидация ЧС должна находиться на должном уровне. Однако, в большинстве муниципальных образований нет даже пожарной машины. Такое положение дел обуславливает актуальность выбранной темы дипломного проектирования.

В этой связи, цель данной выпускной квалификационной работы – разработка практических рекомендаций по совершенствованию организации предотвращения и ликвидации последствий ЧС на уровне муниципального образования.

Объект исследования – администрация Афанасьевского муниципального образования.

Предмет исследования – деятельность муниципальных органов власти по предотвращению и ликвидации последствий ЧС.

Задачами выпускной квалификационной работы являются:

- изучение теоретических и нормативно-правовых аспектов ЧС в РФ, Иркутской области;

- исследование тенденций и периодичности возникновения ЧС на территории РФ, Иркутской области, а так же проанализировать действия властей по предотвращению и ликвидации ЧС;

- исследование опыта Афанасьевского муниципального образования Тулунского района Иркутской области по ликвидации ЧС и их предотвращению;

- выявление основных проблем реализации данного вопроса местного значения;

- разработка рекомендаций по совершенствованию организации предотвращения и ликвидации последствий ЧС на территории Афанасьевского муниципального образования.

Работа имеет традиционную структуру: состоит из трех глав, введения, заключения списка нормативно-правовых актов и литературы, и приложений.

Глава 1 Основы организации предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в РФ

1.1 Общая структура Единой Государственной Системы Чрезвычайных Ситуаций (ЕГСЧС) в РФ

В современных условиях существенное значение для обеспечения устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации и безопасности жизнедеятельности населения страны имеет хорошо налаженная работа по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций различного характера.

Наводнения, землетрясения, оползни, обвалы, пожары в лесах и населенных пунктах, крупные производственные аварии и катастрофы по-прежнему наносят существенный ущерб экономике страны, приводят к многочисленным человеческим жертвам. Их негативные проявления становятся все более масштабными и затрагивают все области существования человека, общества и государства: природную, техногенную и социальную.0

Поэтому в Концепции национальной безопасности Российской Федерации защита личности, общества и государства от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и их последствий отнесена к числу важнейших составляющих национальных интересов России, а в качестве одного из основных мероприятий по обеспечению национальной безопасности страны поставлена задача качественного совершенствования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС).

Осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидации их последствий Конституцией Российской Федерации отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Полномочия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в этой сфере разграничиваются Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», а также Федеральным законом «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

В настоящее время на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и в органах местного самоуправления сформирована система нормативных правовых актов в области зашиты от чрезвычайных ситуаций, организована работа по их практической реализации. Осуществляется комплекс мер, направленных на своевременное прогнозирование и предупреждение чрезвычайных ситуаций, ликвидацию их последствий, обеспечение инженерной, радиационной, химической и медико-биологической защиты населения, проживающего вблизи потенциально опасных объектов, создана система подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

Вместе с тем, для успешного противодействия существующим природным, техногенным опасностям, снижения тяжести последствий возможных стихийных бедствий и техногенных катастроф требуется постоянное совершенствование функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, ее территориальных подсистем и местных звеньев, которое постоянно должно находиться в поле зрения руководителей органа исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций.

ЕГСЧС объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и осуществляет свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

ЕГСЧС состоит из функциональных и территориальных подсистем. Данная система действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях.

Функциональные подсистемы ЕГСЧС создаются федеральными органами исполнительной власти для организации работы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере деятельности этих органов.

Организация, состав сил и средств функциональных подсистем, а также порядок их деятельности определяются положениями о них, утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти по согласованию с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Территориальные подсистемы единой системы 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.

Организация, состав сил и средств территориальных подсистем, а также порядок их деятельности определяются положениями о них, утверждаемыми в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

На каждом уровне ЕГСЧС создаются координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

Координирующие органы — комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (КЧСПБ) создаются для координации деятельности органов управления и сил РСЧС на соответствующем уровне. Они, как коллегиальные органы, объединяют в своем составе ответственных представителей различных ведомств этого уровня, в компетенцию которых входит решение вопросов, связанных с защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, что позволяет заблаговременно реализовать меры по предупреждению чрезвычайных ситуаций, а в случае их возникновения оперативно мобилизовать силы и ресурсы соответствующей территории на ликвидацию чрезвычайных ситуаций.

Координационными органами ЕГСЧС являются:

- на федеральном уровне - Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти;

- на региональном уровне (в пределах территории субъекта Российской Федерации) - комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

- на муниципальном уровне (в пределах территории муниципального образования) – комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления;

- на объектовом уровне – комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности организации.

В пределах соответствующего федерального округа (межрегиональный уровень) функции и задачи по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и общественными объединениями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляет в установленном порядке полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе.

Рабочими органами КЧСПБ являются соответствующие постоянно действующие органы управления ЕГСЧС, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны, задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Постоянно действующими органами управления единой системы являются:

- на федеральном уровне - Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, подразделения федеральных органов исполнительной власти для решения задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны;

- на межрегиональном уровне - территориальные органы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее - региональные центры);

- на региональном уровне - территориальные органы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий - органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам Российской Федерации (далее - главные управления Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по субъектам Российской Федерации);

- на муниципальном уровне - органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны при органах местного самоуправления;

на объектовом уровне - структурные подразделения организаций, уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны.

Компетенция и полномочия постоянно действующих органов управления единой системы определяются соответствующими положениями о них или уставами указанных органов управления.

Непрерывное оперативное управление в ЕГСЧС осуществляют создаваемые на всех уровнях органы повседневного управления:

- центры управления в кризисных ситуациях, информационные центры, дежурно-диспетчерские службы федеральных органов исполнительной власти;

- центры управления в кризисных ситуациях региональных центров;

- центры управления в кризисных ситуациях главных управлений Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по субъектам Российской Федерации, информационные центры, дежурно-диспетчерские службы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

— единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований;

— дежурно-диспетчерские службы организаций (объектов).

Для оперативного управления в зависимости от конкретной чрезвычайной ситуации на базе органов управления могут создаваться нештатные органы управления — оперативные группы.

Органы управления ЕГСЧС размещаются на пунктах управления, оснащаемых соответствующими средствами связи, оповещения, сбора, обработки и передачи информации.

Оперативность, устойчивость и непрерывность управления обеспечиваются:

максимальным приближением управления в повседневных условиях к управлению при угрозе возникновения и возникновении чрезвычайных ситуаций;

заблаговременным созданием во всех звеньях управления запасных пунктов управления;

оснащением пунктов управления современными средствами связи и оповещения;

сопряжением систем оповещения и связи РСЧС с соответствующими системами оповещения гражданской обороны, Министерства обороны Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации;

заблаговременной подготовкой дублирующих органов управления;

заблаговременной разработкой и своевременным осуществлением мероприятий по восстановлению нарушенного управления.

Создание, реорганизация и ликвидация комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, назначение руководителей, утверждение персонального состава и определение их компетенции осуществляются решениями Губернатора субъекта РФ, руководителями органов местного самоуправления и организаций соответственно.

Компетенция и полномочия комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности определяются в положениях о них или в решении об их создании. Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности субъекта РФ, органов местного самоуправления и организаций возглавляются соответственно руководителями указанных органов и организаций или их заместителями.

Основными задачами комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности в соответствии с их компетенцией являются:

а) разработка предложений по реализации полномочий субъекта РФ, органов местного самоуправления и организаций в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности;

б) координация деятельности органов управления и сил территориальной подсистемы ЕГСЧС;

в) обеспечение согласованности действий Администрации субъекта РФ территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций при решении вопросов в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности, а также восстановления и строительства жилых домов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, производственной и инженерной инфраструктуры, поврежденных и разрушенных в результате чрезвычайных ситуаций.

Иные задачи могут быть возложены на соответствующие комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности решениями Губернатора субъекта РФ, органов местного самоуправления и организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации и автономного округа, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Органами повседневного управления территориальной подсистемы ЕГСЧС являются:

- единая дежурно-диспетчерская служба "01" субъекта РФ;
- единые дежурно-диспетчерские службы "01" муниципальных образований;

- дежурно-диспетчерские службы организаций (объектов). Указанные органы создаются и осуществляют свою деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Размещение органов управления территориальной подсистемы ЕГСЧС в зависимости от обстановки осуществляется на стационарных или подвижных пунктах управления, оснащаемых техническими средствами управления, средствами связи, оповещения и жизнеобеспечения, поддерживаемыми в состоянии постоянной готовности к использованию.

1.2 Пункты управления на региональном и территориальном уровне

Одним из основных элементов систем управления ЕГСЧС и гражданской обороны являются пункты управления, которые создаются на всех уровнях управления — от объекта экономики, муниципального образования до территориального (субъект Российской Федерации), регионального и федерального уровней управления.

Пункты управления (ПУ) ЕГСЧС и гражданской обороны — это специально оборудованные сооружения (помещения) или транспортные средства, оснащенные необходимыми техническими средствами связи и жизнеобеспечения и предназначенные для размещения и обеспечения эффективной работы органов управления как в мирное время, так и в особый период.

ПУ подразделяются на стационарные и подвижные, размещенные на различных транспортных средствах.

Стационарные пункты управления, в свою очередь, подразделяются на:

- повседневные ПУ, предназначенные для обеспечения функционирования органов управления в местах их постоянной дислокации в мирное время;

- запасные ПУ, необходимые для защиты органов управления от современных - средств поражения и обеспечения устойчивого управления в особый период. По месту своего размещения они могут быть городскими и загородными.

ПУ обслуживаются постоянным и переменным составом. Постоянный состав включает штатный состав ПУ (оперативные дежурные, операторы, личный состав узла связи), обеспечивающий работу ПУ при повседневной готовности в мирное время.

При введении режима повышенной готовности функционирования ЕГСЧС или режима чрезвычайной ситуации, а также при переводе гражданской обороны с мирного на военное время на ПУ дополнительно разворачивается переменный состав, включающий руководителей органов управления ЕГСЧС и гражданской обороны, операторов из состава администрации и органа управления ГОЧС.

В связи с этим на повседневном ПУ предусматривается наличие помещений для размещения и работы оперативной дежурной смены, технических средств управления, средств связи и оповещения, средств спецсвязи, а также переменного состава согласно «боевому» расписанию ПУ.

Запасные ПУ должны иметь защищенные помещения для размещения личного состава органов управления и технических средств управления, узлы связи и станции оповещения, системы жизнеобеспечения и электроснабжения. Большое внимание при этом обращается на наличие автономных источников питания, обеспечивающих электроснабжение всех элементов ПУ на достаточно длительное время, в условиях нарушения централизованного электроснабжения.

Особые требования по размещению, защите и оборудованию предъявляются к загородным запасным ПУ. Они размещаются в загородных зонах, имеющих развитые сети связи и хорошую дорожную сеть.

Узел связи такого ПУ должен иметь одну или несколько линий привязки к опорным узлам связи сети связи общего пользования — районные или городские узлы связи) и, по возможности, дополнительные линии привязки к ведомственным узлам связи, размещенным на данной территории.

С загородного ПУ должна обеспечиваться связь по всей территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) и возможность выхода на старшие и взаимодействующие органы управления. Особо следует подчеркнуть необходимость обеспечения связи по всей территории субъекта Российской Федерации (муниципального образования) в обход системы связи административных центров и других категорированных городов.

Это одно из основных условий обеспечения устойчивости управления и связи с загородного ПУ.

С узла связи загородного ПУ предусматривается организация проводной и радиосвязи в необходимых объемах для обеспечения надежного управления. В отдельных случаях с загородного ПУ организуется спутниковая связь.

Загородные запасные ПУ, как правило, включают в себя:

* защищенные рабочие помещения;
* узлы связи;
* помещения для аппаратуры централизованного оповещения;
* помещения спецсвязи;
* пункты приема и передачи информации;
* радиопередающий центр;
* автономные источники энергоснабжения, водоснабжения и другие системы жизнеобеспечения;
* наземные здания и сооружения для отдыха и питания сотрудников и обслуживающего персонала, а также для хранения техники;
* места стоянки машин;
* посадочные площадки для вертолетов.

Вместимость защищенных рабочих помещений должна составлять 30–40% от общей численности работающих.

В составе загородного ПУ обязательно создается центр оповещения, обеспечивающий управление работой системой централизованного оповещения населения. Как правило, в состав ПУ включается и радиовещательная аппаратная для выхода на местные сети вещания (проводное, радио- и телевещание).

В защищенных помещениях оборудуются рабочие места со средствами связи для размещения: главы администрации, членов КЧСПБ, рабочей группы органа управления ГОЧС, представителей служб гражданской обороны, представителей военного гарнизона, военного комиссариата и др.

Для обеспечения устойчивой и надежной работы пунктов планируются и проводятся специальные тренировки по занятию рабочих мест на ПУ и отработке задач по учебной обстановке с обязательным задействованием средств связи, оповещения и автоматизации.

Такие периодические тренировки очень важны для отработки вопросов оперативного занятия ПУ и обеспечения его слаженной работы. Они также помогают выявлять и устранять узкие места в работе органа управления, работе всех технических систем обеспечения пункта управления.

Загородные запасные ПУ и в мирное время могут быть использованы по прямому назначению в случае невозможности обеспечения управления в полном объеме непосредственно с повседневных ПУ при организации работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Подвижные пункты управления (ППУ) являются составными элементами запасных пунктов управления. Они создаются заблаговременно, оборудуются на специальных командно-штабных машинах или на специально дооборудованных транспортных средствах и должны быть способны быстро перемещаться, развертываться и свертываться, устойчиво работать круглосуточно, поддерживать связь на ходу.

Состав, оборудование и оснащение ППУ на каждом уровне управления различны с учетом их предназначения. На транспортных средствах ППУ оборудуются рабочие места для глав администраций (руководителей гражданской обороны), членов КЧСПБ и оперативных рабочих групп органа управления ГОЧС, устанавливаются средства связи, обеспечивающие поддержание непрерывной связи с подчиненными и старшими органами управления, подчиненными силами.

Подвижные пункты управления, помимо автомобильных средств, могут оборудоваться также на средствах воздушного, морского, речного и железнодорожного транспорта.

Подвижные ПУ должны обеспечивать непосредственное управление подчиненными органами и силами при ликвидации чрезвычайной ситуации, в любом районе данного субъекта Российской Федерации (муниципального образования), на наиболее ответственных направлениях в военное время, а также выполнять функции дублеров стационарных запасных пунктов управления.

В зависимости от типа транспортных средств базирования подвижные пункты управления можно разделить на:

* воздушные ПУ — на базе самолетов или вертолетов;
* мобильные ПУ — на базе автомобильной техники высокой проходимости (с использованием кунгов и прицепов) или автобусов, а также других транспортных средств.

К особой группе мобильных ПУ следует отнести ПУ на базе кузовов-контейнеров, перевозимых всеми видами транспорта.

На воздушных пунктах управления размещаются группа должностных лиц и комплекс технических средств с обслуживающим персоналом. Они предназначены для управления в тех случаях, когда управление с наземных пунктов управления затруднено или невозможно. Наиболее перспективными являются воздушные пункты управления, оборудованные на вертолетах, что обуславливается условиями их взлета, посадки и базирования.

В состав мобильного ПУ, как правило, входят несколько автомобилей для размещения личного состава органа управления, штабной автобус для работы смены оперативной группы органа управления ГОЧС, мобильный узел связи, подвижная звукоусилительная станция, машины сопровождения. Вместо отдельной подвижной звукоусилительной станции могут использоваться мобильные громкоговорящие устройства, установленные на машинах сопровождения милиции.

Наиболее частым вариантом мобильного узла связи является мобильный узел на основе штатной комбинированной радиостанции на базе автомобиля ГАЗ-66. В состав оборудования связи такого мобильного узла входят УКВ- и КВ-радиостанции, антенные устройства, полевой телефонный коммутатор, полевые телефонные аппараты и полевой телефонный кабель, полукомплект радиорелейной станции.

Это оборудование обеспечивает радиосвязь в движении (десятки километров), на стоянке (до 300 км), развертывание полевой телефонной сети небольшой емкости (до 10 абонентов), привязку к ближайшему узлу связи сети общего пользования. В состав штатного оборудования мобильного узла связи дополнительно могут включаться также радиостанции транкинговой сети и сотовой сети связи. Радиостанции транкинговой связи обеспечивают выход на телефонные сети общего пользования. В качестве источников питания средств связи используются штатные средства такого мобильного узла связи.

В Положении о ПУ, разрабатываемом для конкретных ситуаций, должны быть отражены следующие вопросы:

* состав, назначение и места расположения стационарных пунктов управления;
* ответственные органы за содержание и приведение в готовность ПУ;
* состав расчетов органов управления на ПУ (боевое расписание);
* время подготовки и занятия ПУ органом управления соответствующего уровня управления;
* состав рабочих технических групп (постоянного состава), высылаемых на ПУ для их подготовки к занятию органом управления;
* периодичность проведения учебных тренировок по занятию ПУ и организации работы расчетов ПУ с задействованием средств автоматизации, связи и оповещения;
* организация привязки ПУ к опорным узлам связи;
* задачи служб связи и оповещения гражданской обороны по подготовке и развитию систем связи по линии ПУ;
* вопросы организации работы на ПУ;
* вопросы финансирования содержания ПУ, оплаты используемых средств и каналов связи с ПУ, финансирования работ по модернизации средств узлов связи, аппаратуры оповещения, технических систем жизнеобеспечения ПУ;
* состав, место расположения и районы использования подвижных ПУ;
* вопросы организации связи с ПУ;
* мероприятия по повышению устойчивости работы ПУ в особый период;
* вопросы организации управления и связи по линии запасных ПУ;
* порядок предоставления донесений и обмена данными между ПУ.

При оценке состояния и организации функционирования пунктов управления основное внимание со стороны органов управления ЕГСЧС (ГО), органов управления ГОЧС должно уделяться запасным и подвижным пунктам управления.

При этом на запасном пункте управления должно обращаться внимание на:

* техническое состояние ПУ;
* состав обслуживающего персонала (постоянного состава) ПУ;
* общие вопросы организации управления с ПУ;
* организацию проводной и радиосвязи с ПУ, схемы привязки ПУ к опорным узлам связи;
* возможности обеспечения связи с ПУ в обход сети связи административных центров;
* состояние техники связи и оповещения, размещенной на узле связи ПУ;
* состояние систем жизнеобеспечения ПУ, особенно автономного источника питания;
* мероприятия по обеспечению устойчивости управления с ПУ;
* состав и организацию рабочих мест расчета ПУ согласно боевому расписанию;
* общую организацию работы органа управления на ПУ (время подготовки ПУ к работе и занятия его расчетом, организация обмена информацией внутри и за пределами, организация взаимодействия и др.);
* готовность к работе центра оповещения и радиовещательной аппаратной ПУ.

Одним из главных мероприятий по защите населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является его своевременное оповещение и информирование о возникновении или угрозе возникновения какой-либо опасности.

Оповестить население означает: своевременно предупредить его о надвигающейся опасности, создавшейся обстановке, а также проинформировать о порядке поведения в этих условиях.

Процесс оповещения населения обязательно сопровождается организацией оповещения органов управления и ответственных должностных лиц, принимающих решения на проведение конкретных мероприятий по защите населения и аварийно-спасательных и других неотложных работ в районах чрезвычайных ситуаций.

Процесс оповещения включает доведение в сжатые сроки до органов управления, должностных лиц и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации, а также населения на соответствующей территории (субъект Российской Федерации, город, населенный пункт, район) заранее установленных сигналов, распоряжений и информации органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления относительно возникающих угроз и порядка поведения в создавшихся условиях.

Ответственность за организацию и практическое осуществление оповещения несут руководители органов исполнительной власти соответствующего уровня.

В системе РСЧС порядок оповещения населения предусматривает сначала, при любом характере опасности, включение электрических сирен, прерывистый (завывающий) звук которых означает единый сигнал опасности «Внимание всем!». Услышав этот звук (сигнал), люди должны немедленно включить имеющиеся у них средства приема речевой информации — радиоточки, радиоприемники и телевизоры, чтобы прослушать информационные сообщения о характере и масштабах угрозы, а также рекомендации наиболее рационального способа своего поведения в создавшихся условиях.

Речевая информация должна быть краткой, понятной и достаточно содержательной, позволяющей понять, что случилось и что следует делать.

Сигналы оповещения и информация, доводимые до органов управления, должностных лиц и сил ЕГСЧС, носят характер и содержание, соответствующие решаемым задачам. Это особая информационная ветвь в общей системе оповещения.

Для решения задач оповещения на всех уровнях ЕГСЧС создаются специальные системы централизованного оповещения (СЦО). В РСЧС различают несколько уровней, на которых должны создаваться системы оповещения — федеральный, региональный, территориальный, местный и объектовый. Основными уровнями, связанными непосредственно с оповещением населения, являются территориальный, местный и объектовый.

Система оповещения любого уровня ЕГСЧС представляет собой организационно-техническое объединение оперативно-дежурных служб органов управления ГОЧС данного уровня, специальной аппаратуры управления и средств оповещения, а также каналов (линий) связи, обеспечивающих передачу команд управления и речевой информации в чрезвычайных ситуациях.

Управление системой оповещения каждого уровня организуется непосредственно соответствующими органами повседневного управления ЕГСЧС данного уровня. Решение на задействование системы оповещения любого уровня принимает соответствующий глава администрации (начальник гражданской обороны).

Системы централизованного оповещения регионального уровня являются основным звеном в ряду систем оповещения ЕГСЧС. Именно с этого уровня планируется организация централизованного оповещения населения в масштабе субъекта Российской Федерации.

Задачами СЦО регионального уровня являются оповещение должностных лиц и сил данного уровня, органов управления местного и объектового уровней и их должностных лиц, а также населения, проживающего на территории, охватываемой СЦО этого уровня.

Информация, доводимая до органов управления и должностных лиц, носит оперативный характер, а до населения доводится информация о характере и масштабах угрозы, а также о действиях в создавшихся условиях.

СЦО регионального уровня должны обеспечивать как циркулярное, так и выборочное включение СЦО местных уровней. Передача сигналов и речевой информации в СЦО регионального уровня осуществляется по каналам связи на основе их перехвата на время передачи сигналов и речевой информации. Время перехвата каналов связи определяется техническими характеристиками аппаратуры управления, на основе которой построена СЦО данного территориального уровня, и установленной длительностью передачи речевого сообщения.

Верхние звенья СЦО регионального уровня устанавливаются на рабочих местах оперативно-дежурных служб органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям регионального уровня по месту их постоянного размещения и в загородной зоне. Элементы комплекса аппаратуры среднего звена СЦО регионального уровня устанавливаются на предприятиях местных органов связи (междугородные станции, городские и районные узлы связи).

Оконечные комплекты аппаратуры оповещения СЦО регионального уровня устанавливаются на рабочих местах оперативно-дежурных служб органов управления ГОЧС, созданных при органах местного самоуправления, в органах управления сил, непосредственно подчиненных органам исполнительной власти данного субъекта Российской Федерации. Основной аппаратурой систем оповещения территориального уровня является аппаратура П-160, обеспечивающая формирование и передачу пяти сигналов (команд) управления, из которых две команды предназначаются для создания тракта речевой передачи (возможность ведения речевых передач непосредственно от оперативных дежурных).

Время передачи сигнала управления (время перехвата канала связи) в одном звене составляет 3 секунды, после чего они автоматически возвращаются потребителям. Эксплуатационно-техническое обслуживание аппаратуры управления и средств оповещения СЦО осуществляется специалистами связи местных органов Минсвязи России на договорной основе за счет средств местного бюджета.

Комплексные проверки СЦО территориального уровня с задействованием всех звеньев и средств оповещения (включая запуск электросирен) проводятся не реже одного раза в год с составлением официального акта проверки.

СЦО территориального звена, построенные на базе аппаратуры типа 5Ф88 и П-160, в настоящее время подлежат реконструкции на основе новой аппаратуры типа П-166, производство которой уже началось.

Системы централизованного оповещения местного уровня

К местному уровню относятся системы оповещения города и сельского района. Задачами систем оповещения местного уровня являются оповещение должностных лиц данного уровня и органов управления объектового уровня, а также населения, проживающего на территории, охватываемой системой оповещения этого уровня. Управление системой оповещения местного уровня может осуществляться непосредственно от оперативно-дежурной службы органов управления ГОЧС, созданным при органах местного самоуправления, или через дежурную смену узла связи города (района), где установлена аппаратура управления системой оповещения.

На территории субъектов Российской Федерации насчитывается несколько тысяч потенциально опасных объектов, аварии на которых представляют опасность миллионам людей.

При возникновении на потенциально опасном объекте аварии (катастрофы) оповещение проживающего вблизи его населения на основе задействования соответствующей территориальной системы централизованного оповещения связано с большими трудностями, так как в территориальной системе оповещения очень сложно, а подчас и невозможно выделить требуемый для оповещения участок непосредственно в зоне потенциально опасного объекта. Поэтому оповещать приходится целый район или город, что связано со значительной задержкой во времени. В этих условиях более эффективной является организация оповещения населения непосредственно дежурным диспетчером самого предприятия [29].

Для групп потенциально опасных объектов, размещенных компактно в пределах крупных промышленных центров (зон), предусматривается создание объединенных локальных систем оповещения с централизованным управлением от местных органов управления ГОЧС. Создание таких объединенных локальных систем оповещения позволяет объединить финансовые возможности объектов.

1.3 Потенциальные опасности для населения и территорий при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

Общие показатели чрезвычайных ситуаций за 2009 год

На территории Российской Федерации произошло 2 155 чрезвычайных ситуаций (ЧС), в том числе локальных – 1 935, муниципальных – 159, межмуниципальных – 47, региональных – 12, межрегиональных – 2, федеральных – 0. В результате ЧС погиб 4 491 чел., пострадало 3 756 человек.

Наибольшее количество ЧС произошло в Приволжском (475) и Сибирском (412) федеральных округах.

Показатели по видам чрезвычайных ситуаций. В 2008 г. произошло 1 966 ЧС техногенного характера, в результате которых погибло 4 455 чел., пострадало 2 176 человек.

 Количество ЧС природного характера составило 152. В них погиб 21 чел., пострадало 1 249 человек. Всего в 2008 г. произошло 36 биолого-социальных ЧС, в результате которых пострадало 292 чел., погибло 5 человек. При террористическом акте погибло 10 человек.

Структура количественных показателей ЧС по их видам приведена на рис. 1.1.

Рис. 1.1 Структура количественных показателей ЧС по их видам в 2009 г.

Рис. 1.1 показывает, что наиболее опасные для населения РФ являются техногенные ЧС, та как их количество значительно превышает все остальные виды ЧС.

Общие сведения о ЧС, произошедших на территории Российской Федерации в 2008 г., представлены в табл. 1.1

Таблица 1.1

Показатели, характеризующие ЧС, произошедшие в РФ в 2009 году

| Чрезвычайные ситуации по характеру и виду источников возникновения | Классификация чрезвычайных ситуаций | Количество, чел. |
| --- | --- | --- |
| всего | локальных | муниципальных | межмуниципальных | региональных | погибло | пострадало |
| 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 |
| Техногенные ЧС | 1966 | 1879 | 72 | 5 | 10 | 4455 | 2176 |
| Аварии грузовых и пассажирских поездов | 11 | 8 | 3 | 0 | 0 | 2 | 33 |
| Аварии грузовых и пассажирских судов | 15 | 12 | 2 | 0 | 1 | 31 | 144 |
| Авиационные катастрофы | 30 | 25 | 4 | 0 | 1 | 140 | 21 |
| ДТП с тяжкими последствиями\* | 114 | 92 | 22 | 0 | 0 | 498 | 593 |
| Аварии на магистральных и внутрипромысловых нефтепроводах | 4 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Аварии на магистральных газопроводах | 21 | 20 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Взрывы в зданиях, на коммуникациях, технологическом оборудовании промышленных объектов | 7 | 6 | 1 | 0 | 0 | 11 | 48 |
| Пожары на сельскохозяйственных объектах7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Взрывы в зданиях и сооружениях жилого, социально-бытового и культурного назначения | 30 | 26 | 3 | 1 | 0 | 38 | 306 |
| Крупные пожары на коммуникациях, технологическом оборудовании промышленных объектов | 22 | 16 | 4 | 0 | 2 | 45 | 14 |
| Крупные пожары в зданиях и сооружениях жилого, социально-бытового и культурного назначения | 1605 | 1599 | 3 | 0 | 3 | 3628 | 424 |
| Обнаружение (утрата) неразорвавшихся боеприпасов, взрывчатых веществ | 25 | 25 | 0 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Аварии с выбросом (угрозой выброса) АХОВ | 17 | 14 | 3 | 0 | 0 | 15 | 31 |
| Аварии с выбросом (угрозой выброса) РВ | 7 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Аварии с выбросом (угрозой выброса) ОБВ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Внезапное обрушение производственных зданий, сооружений, пород | 12 | 10 | 2 | 0 | 0 | 28 | 32 |
| Обрушение зданий и сооружений жилого, социально-бытового и культурного назначения | 7 | 6 | 1 | 0 | 0 | 17 | 12 |
| Аварии на электроэнергетических системах | 20 | 5 | 8 | 4 | 3 | 0 | 515 |
| Аварии на коммунальных системах жизнеобеспечения | 10 | 3 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Аварии на тепловых сетях в холодное время года | 9 | 2 | 7 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Гидродинамические аварии | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Террористические акты | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 10 | 39 |
| Природные ЧС | 152 | 32 | 78 | 38 | 2 | 21 | 1249 |
| Землетрясения\*\*, извержения вулканов | 31 | 0 | 5 | 25 | 0 | 13 | 109 |
| Опасные геологические явления (оползни, сели, обвалы, осыпи) | 2 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Повышение уровня грунтовых вод | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Бури, ураганы, смерчи, шквалы | 6 | 0 | 2 | 3 | 1 | 0 | 12 |
| Сильный дождь, сильный снегопад, крупный град | 12 | 3 | 6 | 2 | 1 | 0 | 12 |
| Снежные лавины | 3 | 2 | 0 | 0 | 0 | 6 | 6 |
| Заморозки, засуха | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Морские опасные гидрологические явления (сильное волнение, напор льдов, обледенение судов) | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Отрыв прибрежных льдов | 19 | 12 | 6 | 1 | 0 | 2 | 1110 |
| Опасные гидрологические явления | 9 | 1 | 2 | 6 | 0 | 0 | 0 |
| Крупные природные пожары\*\*\* | 69 | 14 | 55 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Биолого-социальные ЧС | 36 | 24 | 8 | 4 | 0 | 5 | 292 |
| Инфекционная заболеваемость людей | 9 | 3 | 5 | 1 | 0 | 5 | 292 |
| Инфекционная заболеваемость сельскохозяйственных животных | 23 | 21 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Поражения сельскохозяйственных растений болезнями и вредителями | 4 | 0 | 3 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Итого: | 2155 | 1935 | 159 | 47 | 12 | 4491 | 3756 |

По данным, приведенным в таблице 1.1. видно, что наибольшее число ЧС происходит на локальном и муниципальном уровне. В этой связи можно говорить о том, что именно этот уровень должен быть наиболее подготовлен для их ликвидации, предотвращения и ликвидации последствий.

Рис. 1.2 Структура ЧС по видам в 2008г

Если рассматривать проблему по видам ЧС, то наиболее частыми являются ЧС техногенного, природного характера, а так же террористические акты. Это подтверждает и данные представленные на рисунке 1.2.

Наибольшее количество ЧС техногенного характера зарегистрировано в Приволжском (461) и Центральном (393) федеральных округах, ЧС природного характера – в Сибирском (86) и Южном (19) федеральных округах, биолого-социальных ЧС – в Сибирском (12) и Южном (9) федеральных округах.

В субъектах Российской Федерации наибольшее количество пострадавших от ЧС зарегистрировано в Сахалинской области (758 чел.) и Республике Алтай (515 чел.). Наибольшее число погибших в ЧС в Московской области (242 чел.) и Пермском крае (211 чел.).

О наибольшем экономическом ущербе от ЧС заявили Республика Бурятия (5 954,4 млн. руб.), Забайкальский край (518,7 млн. руб.), Республика Саха (Якутия) (517,0 млн. руб.), Ивановская (503,5 млн. руб.) и Челябинская (488,9 млн. руб.) области, Республика Адыгея (237,9 млн. руб.), Краснодарский (210,9 млн. руб.) и Ставропольский (205,1 млн. руб.) края.

Количество ЧС техногенного характера в 2008 г. по сравнению с 2007 г. уменьшилось на 11,08 % (с 2 211 в 2007 г. до 1 966 в 2008 г.).

Количество ЧС природного характера в 2008 г. по сравнению с 2007 г. уменьшилось на 35,59 % (с 236 в 2007 г. до 152 в 2008 г.).

Количество биолого-социальных ЧС снизилось с 40 в 2007 г. до 36 в 2008 г. Динамика ЧС за период 2002 – 2008 гг. представлена на рис. 1.3.



Рис. 1.3. Динамика чрезвычайных ситуаций за период 2002 - 2008 гг.

Динамика количества погибших в ЧС представлена на рис. 1.4



Рис. 1.4. Динамика численности погибших в чрезвычайных ситуациях за период 2002 - 2008 гг

По данным рис. 1.4 численность погибших в ЧС имеет положительную динамику до 2006 года. Однако начиная с 2006 года число погибших начинает снижаться, это может быть связано с наиболее эффективной работой МЧС России, а так же с мерами государственного регулирования, контроля и надзора данной сферы.

Развитию и совершенствованию экономических механизмов, обеспечивающих реализацию задач в сфере защиты населения от ЧС, правительствами зарубежных странах придается особое значение из-за относительно высоких нормативов цены человеческой жизни (более 300 тыс. долл.), которые, по мнению западных специалистов, подлежат пересмотру для более ответственного отношения предприятий и должностных лиц к проблемам промышленной (техногенной) безопасности12. Другим фактором, оказывающим существенное влияние на этот процесс, является то, что относительно небольшие единовременные вложения в превентивные меры могут значительно снизить людские потери и материальный ущерб.

По данным Всемирной метеорологической организации (ВМО), затраты на проведение мероприятий по предупреждению ЧС и повышению готовности соответствующих сил и средств будут до 15 раз меньше получаемого при этом эффекта от снижения ущерба13. Эти расчеты подтверждаются практикой. По оценкам американских специалистов, 1 доллар затрат на возведение сейсмостойких зданий и укрепление непрочных сооружений в Калифорнии после произошедшего там в 1989 г. землетрясения дал более 6 долларов экономии. По подсчетам наших специалистов, 1 рубль затрат на подобные мероприятия в СССР сберегал от 10 до 15 рублей14. Наконец следует учесть, что в случае возникновения ЧС основная тяжесть по их ликвидации ложится на экономику и население самих пострадавших стран.

Международная помощь может лишь частично компенсировать материальные, социальные и иные потери. Ее объем довольно невелик по сравнению с общей суммой понесенных потерь и редко составляет более 10% от всего ущерба, а в большинстве случаев этот показатель значительно меньше. Так, в 1991 г. вся материальная помощь, оказанная ООН и другими международными организациями, фирмами и частными лицами при ликвидации ЧС, составила всего лишь 6,5% от общего объема ущерба.

Поэтому на современном этапе предупреждение ЧС является приоритетным направлением государственной политики как на Западе, так и в России. Ее сущность заключается в установлении соответствующих норм, правил и критериев, определяющих порядок деятельности человека, хозяйствующих субъектов, органов власти и управления и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения ЧС, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь в случае возникновения экстремальных ситуаций.

Условия и критерии с применением количественно определенных уровней целостной системы требований и показателей безопасности, оформляемых в виде государственных стандартов, санитарных и строительных норм и правил и других соответствующих критериев и показателей социальной защиты, имеют первостепенное значение для документальной и объективной оценки: безопасности технологических процессов любого промышленного производства, надежности любой инженерной системы, т.е. сохранности в течение всего срока эксплуатации целостности ее конструкций, отдельных систем и элементов и выполнения ими своих функций как при нормальной работе объекта, так и при возможных нештатных ситуациях; эффективности функционирования любой организационно-управленческой структуры, действий сил и средств при выполнении ими возложенных задач; состояния общества и темпов движения его социально-экономического развития [27].

Со всей определенностью можно сказать, что ключевой процедурой в организации и осуществлении мероприятий государственного регулирования предупреждения ЧС и смягчения их негативных последствий является стандартизация. Тем более, что на практике стандарты, нормы и правила являются основополагающими нормативно-правовыми документами современной системы технических норм. С их помощью предоставляется возможность эффективно и качественно осуществлять государственный контроль и надзор, проводить государственную экспертизу, лицензирование видов деятельности, декларирование безопасности промышленных объектов и сертификацию, весьма важные с правовой точки зрения, меры обеспечения безопасности населения от ЧС, составляющие, наряду со стандартизацией, организационный блок взаимоувязанных функциональных процедур государственного регулирования их предупреждения.

Признавая роль предупреждения чрезвычайных ситуаций важнейшей и отдавая этой системе пальму первенства в повышении безопасности государства, общества и народа (гражданина), в то же время нельзя не развивать систему ликвидации последствий ЧС, не разрабатывать новые методы, способы и технологии ведения аварийно-спасательных работ и их всестороннего обеспечения, в т.ч. и правового. Одной из важнейших задач здесь является определение правового статуса зон ЧС и установление режимов служебной и производственно-хозяйственной деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, предприятий и учреждений (независимо от организационно-правовой формы и вида собственности), общественных объединений и граждан на пострадавших территориях.

Данная задача стала весьма актуальной из-за резкой общественной реакции на события, связанные с аварией на Чернобыльской АЭС, итогами проведения подземных ядерных взрывов в военных и народнохозяйственных целях, а также некоторыми бедствиями и экстремальными ситуациями, которые за последнее время имели место на территории России.

Причем если в военное время либо в случае возникновения какого-либо социально-политического конфликта механизм реализации этих вопросов более или менее ясен — его основой является строжайшая централизация руководства, наделение органов власти и управления полномочиями по принятию необходимых мер в интересах обеспечения безопасности и защиты государства, общества и народа (гражданина) от средств нападения вероятного противника, включая ограничение прав и свобод физических и юридических лиц, а также применение в отношении их жестких санкций за невыполнение или уклонение от установленных обязанностей и повинностей по охране и обороне государства, — то в мирное время этот механизм значительно сложнее.

Возникающие в условиях чрезвычайных ситуаций (зонах ЧС) особые отношения требуют сочетания в себе, с одной стороны, строгого соблюдения прав и свобод физических и юридических лиц, установленных нормами внутригосударственного и международного права, а с другой — ограничения этих прав и свобод и наложения на субъектов права дополнительных обязанностей и повинностей в целях сосредоточения главных усилий на оказании помощи пострадавшим и восстановлении безопасных условий их деятельности.

Кроме того, требуют своего скорейшего решения вопросы установления правового статуса (прав, обязанностей, ответственности и социальной защиты) руководителей и сотрудников органов власти и управления всех уровней, обслуживающего персонала предприятий и учреждений (независимо от организационно-правовой формы и вида собственности), членов общественных объединений и граждан, а также полномочий юридических лиц (в т.ч. органов власти и управления) при введении режимов функционирования РСЧС в целом либо ее подсистем и звеньев в отдельности, высших степеней готовности, а именно: режимов “повышенной готовности” и “чрезвычайной ситуации”.

Все это является архиважным для повышения роли права в деятельности органов исполнительной власти. Особенно для исключения случаев превышения ими своих полномочий и произвола при отнесении к статусу чрезвычайной ситуации “обстоятельств”, хотя и нарушающих нормальные условия жизнедеятельности людей, но никоим образом не связанных по природе своего происхождения с воздействием сил природы, авариями на объектах экономики и инфраструктуры, а также с нарушениями санитарно-эпидемиологических, санитарно-гигиенических и иных правил. Подобного рода случай, в частности, имел место в октябре 1998 года в Чукотском автономном округе, когда окружная Комиссия по чрезвычайным ситуациям в связи с отсутствием энергоносителей у муниципальных котельных для отопления жилых домов объявила в г. Анадырь режим чрезвычайной ситуации. После этого городская администрация, издав соответствующее распоряжение, произвела реквизицию энергоносителей, у лиц, их имевших. Иными словами, окружная и местная администрация, предотвращая социальный конфликт, который мог возникнуть из-за нераспорядительности местного руководства, пользуясь пробельностью законодательства (Гражданским кодексом РФ в ст. 242 перечень «обстоятельств», при которых может быть произведена реквизиция имущества у собственника, не ограничен и нет четкого определения и понятия так называемого их “чрезвычайного характера”), самопроизвольно, прикрываясь при этом благими намерениями, ограничила права и свободу предпринимательства и право частной собственности, нарушив тем самым требования ст. 8, 35 и 55 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время возникла настоятельная необходимость в разработке и принятии нового Федерального закона “О правовом статусе физических и юридических лиц при возникновении чрезвычайных ситуаций”, с более щадящим режимом ограничения прав и свобод физических и юридических лиц по сравнению с Законом “О чрезвычайном положении”16. Тем более, что многие нормы последнего не соответствуют действующему законодательству, а соединение в одном законодательном акте принципиально разных оснований объявления чрезвычайного положения и разных по интенсивности правоограничений представляется недопустимым.

Настоятельность принятия данного закона объясняется еще тем, что в отдельных субъектах Российской Федерации вместо заботы об усилении законности в обеспечении защиты населения от ЧС просматривается увлечение администрированием при решении стоящих задач. Об этом свидетельствует большое количество принятых распоряжений в данной сфере, которые не имеют нормативного характера. При этом следует констатировать тот факт, что на сегодняшний день одним из самых слабых мест в организации защиты населения от ЧС в субъектах Российской Федерации остается как перспективное, так и текущее планирование ими своей нормотворческой деятельности в данной сфере и формирование «культуры безопасности» как системы соответствующих знаний у руководителей и специалистов органов власти и управления, предприятий и учреждений, населения всех категорий.

В силу вышеуказанных и многих других причин, к коим относится также имеющий на сегодняшний день место правовой нигилизм, отдельные нормативно-правовые акты в сфере защиты населения от ЧС, принятые субъектами Российской Федерации, имеют низкое качество. Анализ более чем 30 конкретных нормативно-правовых актов, принятых в различных республиках, краях и областях Российской Федерации в 1995 г., показал, что в них не уделяется необходимое внимание повышению устойчивости функционирования производственно-экономических систем в условиях ЧС, разработке и внедрению новых технологий аварийно-спасательных и других неотложных работ в зонах бедствия и поддержанию общественного порядка в ходе их проведения, осуществлению эвакуационных и иных мероприятий.

Многие из них содержат в себе нормы, противоречащие федеральному законодательству. Такое положение сохранилось и в последующие 1996-1999 годы. Более 14% принятых в этот период в субъектах Российской Федерации нормативно-правовых актов в сфере защиты населения от ЧС различного характера имеют некорректные формулировки определений и терминов, дублируют либо искажают суть норм федерального законодательства и возлагают дополнительные обязанности на граждан.

К примеру, в законе Ростовской области “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера” искажены основные принципы организации этой защиты и положения ст. 16 и 25 Федерального закона, а в Волгоградской, Смоленской, Нижегородской, Магаданской и Тюменской областях, Чувашской Республике и некоторых других субъектах Российской Федерации отдельные нормативно-правовые акты в данной сфере содержат ссылки на уже отмененные правовые акты федерального уровня либо искажают их названия.

Совершенно очевидно, что преодолению такого положения и коренному его изменению в лучшую сторону будет способствовать повышение роли правовой экспертизы как принимаемых, так и всех ранее принятых нормативно-правовых актов, обеспечивающих в той или иной мере реализацию задач в сфере защиты населения от ЧС, поскольку их нормы и требования затрагивают фундаментальные права и конституционные свободы человека и гражданина. В нормотворческой и правоприменительной практике такой порядок установлен Президентом Российской Федерации в качестве основного элемента правового обеспечения в формировании и функционировании российской государственности 20. От его неукоснительного соблюдения будет зависеть не только состояние взаимоотношений между субъектами права, возникающих в сфере защиты населения от ЧС, но и дальнейшее развитие и совершенствование соответствующей нормативно-правовой базы. Стратегической задачей здесь является формирование законодательства о защите населения от ЧС в Российской Федерации, правовые нормы которого по своей идеологии и направленности позволят говорить о такой защите как об общесоциальной функции государства.

Теоретическим и практическим обоснованием этого является то, что защита населения от ЧС как государственная система управления, обеспечивающая безопасность всех субъектов права от ЧС природного, техногенного и военного характера, по своему статусу, предназначению и задачам ориентирована на выполнение государством и всеми его институтами как предусмотренных внутренних, так и внешних функций.

Первые связаны с защитой населения от поражающих факторов и негативных последствий, имеющих место в результате возникновения аварий в техногенной сфере и стихийных бедствий. Вторые — с защитой от опасностей и угроз, возникающих в результате военных действий и вооруженных конфликтов. Другим важным обоснованием является принцип равного распределения между всеми субъектами права результатов деятельности органов государственной власти РФ, органов местного самоуправления, предприятий и учреждений, общественных объединений и граждан, направленной на защиту жизненно важных интересов государства, общества и народа от ЧС и их негативных последствий (в т.ч. отдаленных).

При этом должны быть изменены подходы к последующему развитию и совершенствованию системы права в Российской Федерации и его отраслей (конституционного, административного, трудового, гражданского, уголовного, финансового и др.), правовые нормы которых должны быть увязаны с задачами обеспечения эффективной защиты государства и всего общества, всех его членов и будущих поколений от ЧС природного, техногенного и военного характера.

Первоочередным и важнейшим в решении этой задачи является исключение, причем самое безотлагательное, пока еще остающейся двойственности в распределении полномочий и ответственности между системами ГО и РСЧС. Одновременно следует добиться:

- качественного изменения правового статуса органов управления, уполномоченных на решение задач в сфере предупреждения и ликвидации ЧС различного характера; определения главного направления в их деятельности, связанного с формированием соответствующего законодательства и осуществлением нормативного регулирования, а также выполнения специальных, надзорных, контрольных и разрешительных функций;

- возложения непосредственного руководства и персональной ответственности за выполнение мероприятий в сфере защиты населения от ЧС различного характера на руководителей органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (президента, губернатора, главу администрации), органов местного самоуправления (мэра, префекта, главу администрации), а также предприятий и учреждений (независимо от их организационно-правовой формы и вида собственности);
упразднения комиссий по чрезвычайным ситуациям на всех уровнях;
установления в законодательном порядке перечня функциональных процедур государственного регулирования предупреждения ЧС различного характера, а также административно-управленческих процедур (действий), связанных с разработкой, пересмотром и утверждением нормативно-правовых, нормативно-технических, организационных и методических актов и последующим надзором за их исполнением.

В целом процесс правового регулирования в решении задач в сфере защиты населения от ЧС различного характера наиболее целесообразно проводить по следующим направлениям. Первое — проведение систематизации нормативно-правовых актов на федеральном, региональном и местном уровнях, в той или иной мере касающихся вопросов предупреждения и ликвидации ЧС, а также подведение итогов нормотворческой деятельности в данной сфере. Второе — выявление и устранение пробелов и противоречий в действующем законодательстве, иными словами, согласование, гармонизация действующих нормативно-правовых актов на всех уровнях от федерального до местного, а также ликвидация отставания отдельных субъектов Российской Федерации в формировании законодательства о защите населения от ЧС. Третье — определение приоритетности разработки, принятия и реализации новых нормативно-правовых актов. Четвертое — координация законотворческой деятельности государств-участников СНГ и удержание Российской Федерацией своего доминирующего положения в разработке новых нормативно-правовых актов в данной сфере. Пятое — согласование национального законодательства с международным в рамках деятельности ООН, ВОЗ и других международных организаций. Конечно, на практике перечисленные направления не являются исчерпывающими. Тем не менее предлагаемый методологический подход к формированию в Российской Федерации законодательства о защите населения от ЧС соответствует подходам по созданию такого законодательства в промышленно развитых странах мира.

Одновременно с этим предстоит решать важнейшую задачу в сфере защиты населения от ЧС различного характера, а именно: нормы и требования вновь вводимых правовых актов, наряду с требованиями ответственности за факты их нарушения, должны создавать атмосферу, благоприятствующую для осуществления превентивных, предупредительных мероприятий, т.е. иметь упреждающий характер. К примеру, стандарты и методики, устанавливающие требования к проектированию, размещению и строительству производственных объектов и жилых зданий, должны в обязательном порядке содержать указания (в настоящее время таковые отсутствуют) по учету последствий опасных природных явлений как факторов, способных вызвать цепную реакцию аварий в техногенной сфере.

В конечном итоге реализация намеченного позволит устранить пробелы и коллизии в нормативно-правовом обеспечении защиты населения от ЧС различного характера и иметь в России эффективную систему их предупреждения и ликвидации.

Глава 2 Исследование системы управления ЧС в Афанасьевском муниципальном образовании Тулунского района Иркутской области

2.1 Краткая характеристика Афанасьевского МО

16 декабря 2004 года на территории Тулунского района образовано Афанасьевское муниципальное образование. Перечень населенных пунктов, включенных в состав Афанасьевского сельского поселения, входят: деревня Афанасьева, поселок Ермаки, село Никитаево.

Деревня Афанасьева расположена в центре Тулунском района Иркутской области (15 км от районного центра). Общая площадь Афанасьевского муниципального образования составляет 13 361,20 га. Деревня Афанасьева основана в 1800 году. На севере муниципальное образование граничит с Гуранским сельским поселением, на востоке с Шерагульским сельским поселением , на юге с Писаревским поселением и муниципальным образованием «г.Тулун», на западе с Котикским поселением на северо-заподе с Сибиряковским поселением.

Афанасьевское муниципальное образование является единым экономическим, историческим, социальным, территориальным образованием, входит в состав муниципального образования «Тулунский район», наделенного Законом Иркутской области № 98-оз от16.12.2004 г. статусом муниципального района.

Афанасьевское муниципальное образование наделено статусом сельского поселения Законом Иркутской области от16.12.2004г. №98-оз « О статусе и границах муниципальных образований Тулунского района Иркутской области».

Численность населения –1210 человек. На территории данного МО функционирует ряд предприятий (см. табл. 2.1), среди которых

Таблица 2.1

Перечень предприятий на территории сельского Поселения на 01.01.2009г

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № п/п | наименование предприятия | Адрес | Кол-во работающих |
| 1 | 2 | 3 | 4 |
| 1 | ЗАО «Монолит» | Д. Афанасьева ул.Ленина 2 | 120 |
| 2 | МОУ Афанасьевское СОШ | Д. Афанасьева, ул.Ленина 8а  | 39 |
| 3 | МОУ Ермаковская начальная школа | П.Ермаки ул.Трактовая  | 5 |
| 4 | МОУ Никитаевская ш/сад | С .Никитаево, ул.Школьная  | 15 |
| 5 | МДОУ «Солнышко» | Д.Афанасьева ул.Ленана3а | 14 |
| 6 | ДК «Афанасьевское»  | Д.Афанасьева ул.Ленина 4а | 9 |
| 7 | ФАП - Афанасьева | Д.Афанасьева ул.Ленина 4 | 3 |
| 8 | ФАП- Никитаево | С.Никитаево ул.Кировская 44 | 2 |
| 9 | Узел почтовой связи, д.Афанасьева | Д.Афанасьева ул.Ленина 4 | 4 |
| 10 | Магазин ООО «Алгатуй» | Д.Афанасьева ул.Ленина 4  | 2 |
| 11 | Магазин ООО «Звезда» | Д.Афанасьева ул.Ленина 4 | 3 |
| 12 | КФХ «Чепурных» | С.Никитаево ,ул.Кировская 78 | 30 |
| 13 | КФХ « Бородулин» | С.Никитаево ,ул.Кировская | 5 |
| 14 | Магазин «Любава» | С.Никитаево Кировская 50 | 3 |
| 15 | Администрация с/п | Д.Афанасьева ул.Ленина 4 | 7 |

Адрес администрации Афанасьевское сельского поселения: 665224 Иркутская область Тулунский район д. Афанасьева ул. Ленина 4.

Структура органов местного самоуправления утверждается Думой Афанасьевского сельского поселения по представлению главы Афанасьевского сельского Поселения.

Штаты Администрации формируются и утверждаются главой администрации в соответствии с ее структурой, в пределах, утвержденных в местном бюджете средств на содержание Администрации сельского поселения.

Администрация обладает правами юридического лица. Организация и деятельность Администрации основывается на принципах законности, гласности.

Руководство администрацией сельского поселения осуществляет Глава сельского поселения на принципах единоначалия.

Администрация сельского поселения подконтрольна в своей деятельности Думе сельского поселения в пределах полномочий последней.

Финансирование администрации сельского Поселения осуществляется за счет средств, предусмотренных в местном бюджете отдельной строкой в соответствии с классификацией расходов бюджетов Российской Федерации.

К полномочиям администрации сельского поселения относятся реализуемые в установленном законодательством и Уставом порядке:

1)обеспечение исполнительно-распорядительных и контрольных функций по решению вопросов местного значения в интересах населения сельского поселения;

2)формирование, исполнение местного бюджета;

1. управление и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности, в порядке, определенном Думой сельского поселения;
2. разработка проектов планов и программ социально-экономического развития сельского поселения:

5)разработка и представление Думе сельского поселения структуры администрации сельского поселения и положений об органах администрации сельского поселения, наделенных правами юридического лица:

6) организационное и материально-техническое обеспечение подготовки и проведения муниципальных выборов, местного референдума, голосования по отзыву Главы сельского поселения, депутата Думы сельского поселения, голосования по вопросам изменения границ сельского поселения, преобразования сельского поселения;

7)принятие решения о создании в установленном порядке печатного средства массовой информации для опубликования муниципальных правовых актов, а также официальной информации администрации сельского поселения;

1. осуществление международных и внешнеэкономических связей в соответствии с законодательством;
2. принятие решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий и учреждений в порядке, определенном Думой сельского поселения;

10) осуществление управления муниципальными предприятиями и учреждениями;

11) назначение и освобождение от должности руководителей муниципальных предприятий и учреждений;

1. формирование и размещение муниципального заказа;
2. принятие решений об установлении (изменении) наименований улиц (переулков, площадей, проспектов, скверов, парков, садов) сельского поселения, а также других муниципальных объектов, если иное не установлено законодательством;

14) принятие решений о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для сельского поселения работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения в соответствии с настоящим Уставом;

15) осуществление отдельных полномочий, переданных администрации сельского поселения органами местного самоуправления муниципального района в соответствии с заключаемыми соглашениями;

16) иные полномочия, отнесенные к ведению органов местного самоуправления сельского поселения, за исключением отнесенных к компетенции Думы сельского поселения, Избирательной комиссии сельского поселения.

2.2 Анализ организационной структуры местной администрации

По мнению многих ученых, организация - это социальная структура, состоящая из личностей, она может быть эффективной или неэффективной. Эффективная организационная структура всегда признает уникальность каждого работника.

 В соответствии с п. 8 ст. 37 Федерального закона от 06.10.2003г. № 131 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) структура местной администрации утверждается представительным органом муниципального образования по представлению главы местной администрации. В структуру местной администрации могут входить отраслевые (функциональные) и территориальные органы местной администрации.

Организационная структура - важнейший фактор деятельности органа местного самоуправления, форма, в которой реализуется процесс муниципального управления. Под организационной структурой следует понимать состав и соподчиненность взаимосвязанных организационных единиц (должностей), звеньев (управленческих подразделений) и ступеней (уровней), наделенных определенными правами и ответственностью для выполнения соответствующих целевых функций управления. Структура местной администрации обусловливается:

- типом муниципального образования, что определяет состав предметов ведения местного самоуправления и объем задач и функций органов местного самоуправления, в т. ч. администрации;

- размером территории муниципального образования;

- численностью и составом населения муниципального образования;

- положением в системе территориального разделения труда;

- экономическим потенциалом;

- состоянием муниципального хозяйства и уровнем развития инженерной и социальной инфраструктуры;

- численностью исполнительных органов. Так, штат администрации городского округа может насчитывать сотни работников и десятки структурных подразделений, тогда как штат администрации небольшого сельского поселения - лишь 5-7 сотрудников.

На организационную структуру местной администрации влияют:

- внешние факторы:

-местные условия и особенности (природные, исторические, национально-демографические, экономические);

- тип муниципального образования и численность населения;

-особенности и состав управляемых объектов (ЖКХ, социальная сфера, промышленный комплекс);

- внутренние факторы:

- кадровый состав;

- техника и технология управления;

- организация труда.

При формировании организационной структуры администрации необходимо учитывать как внешние, так и внутренние факторы. Внедрение новых информационных технологий также влияет на структуру администрации, т. к. влечет как сокращение числа работников отдельных подразделений, так и появление новых подразделений (например, информационного обслуживания).

Важнейшим фактором, влияющим на формирование организационной структуры, является норма управляемости. Нормой управляемости называют максимально допустимое число работников, деятельностью которых может эффективно управлять один руководитель при определенных организационно-технических условиях. От нормы управляемости зависит как численность сотрудников в отдельном подразделении, так и количество подразделений администрации.

В связи с тем, что органы местного самоуправления наряду с решением вопросов оперативного и текущего характера проводят работу по определению стратеги социально-экономического развития муниципального образования, в организационной структуре администрации необходимо предусмотреть блок перспективного, стратегического управления, отделив его от блока оперативного и текущего управления. На практике это достигается путем разделения полномочий между представительными и исполнительными органами местного самоуправления, а также созданием в организационной структуре администрации специальных подразделений, занимающихся разработкой и реализацией стратегии развития муниципального образования.

При формировании структуры местной администрации следует также учитывать тенденции постоянного изменения внешних условий, в т. ч. законодательства. В связи с этим организационная структура должна быть достаточно эластичной, способной адаптироваться к новым условиям, для чего необходимо периодически вносить изменения в организационные структуры органов местного самоуправления, создавать как постоянные, так и временные целевые подразделения (штабы, комиссии, комитеты).

В условиях реформирования системы местного самоуправления линейно-функциональные организационные структуры муниципального управления в ряде случаев не отвечают требованиям, предъявляемым к управлению постоянно усложняющимися объектами, и целям муниципального управления. Для устранения этого несоответствия структуры администраций могут дополняться структурами нового типа - программно-целевыми. Они создаются для решения конкретных целевых задач и могут быть постоянными либо временными.

Механизм действия временных программно-целевых структур приблизительно следующий. При возникновении новой проблемы, требующей решения в течение определенного отрезка времени, составляется программа работ, выделяются необходимые для выполнения программы ресурсы, и формируется временный коллектив работников. Служащие органа местного самоуправления, вошедшие во временный коллектив по выполнению целевой программы, находятся на время ее решения в двойном подчинении: административном - своему линейному руководителю (вертикальная связь) и функциональном - руководителю программы (горизонтальная связь).

Ключевой фигурой в процессе формирования организационной культуры является глава муниципального образования.

Структура органов местного самоуправления утверждается Думой Афанасьевского сельского поселения по представлению главы Афанасьевского сельского поселения.

В соответствии с федеральными законами основанием для государственной регистрации органов администрации сельского поселения, обладающих правами юридического лица, является решение Думы сельского поселения об учреждении соответствующего органа и об утверждении положения о соответствующем органе.

Положения об органах администрации сельского поселения, не обладающих правами юридического лица, утверждаются Главой сельского поселения.

Органы администрации сельского поселения самостоятельно решают вопросы управления, отнесенные к их ведению, взаимодействуют с подведомственными муниципальными предприятиями и учреждениями, а также с иными организациями по профилю своей деятельности в установленном порядке.

Функции и полномочия органов администрации сельского поселения, а также организация и порядок их деятельности определяются положениями о них, утверждаемыми Главой сельского поселения либо Думой сельского поселения.

Для обеспечения участия общественности, а также учета мнения органов государственной власти и местного самоуправления, организаций при решении вопросов местного значения при администрации сельского поселения могут создаваться координационные и иные советы и комиссии, являющиеся консультативно-совещательными органами, не наделенными властными полномочиями и не входящими в структуру администрации сельского поселения. Указанные органы формируются Главой сельского поселения и действуют на основании утверждаемых им положений. Муниципальная служба - профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы замещаемых путем заключения трудового договора (контракта). Нанимателем муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель).

Глава муниципального образования

Ведущий специалист по жилищным вопросам, благоустройству, оказанию услуг ЖКХ

Ведущий специалист

по организационной работе

Специалист

по

регистрации

граждан по фактическому месту проживания

Специалист

Военно-учетного стола.

Работа с гражданами пребывающих в запасе

Рис. 2.1 Структура администрации Афанасьевского сельского Поселения

На рисунке 2.1 видно то, что взаимодействие осуществляется по горизонтальной линии, то есть специалисты выполняют разные функции, но они равноправны, между собой не связаны, взаимодействуют только в пределах своих обязанностей, а так же в свою очередь подчиняются руководству. Глава администрации должны иметь большой объем профессиональных знаний и умений, причем в различных областях. Специалисты четко должны знать свои функции, обязанности, быть психологом, дипломатом, разрешать вопросы населения не его компетенции

Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава сельского поселения, руководитель иного органа местного самоуправления, или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя)

Правовое регулирование муниципальной службы, включая требования к муниципальным должностям муниципальной службы, определение статуса муниципального служащего, условия и порядок прохождения муниципальной службы, осуществляется федеральным законом, а также принимаемыми в соответствии с ним законами Иркутской области и нормативными правовыми актами Думы сельского поселения.

2.3 Функциональные задачи

Глава сельского поселения является высшим должностным лицом сельского поселения и наделяется Уставом муниципального образования в соответствии с настоящей статьей собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Он возглавляет администрацию сельского поселения, исполняет полномочия председателя Думы сельского поселения, избирается на муниципальных выборах сроком на 5 лет.

Полномочия главы сельского поселения как Глава муниципального образования:

- представляет сельское поселение в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени сельского поселения;

- подписывает и обнародует в порядке, установленном настоящим Уставом, нормативные правовые акты, принятые Думой сельского поселения;

- издает в пределах своих полномочий правовые акты;

- вправе требовать созыва внеочередного заседания Думы сельского поселения;

- обеспечивает осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения и отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами Иркутской области;

- представляет Думе сельского поселения ежегодные отчеты о результатах своей деятельности, в том числе и о решении вопросов, поставленных Думой сельского поселения;

- осуществляет иные полномочия, закрепленные за ним законодательством и настоящим Уставом.

Глава сельского поселения как Глава администрации сельского Поселения:

- руководит деятельностью администрации сельского поселения, организует и обеспечивает исполнение полномочий администрации сельского поселения по решению вопросов местного значения, организует и обеспечивает исполнение отдельных полномочий, переданных администрации сельского поселения органами местного самоуправления муниципального образования «Тулунский район» в соответствии с заключаемыми соглашениями;

- приобретает и осуществляет имущественные и иные права и обязанности от имени сельского поселения, выступает в суде без доверенности от имени сельского поселения;

-представляет администрацию сельского поселения в отношениях с органами местного самоуправления других муниципальных образований, органами государственной власти, гражданами и организациями;

- издает правовые акты по вопросам, отнесенным к полномочиям Главы сельского поселения и администрации сельского поселения, а также по вопросам организации деятельности администрации сельского поселения;

- утверждает положения об органах администрации сельского поселения, не наделенных правами юридического лица;

- назначает и освобождает от должности работников администрации сельского поселения, определяет их полномочия;

- ежегодно отчитывается перед Думой о результатах деятельности местной администрации и иных подведомственных ему органов местного самоуправления, в том числе о решении вопросов, поставленных Думой сельского поселения;

- организует прием граждан;

- принимает решение о привлечении граждан к выполнению на добровольной основе социально значимых для сельского поселения работ (в том числе дежурств) в целях решения вопросов местного значения в соответствии с настоящим Уставом;

- организует выполнение решений Думы сельского поселения в рамках своих полномочий;

- представляет на рассмотрение и утверждение Думы сельского поселения проект местного бюджета и отчёт об его исполнении, в соответствии с решениями Думы сельского поселения распоряжается средствами местного бюджета;

- разрабатывает структуру администрации сельского поселения и представляет её на утверждение Думе сельского поселения;

- в порядке, установленном решениями Думы сельского поселения, издаёт правовые акты по управлению и распоряжению объектами муниципальной собственности, о создании, реорганизации, ликвидации муниципальных предприятий и учреждений, назначает и освобождает от должности руководителей муниципальных организаций;

- осуществляет контроль по исполнению собственных правовых актов, организует проверку деятельности должностных лиц администрации сельского поселения и руководителей муниципальных предприятий и учреждений;

- в праве запрашивать в установленном порядке от организаций, расположенных на территории сельского Поселения, сведения, необходимые для анализа социально - экономического развития муниципального образования;

- решает иные вопросы в соответствии с законодательством, настоящим Уставом и решениями Думы сельского поселения.

Глава сельского поселения как председатель Думы сельского поселения:

- председательствует на заседаниях Думы сельского поселения, созывает очередные заседания Думы сельского поселения, заблаговременно доводит до сведения депутатов время и место проведения заседаний, а также проект повестки дня;

- представляет Думу сельского поселения в отношениях с иными органами местного самоуправления сельского поселения, органами государственной власти, гражданами и организациями, без доверенности действует от имени Думы сельского поселения;

- в установленном законодательством порядке распоряжается денежными средствами, предусмотренными в бюджете на осуществление деятельности Думы сельского поселения;

- от имени Думы сельского поселения подписывает заявления в суды, выдает доверенности;

- подписывает протоколы заседаний Думы сельского поселения и другие документы в соответствии с действующим законодательством, настоящим Уставом, решениями Думы сельского поселения.

Ведущий специалист по жилищным вопросам, благоустройству и его обязанности, непосредственно подчиняется главе администрации:

Ведет работу по тарифам на коммунальные услуги (ЖКХ), совместно с обслуживающими организациями, выдает справки различных форм на основании данных лицевых cчетов в похозяйственных книгах;

- О наличии состава семьи;

- О наличии личного подсобного хозяйства и сельхоз транспорта;

- На момент приватизации жилья.

Заключает договора жилого найма муниципального жилья. Из таблицы 2.2 видно, что количество заключенных договоров найма жилого помещения с каждым годом уменьшается, так как приватизация жилья заканчивается к марту 2010 года. Большая часть населения приватизировало недвижимое имущество.

Таблица 2.2

Динамика заключения договоров жилого найма муниципального имущества

|  |  |
| --- | --- |
| Год | Количество договора жилого найма, шт. |
| 1 | 2 |
| 2007 | 24  |
| 2008 | 48  |
| 2009 | 14  |

По данным таблицы видно, что количество выданных справок населению о наличии состава семьи за период с 2007 г. по 2009 г. удвоилось.

Таблица 2.3

Динамика выдачи справок населению о наличии состава семьи

|  |  |
| --- | --- |
| Год |  Количество, шт. |
| 1 | 2 |
|  2006 | 960 |
|  2007 | 1200 |
| 2008 | 1260 |
| 2009 | 1800 |

По данным таблицы 2.3 виден количественный рост выдачи справок, т.к. населению необходимо предоставлять их в различные организации и предприятия для оформления субсидий на предоставление льгот по начислению подоходного налога, на оформление документов по случаю рождения ребенка, на погребение, для приватизации жилья и оформления документов на наследство. С 1 сентября 2006 года вступил Федеральный закон № 93-ФЗ от 30.06.2006 г «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав граждан на отдельные объекты недвижимого имущества (Закон о дачной амнистии).

Таблица 2.4

Количество выписок из хозяйственной книги о наличии у гражданина права на земельный участок

|  |  |
| --- | --- |
| Год | Количество выписок из хоз. книги (шт.) |
| 1 | 2 |
| 2006 | 18 |
| 2007 | 34 |
| 2008 | 28 |
| 2009 | 112 |

Согласно закону о дачной амнистии в упрощенном порядке оформляется право на земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства, садоводства, огородничества. Также представлена наглядная картина по выдаче выписок из похозяйственных книг о наличии у граждан прав на землю (постоянное бессрочное пользование, аренда, собственность) в таблице 2.4.

Отсутствие электронной сетевой базы в администрации усложняет процесс поиска, выдачи запрашиваемой информации, выдачи необходимых документов. Порождает необходимость обращаться населению по одному и тому же вопросу к разным специалистам.

Ведущий специалист по организационной и кадровой работе и его обязанности, непосредственно подчиняется главе администрации.

Проводит работу по формированию личных дел работников администрации. Все личные дела заведены своевременно, правильно в соответствии с принятым Положением в Администрации сельского поселения, пронумерованы, прошнурованы, имеется внутренняя опись документов.

Обеспечивает учет, регистрацию входящей корреспонденции, общий порядок прохождения документов поступающих из судебных органов, порядок оформления исходящих документов. Следит за своевременной печатью газеты «Афанасьевский Вестник»

Специалист по регистрации граждан Российской Федерации непосредственно подчиняется главе администрации.

Специалист военно-учетного стола непосредственно подчиняется главе администрации.

Ставит по месту жительства на воинский учет граждан пребывающих в запасе (далее ГПЗ) при их личном присутствии, согласно Постановления Правительства Российской Федерации № 719 от 27.11.2006г. Снимает с воинского учета ГПЗ при переезде на новое место жительства.

Специалист опеки и попечительства непосредственно подчиняется главе администрации в его обязанности входит оказывает помощь в устройстве детей, оставшихся без попечения родителей, в детские дома, в школы–интернаты.

Исполнение полномочий по вопросам культуры, спорта, молодежной политике, бюджетных отношений на договорных условиях остались на уровне района.

Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления несут ответственность перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами в соответствии с федеральными законами.

Основания наступления ответственности Главы сельского Поселения, депутатов Думы сельского Поселения перед населением и порядок решения соответствующих вопросов определяются Уставом в соответствии с Федеральным законом.

Население муниципального образования вправе отозвать Главу сельского поселения, депутатов Думы сельского поселения в соответствии с Федеральным законом.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством наступает на основании решения соответствующего суда в случае нарушения ими Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, областного законодательства, настоящего Устава.

Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами наступает в порядке, установленном федеральными законами.

2.4 Информационное обеспечение

Рабочие отношения в администрации Афанасьевского муниципального образования определены следующими документами:

1. Устав.

2. Правила внутреннего трудового распорядка.

3. Инструкция по делопроизводству.

4. Положение о муниципальной службе.

5. Положение об утверждении наименования должностей муниципальных служащих.

6. Решение Думы ,Положение об оплате труда муниципальных служащих.

7. Постановление, Положение о предоставлении отпусков муниципальным служащим.

8. Положение о поощрении и дисциплинарной ответственности.

9. Положение об аттестации муниципальных служащих.

10. Положение о ведении реестра муниципальных служащих.

11. Должностные инструкции для обслуживающего персонала.

12. Положение об оплате труда обслуживающего персонала.

13. Положение о предоставлении отпусков обслуживающему персоналу.

Кадровая документация:

1. Аттестационные документы.

2. Декларации о доходах.

3. Личные дела формируются согласно внутренней описи вложенной в личное дело.

Все документы организации представлены двумя большими группами:

- получаемые извне, от других организаций (входящие документы);

- созданные в самой организации.

Входящие документы классифицируются по корреспондентам:

- от вышестоящих инстанций, в том числе от органов власти и управления (от них идут руководящие документы, различные предписания, приказы, требующие выполнения, и т.п.);

- от других организаций, не находящихся в соподчиненной связи с данной организацией;

- частные лица, присылающие письма, заявления, жалобы.

По видам документы классифицируются:

- распорядительные (постановления, решения, приказы, распоряжения, указания);

-информационно-справочные (акты, справки, докладные записки, письма и т.д.);

- учетно-отчетные и др.

По характеру содержания можно разделить на инициативные (которые в свою очередь делятся на требующие ответа или исполнения или присланные для сведения) и ответные, т.е. документы, полученные в ответ на запрос самой организации.

Документы, созданные в организации, четко делятся на две группы:

- внутренние, созданные для нужд самой организации, и циркулирующие внутри ее;

- исходящие, предполагающие при создании отправку в другие организации.

Исходящие документы так же, как входящие, можно классифицировать по видам и по корреспондентам, которым они направляются. Их также делят на документы, по которым ожидается ответ, и документы, направленные просто для сведения.

В администрации Афанасьевского муниципального образования внутренний поток документов предусматривает выполнение записей в соответствующих журналах с установленными параметрами:

- Журнал регистрации входящей корреспонденции (дата и индекс документа, корреспондент, краткое содержание, отметка об исполнении документа);

- Журнал регистрации исходящей документации (входящий № документа, дата регистрации, от кого поступил с датой и № документа, по вопросу (краткое содержание) документа, резолюция руководства (кому и когда передан документ для исполнения), отметка об исполнении и отправке ответа, номер дела, где находится документ или копия документа).

- Журнал учета обращений граждан Российской Федерации (№ п/п, дата получения обращения, ФИО направившего обращение, краткое содержание обращения, ФИО должностного лица, ответственного за рассмотрение обращения, результат рассмотрения обращения (исх., дата ответа)).

- Журнал регистрации приказов по администрации (№ приказа, дата, содержание приказа);

- Журнал регистрации приказов по кадрам (№ приказа, дата, содержание);

- Журнал регистрации трудовых договоров работников (№ п/п, дата приема на работу, заполнения трудовой книжки или вкладыша в нее, ФИО владельца трудовой книжки, серия и № трудовой книжки, профессия и категория работника, наименование места предприятия (с указанием структурного подразделения), куда принят работник, дата и № приказа (распоряжения) или иного решения работодателя, на основании которого произведен прием работника, расписка ответственного лица, принявшего или заполнившего трудовую книжку, получено за заполненные трудовые книжки или вкладыши в них, дата выдачи на руки трудовой книжки при увольнении (прекращении трудового договора), расписка работника в получении трудовой книжки).

2.5 Характеристика персонала

Правила внутреннего трудового распорядка распространяются на всех работников, занимающих должности в соответствии со штатным расписанием администрации Афанасьевского муниципального образования являются локальным нормативным актом Организации, регламентирующим в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами и другими нормативно-правовыми актами основные права и обязанности работодателя и работников, порядок приема, перевода и увольнения работников, основные права, обязанности и ответственность сторон трудовых правоотношений, режим рабочего времени.

Все сотрудники администрации работают более 10 лет, что говорит об отсутствии, на сегодняшний день, «текучки» кадров.

Возраст служащих: от 25 до 30 лет – 2 человека, от 48 до 51 лет -3 человека. .

Из 5 служащих 2 имеет высшее образование, остальные - средне-специальное.

С 2006 года в администрации все специалисты прошли краткосрочные курсы повышения квалификации и получили удостоверения о краткосрочном повышении квалификации, главе администрации выдано свидетельство и удостоверение о повышении квалификации (см. табл.2.5).

Но до сих пор в администрации используются традиционные методы работы (оформление документов вручную).

Служащие все в большей степени осознают необходимость наличия постоянного доступа к информационным ресурсам — в любое время, в любом месте и с помощью любого устройства.

Не изучается опыт работы муниципальных образований в других регионах. Не организованы выездные консультационные круглые столы с администрацией муниципального образования «Тулунский район», социальной защитой населения, центром занятости.

Таблица 2.5

Повышение квалификации муниципальных служащих администрации Афанасьевского поселения

|  |  |
| --- | --- |
| Наименование должностей | Место прохождения повышения квалификации. |
| 2006 г. | 2007 г. |
| Глава администрации | ФГОУ ВПО СибАГС по программе: «Организация деятельности органов МСУ в условиях реформы МСУ» г.Иркутск | Учебно-консультационный центр при финансово-экономическом факультете БГУЭиП по программе «Повышение квалификации муниципальных служащих органов местного самоуправления Иркутской области в сфере бюджетного законодательства, финансов и экономики» |
| Ведущие специалисты  | Учебно-консультационный центр при финансово-экономическом факультете БГУЭиП по программе «Повышение квалификации муниципальных служащих органов местного самоуправления Иркутской области в сфере бюджетного законодательства, финансов и экономики». ФГОУ ВПО СиБАГС по программе: «Безопасность» г.Иркутск | В межотраслевом региональном центре повышения квалификации и переподготовке кадров ИрГТУ по программе: «Организационное обеспечение» г. Иркутск |
| Специалисты | ФГОУ ВПО СиАГС по программе: «Социальная политика» г. Иркутск |  |

Из таблицы 2.5 видно, что служащие администрации стремятся к совершенствованию своих знаний. Основными формами повышения квалификации являются краткосрочные (72 часа) тематические обучения.

В администрации работают добросовестные и профессионально - подготовленные люди. Она располагает компьютерами, все служащие имеют возможность пользоваться любой необходимой информацией, которая присутствует на бумажных носителях, что затрудняет не только поиск, но и тратится рабочее время, что влечет к созданию очередей среди населения к специалистам, главе администрации сельского поселения. Иными словами администрация располагает квалифицированным штатом и современной оргтехникой, но недостаточной для выполнения всех полномочий связанных с решением вопросов местного значения.

В 2008 году все муниципальные служащие прошли аттестацию на своих рабочих местах в соответствии с замещающей должностью.

2.6 Анализ деятельности Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (КЧС и ПБ) Афанасьевского сельского поселения

Деятельность комиссии:

Комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Афанасьевского сельского поселения является координационным органом, образованным для обеспечения согласованности действий органов местного самоуправления, государственной власти, предприятий, организаций и учреждений, расположенных на территории Афанасьевского сельского поселения, в целях реализации единой государственной политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечения пожарной безопасности.

Комиссия руководствуется в своей деятельности Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, нормативными актами Иркутской области и Афанасьевского сельского поселения , а также Положением о Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Тулунского района, утвержденное Постановлением администрации № 28.

Комиссия осуществляет свою деятельность во взаимодействии с другими комиссиями, созданными при администрациях Тулунского района Иркутской области, командованием Тулунского гарнизона, органами внутренних дел Тулунского района, заинтересованными организациями и общественными объединениями, а также с соответствующими международными организациями.

Комиссия осуществляет свою деятельность в соответствии с планом, принимаемым на заседании Комиссии и утверждаемым ее председателем.

Заседания Комиссии проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал, проводит их председатель или по его поручению один из его заместителей.

Выполнение организационной и технической работы по приему и подготовке материалов для рассмотрения Комиссией, а также решение других организационных вопросов осуществляет комитет гражданской защиты населения администрации Афанасьевского сельского поселения.

Основные задачи комиссии по ЧС и ПБ

* организация и контроль за осуществлением мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также по обеспечению надежности потенциально опасных объектов в условиях чрезвычайных ситуаций;
* организация наблюдения и контроля за состоянием окружающей природной среды и прогнозирование чрезвычайных ситуаций;
* подготовка предложений по разработке проектов нормативных правовых актов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности;
* участие в разработке и осуществлении целевых и научно-технических программ, организации разработки и реализации программ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
* руководство работами по ликвидации чрезвычайных ситуаций, организация привлечения трудоспособного населения к выполнению этих работ;
* планирование и организация эвакуации населения, материальных и культурных ценностей, их размещения и возвращения в места постоянного проживания либо хранения соответственно;
* организация сбора информации и ее обмена в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
* руководство подготовкой населения, должностных лиц, органов управления и подразделений к действиям в чрезвычайных ситуациях.

Основные функции комиссии по ЧС и ПБ

* рассматривает в пределах своей компетенции вопросы в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности на территории Афанасьевского сельского поселения и вносит их в установленном порядке для рассмотрения в администрацию Афанасьевского сельского поселения;
* разрабатывает предложения о внесении изменений в существующие правовые акты администрации Афанасьевского сельского поселения и иные документы в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности;
* рассматривает прогнозы чрезвычайных ситуаций на территории Афанасьевского сельского поселения, организует разработку и реализацию мер, направленных на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций и обеспечение пожарной безопасности;
* готовит предложения главе администрации Афанасьевского сельского поселения по созданию резервов финансовых и материальных средств для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
* участвует в разработке и осуществлении целевых и научно-технических программ в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности и готовит предложения по их реализации на территории Афанасьевского сельского поселения;
* разрабатывает предложения по развитию и обеспечению функционирования звена единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
* организует разработку и осуществление мер по проведению согласованной научно-технической политики в области развития сил и средств звена единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
* руководит работами по ликвидации чрезвычайных ситуаций на местном уровне, а также разрабатывает предложения по ликвидации чрезвычайных ситуаций на местном и объектовом уровнях и проведению мероприятий чрезвычайной гуманитарной помощи на местном, территориальном и региональном уровнях;
* организует работу по подготовке предложений и аналитических материалов для администрации Афанасьевского сельского поселения по вопросам защиты населения и территории Афанасьевского сельского поселения от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности.

Таблица 2.6

Состав комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (КЧС и ПБ) Афанасьевского сельского поселения

|  |  |
| --- | --- |
| ФИО | Должность |
| 1 | 2 |
| Пивоваров В.Е. | Глава сельского поселения - председатель комиссии КЧС |
| Ефименко Н.Н. | Ведущий специалист, зам пред. КЧС. |
| Червов В.В | начальник территориального управления агентства лесного хозяйства Иркутской области по Тулунскому лесничеству (по согласованию). |
| Ващук П.В. | Участковый инспектор ОВД |
| Банщикова К.С. | Фельдшер д.Афанасьева; |
| Жвакин Ю.В. | Управляющих ЗАО «Монолит»; |
| Атаманова Г.В. | Депутат Афанасьевского сельского поселения п.Ермаки ; |
| Чепурных И.В | Депутат Афанасьевского сельского поселения, с. Никитаево ; |
| Бадюло И.К. | Депутат Афанасьевского сельского поселения, с. Никитаево ; |

По данным таблицы 2.6 видно, что состав Комиссии включает в себя 10 членов, в том числе и Главу Администрации, который является Председателем Комиссии. Их деятельность сводится к реализации мероприятий, перечисленных в таблице 2.7.

Таблица 2.7

План работы комиссии по чрезвычайным ситуациям на 2009 год

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Мероприятия | Привлекаются | Проводят | Докладывают |
|
| Планирование работы комиссии, утверждение плана на 2009 год. | председатель, зам., КЧС. | председатель КЧС | председатель КЧС |
| Подготовка членов КЧС:участие в учебно-методическом сборе по подведению итогов работы за 2008 год и постановке задач на 2009 год. | члены КЧС, начальники служб, Тулунский отдел госпожнадзора | Зам. пред. КЧС | председатель КЧС, начальник Тулунского госпожнадзора, зам. пред. КЧС |
| Контроль за принятием нормативно-правовых актов в области ГО, ЧС и пожарной безопасности поселения | Зам.пред КЧС. |  | Председатель КЧС и ПБ,  |
| Создание противопаводковых комиссий сельского поселения | главы поселений | председатель КЧС | главы поселений |
| Корректировка планов действий по предупреждению и ликвидации ЧС, обусловленных весенним половодьем и лесными пожарами 2009 года. | Председатель КЧС и ПБ, зам. пред. КЧС. | Зам. пред. КЧС | Председатель КЧС и ПБ, зам.пред.КЧС |
| Заседания комиссии :- повестка:«О проведении противопаводковых мероприятий в 2009 г.»-повестка:«О мерах по обеспечению охраны лесов от пожаров на территории поселения».-повестка:«Подготовка учебных учреждений к учебному году»-повестка:«Подготовка котельных к отопительному сезону 2009-2010 г.г.» -повестка:«Подведение итогов работы за пожароопасный период 2009 года» | члены КЧС, приглашенные | председ. КЧСЗам. пред. КЧС | главыпоселенийлесник Глава сельского поселения, директора школ, д.сад. |
| Обеспечение постоянной связи с населенными пунктами в период паводка и лесных пожаров | ЭТУС |  | председ. КЧС |
| Уточнение финансовых и материальных средств | Финн управление | Глава поселения  | Нач. фин. упр. администрации |
| Тренировки по оповещению и сбору членов КЧС | члены КЧС | Зам.пред КЧС | Зам.пред. КЧС |
| Подготовка ежегодного доклада в администрацию района «О состоянии защиты населения и территории от ЧС природного и техногенного характера» |  |  | председатель КЧС, |

Основная проблема заключается в отсутствии финансирования деятельности Комиссии. В бюджете администрации Афанасьевского сельского поселения нет средств на реализацию данной функции, поэтому содержание по данной статье затрат перекладывается на районную администрацию. Это обуславливает необходимость разработки рекомендаций по совершенствованию организации предупреждения и ликвидации ЧС в Афанасьевском муниципальном образовании.

Глава 3 разработка мер совершенствования организации предотвращения и ликвидации последствий ЧС в Афанасьевском МО

3.1 Обоснование необходимости предлагаемых мероприятий

В настоящее время деятельность по защите населения от ЧС различного характера, отнесенная к числу важнейших в обеспечении национальной безопасности Российской Федерации, представляет собой систему (комплекс) взаимоувязанных по времени, месту и ресурсам общегосударственных политических, организационно-управленческих, социально-экономических и правовых мер, направленных на предупреждение и ликвидацию ЧС природного, техногенного и военного характера и осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации и органами местного самоуправления, специально созданными органами управления и силами, предприятиями и учреждениями (независимо от организационно-правовых форм и вида собственности), общественными объединениями и гражданами как заблаговременно, так и при угрозе или возникновении экстремальных ситуаций. Причем эффективность этой защиты находится в прямой зависимости от состояния нормативно-правовой базы, регулирующей общественные правоотношения в данной сфере и обеспечивающей:

- проведение единой государственной политики и реализацию полномочий органами власти и управления всех уровней, хозяйствующими субъектами (независимо от организационно-правовой формы и вида собственности), общественными объединениями и гражданами в различных условиях чрезвычайной обстановки;

- создание общественно-политических, организационных, экономических, социальных и правовых условий, при которых не может быть принята ни одна программа развития и размещения производительных сил, не могут быть начаты ни один эксперимент или строительство какого бы то ни было объекта, если это влечет снижение уровня безопасности и степени защищенности людей, какими бы намерениями и обстоятельствами они ни диктовались, т.е. предупреждение ЧС различного характера и повышение устойчивого функционирования объектов социально-экономического назначения и всей инфраструктуры;

- оперативное реагирование и эффективное управление при возникновении ЧС различного характера, своевременное восстановление безопасности и нормальных условий жизнедеятельности населения и функционирования производственно-экономических систем в зоне бедствия.

Данные принципы подлежат обязательному и неукоснительному исполнению государством и всеми его институтами власти и органами управления, обществом и народом (гражданами).

При этом следует особо отметить, что главенствующая роль в обеспечении безопасности и эффективной защиты населения, объектов экономики и в целом национального достояния страны от ЧС природного, техногенного и военного характера принадлежит государству, формирующему и устанавливающему в данной сфере соответствующие нормы, стандарты, критерии, правила, требования и предписания, которые в свою очередь являются основой функциональных процедур государственного регулирования предупреждения ЧС, а также организации и осуществления мероприятий по их ликвидации.

В последние годы в Российской Федерации, исходя из того, что потребность государства, общества и народа (гражданина) в эффективном правовом механизме предупреждения ЧС и ликвидации их негативных последствий имеет долгосрочную актуальность и представляет значимый аспект проблемы обеспечения национальной безопасности, идут достаточно активные процессы по принятию соответствующих решений в данной сфере.

На основе требований Конституции Российской Федерации, Федерального закона “О безопасности” и норм международного права формируется новое законодательство о защите населения от ЧС или, создается «право чрезвычайных ситуаций», отвечающее прогнозируемому многообразию событий и возможных негативных последствий, имеющих место в результате возникновения аварий в техногенной сфере, стихийных и иных бедствий, независимо от времени их наступления, обеспечивающее создание условий для адекватного реагирования на них и оказания помощи физическим и юридическим лицам, пострадавшим от воздействия их поражающих факторов.

На сегодняшний день основу такого законодательства составляют Федеральные законы: «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О государственном материальном резерве», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», а также целый ряд Указов Президента и постановлений Правительства Российской Федерации, положения которых раскрывают тесную связь с нормами различных отраслей права.

Данные нормативно-правовые акты позволили существенно повысить эффективность защиты населения от ЧС различного характера, в особенности ее реагирующей компоненты, перевести ее управление с ведомственного на правительственный уровень. Выполнение задач в данной сфере перестало быть прерогативой одного федерального министерства.

Постепенно внимание стало акцентироваться на том, что организация этой защиты и вся полнота ответственности за выполнение возложенных задач лежит на органах исполнительной власти всех уровней, руководителях предприятий и учреждений.

В то же время, как показывает анализ, существующие нормативно-правовые акты, их положения и требования не в полной мере отвечают поставленным целям в обеспечении правового регулирования общественных отношений в сфере защиты населения от ЧС природного, техногенного и военного характера, поскольку были приняты без должных научных концептуальных разработок в данной сфере и соответствующих социально-политических, экономических и иных экспертных оценок ее состояния и перспектив развития.

В правовом поле имеются существенные пробелы по многим вопросам, имеющим важнейшее значение в решении возложенных задач, в том числе полномочий и ответственности субъектов права в различных условиях экстремальной обстановки, а также организации управления и руководства аварийно-спасательными и другими неотложными работами в зонах бедствия.

Помимо всего прочего на основе решений, принятых высшими органами государственной власти Российской Федерации и сопровождавших в 1992—1998 годах реорганизацию системы защиты населения от ЧС различного характера, произошло искусственное разделение единого по своему существу, методологии, способам и технологиям исполнения комплекса соответствующих мероприятий, а также путей его развития отдельно для мирного и военного времени.

В итоге в Российской Федерации действуют система гражданской обороны (ГО) и единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (РСЧС), строительство которых осуществлялось ранее и осуществляется в настоящее время на общих для них принципах комплексности, заблаговременности, повсеместности, дифференцированности и всеобщности.

Первым шагом в преодолении двойственности и противоречий, как показывает анализ теории и практики защиты населения от ЧС, должно быть преобразование этих систем и создание на их базе государственной системы защиты населения от чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации. Такой процесс является объективно необходимым.

Эффективная и отлаженная система обеспечения безопасности общества, народа и государства от ЧС в мирное время при известной подготовке способна успешно решать задачи и в военное время.

При этом следует отметить, что с введением нового наименования системы:

- фактически сохраняются существующее организационное построение и единство органов управления и сил, а также системы управления ими, материально-технического, финансового и других видов обеспечения их действий с одновременным усилением единоначалия и персональной ответственности соответствующих должностных лиц за порученное дело;

- остаются в силе все без исключения, сформулированные применительно к ГО требования норм Женевских конвенций о защите жертв войны (1949 г.) и Дополнительного Протокола №1 к ним (1977 г.), а также других международных правовых документов в данной сфере;

- не потребуется существенного изменения и переработки методических и нормативных документов, регламентирующих планирование действий органов управления и сил, профессиональную подготовку специалистов, оповещение населения и органов исполнительной власти о возникновении ЧС, организацию и ведение аварийно-спасательных и других неотложных работ и оказание помощи пострадавшему населению, т.е. остается практически неизменной система технических норм права.

Объединение этих систем, а также разработка и принятие соответствующего единого системообразующего федерального закона “О защите населения от чрезвычайных ситуаций”, определяющего правовые основы данной защиты в мирное и военное время, не будет противоречить требованиям Конституции Российской Федерации. Теоретико-правовым обоснованием этого является, во-первых, то, что обеспечение безопасности и защищенности народа (гражданина), общества и государства от ЧС различного характера может быть как предметом исключительного ведения Российской Федерации, так и предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Разграничение предметов ведения в данной сфере может быть установлено в соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации, согласно которой вне пределов полномочий Российской Федерации субъекты Федерации наделяются всей полнотой государственной власти и ответственности для решения возложенных на них задач, в т.ч. в сфере защиты населения от ЧС природного, техногенного и военного характера.

 Кроме того, следует отметить, что обеспечение безопасности и защита жизненно важных интересов народа (гражданина), общества и государства, согласно требованиям Конституции РФ, осуществляется органами власти и управления всех уровней, предприятиями и учреждениями, общественными объединениями и гражданами, т.е. всеми субъектами системы обеспечения национальной безопасности. Во-вторых, согласно ст. 59 (ч. 1) Конституции РФ обязанность граждан защищать Отечество понимается не только как вооруженная борьба, но и как защита от любых угроз и опасностей.

Поэтому в данном случае объединение упомянутых систем и создание соответствующих профессиональных мобильных аварийно-спасательных формирований с предоставлением права гражданам проходить в них альтернативную службу помимо всего прочего позволило бы реализовать положение ст. 59 (ч. 2) Конституции Российской Федерации. Гуманитарный характер службы в данных формированиях согласуется с убеждениями и вероисповеданием всех граждан России. Кроме того, это не противоречит требованиям норм международного права и, в частности, ст. 65 (ч. 4) Дополнительного Протокола №1 к Женевским Конвенциям о защите жертв войны, предоставляющего право формировать организации гражданской обороны по военному образцу.

Кстати, здесь следует сказать, что сейчас находится в стадии переработки ряд нормативно-правовых актов, в которых РСЧС и система ГО определяются составными частями предлагаемой системы.

 Введение в действие этих документов и практическое выполнение их требований будут соответствовать политике национальной безопасности Российской Федерации, осуществляемой, как указывается в Послании по национальной безопасности Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, по единому замыслу во всех сферах жизнедеятельности и ответственности государства и направленной на выявление, блокирование, нейтрализацию всех видов внутренних и внешних опасностей и угроз.

Это также будет соответствовать мировому опыту строительства систем защиты населения от ЧС природного, техногенного и военного характера. Тем более, как показывает анализ, в промышленно развитых странах мира (США, Германии, Франции, Великобритании, Японии и других) подобного деления таких систем у них нет. Их национальные системы имеют задачи мирного и военного времени. Функционирование этих систем обеспечивается хорошо отработанным и развернутым (по вертикали и горизонтали) соответствующим внутригосударственным законодательством, позволяющим осуществлять подготовку органов власти и управления, объектов экономики, сил и средств, населения всех категорий к действиям в различных условиях обстановки, привлекать людские, финансовые и материальные ресурсы.

При этом оно отражает: во-первых, определенное своеобразие и специфику форм правления и государственного устройства, уровня социально-экономического развития этих стран, особенностей их географического положения, а также путей и способов достижения своей национальной безопасности; во-вторых, идентичность по структуре и содержанию, обусловленную корпоративностью взглядов членов военно-политических и экономических сообществ и союзов.

Однако, если говорить о зарубежном опыте, наиболее ценной для нас является не организация реагирования на ЧС или, иными словами, система их ликвидации, — у нас она по многим компонентам превосходит зарубежные, — а система предупреждения каких бы то ни было бедствий.

Эффективность этой системы можно видеть на примере стран Европейского Союза, когда своевременное принятие ряда организационно-управленческих и организационно-технических решений позволило в кратчайшие сроки изменить идеологию работы в данной сфере, направить усилия Союза на предотвращение возникновения аварий в промышленности и снизить их число почти в 10 раз.

Одновременно эти решения были подкреплены системой экономических механизмов, которые, исходя из экономической выгоды и целесообразности в условиях “рыночной экономики”, сочетая в себе элементы принуждения (наложения жестких санкций на предприятия и должностных лиц за невыполнение тех или иных норм и требований безопасности), стимулирования и страхования, позволяют обеспечить выполнение возложенных задач и организовать эффективное решение вопросов предупреждения ЧС.

Положительный опыт разработки и использования экономических механизмов предупреждения чрезвычайных ситуаций накоплен в Вологодской и Ивановской областях, Республике Калмыкия, г. Москве. Он показывает, что необходимо полнее использовать следующие механизмы:

* финансирования программ осуществления заблаговременных мероприятий по защите населения и территорий за счет местных бюджетов;
* обязательного страхования рисков чрезвычайных ситуаций;
* стимулирования внедрения современных экологически безопасных технологий, создания эффективной системы контроля и решения проблем утилизации и захоронения вредных отходов производства и жизнедеятельности;
* льготного кредитования и предоставления физическим и юридическим лицам налоговых и иных льгот при осуществлении деятельности по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
* применения экономических санкций для предприятий, пренебрегающих вопросами техногенной безопасности;
* аккумулирования в масштабе муниципального образования и использования внебюджетных источников для реализации проектов по предупреждению ЧС и смягчению их последствий.

Объективную картину рисков для жизнедеятельности населения на территории муниципального образования должны дать паспорта их безопасности. К настоящему времени типовые паспорта безопасности муниципальных образований разработаны.

На их основе необходимо разработать паспорта безопасности каждого муниципального образования. Эта задача требует детального анализа опасностей для жизнедеятельности населения на территории муниципального образования, источников природных и техногенных опасностей на ней, расчета частот их реализации, социального и индивидуального рисков. Проблемным вопросом в настоящее время является финансирование проведения паспортизации.

В 2008 г. под эгидой ООН в Японии состоялась Всемирная конференция по предотвращению природных катастроф, на которой были подведены итоги прошедшего Международного десятилетия по уменьшению опасности бедствий и принято принципиальное решение - предупреждение катастроф должно опираться не только на достижения научно-технического прогресса, но, в первую очередь, на образовательную и просветительскую работу с населением, на формирование культуры безопасности жизнедеятельности.

Эта задача должна решаться на всех уровнях, и не в последнюю очередь - на местном уровне. Безопасность жизнедеятельности не может быть обеспечена, если принципы безопасности жизнедеятельности не будут внедрены в сознание общества, его культуру путем профессионального образования и массового воспитания. Поэтому в стране создается система образования и воспитания в области безопасности жизнедеятельности.

3.2 Разработка мер совершенствования организации предотвращения и ликвидации последствий ЧС на территории Афанасьевского муниципального образования и оценка их эффективности

В целях достижения нового качества жизни местного населения необходимо создание определенных условий, важнейшим из которых является обеспечение безопасности населения и террит орий.

Предполагается, что решение данного вопроса в Афанасьевском муниципальном образовании будет осуществляется в рамках добровольного объединения близлежащих муниципальных образований в Ассоциацию Межмуниципального сотрудничества (АММС) по решению вопроса организации предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций . В состав потенциальных участников будут входить:

- Афанасьевское МО;

- Гуранское МО;

- Котикское МО;

- другие муниципальные образования;

- представители всех учреждений, предприятий, находящихся на территории этих муниципальных образований.

Предполагается, что в АММС будет разработана Программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в некоторых муниципальных образованиях до 2017 года»

Основными целями Программы являются:

- последовательное снижение рисков чрезвычайных ситуаций;

- повышение безопасности населения и защищенности критически важных объектов от угроз природного и техногенного характера, а также обеспечение необходимых условий для безопасной жизнедеятельности и устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, входящих в Ассоциацию межмуниципального сотрудничества (АММС).

Основными задачами Программы являются:

- совершенствование научно-методических основ и развитие механизмов координации управления в сфере снижения рисков чрезвычайных и кризисных ситуаций;

- повышения безопасности населения и защищенности критически важных объектов от угроз природного и техногенного характера;

- совершенствование основ анализа опасных природных явлений, возникновения техногенных аварий и катастроф, оценки и прогноза рисков чрезвычайных и кризисных ситуаций, а также оптимизации мер по управлению этими рисками;

- создание комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей, создание методических основ, методов и средств формирования культуры безопасности жизнедеятельности на основе применения современных информационно-телекоммуникационных технологий и технических средств массовой информации;

- прогноз рисков чрезвычайных ситуаций на критически важных объектах и разработка основных элементов муниципальной политики и комплекса мер по обеспечению необходимого уровня их защищенности;

- совершенствование системы управления и экстренного реагирования в чрезвычайных и кризисных ситуациях;

- совершенствование организационной основы сил ликвидации чрезвычайных ситуаций, тушения пожаров и гражданской обороны;

- создание общего центра управления в кризисных ситуациях.

Программа будет реализована в течение 7 лет в 2 этапа.

На первом этапе (2010-2013 годы) предусматриваются проведение исследовательских и опытно-конструкторских работ, обследование и паспортизация территорий и объектов, анализ и разработка стратегий реализации мероприятий по повышению защищенности критически важных объектов, а также выполнение следующих первоочередных мероприятий:

- реализация существующих и разработка новых целевых программ в муниципальных образованиях, входящих в АММС осуществление мероприятий, которые позволят повысить безопасность населения и защищенность критически важных объектов, эффективность мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, уровень информирования и оповещения населения в интересах личной и общественной безопасности;

- систематизация и дальнейшее развитие нормативно-технической и правовой базы в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций;

- создание первой очереди общей комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей;

- создание муниципального центра управления в кризисных ситуациях;

- разработка методических, экономических, организационных основ и механизмов реализации программных мероприятий в полном объеме.

На втором этапе (2013-2017 годы) планируются:

- завершение работ по созданию системы сейсмологических наблюдений;

- создание комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей;

- создание центров управления в кризисных ситуациях как структурных элементов национального центра управления в кризисных ситуациях;

- обеспечение требуемого уровня безопасности населения и защищенности критически важных объектов от угроз природного и техногенного характера.

Объемы и источники финансирования

Это позволит:

- организовать и осуществлять мероприятия по гражданской обороне и защите населения от ЧС;

- обеспечить население первичными мерами пожарной безопасности в границах населенных пунктов;

- создать и содержать при органах местного самоуправления постоянно действующий орган управления - аварийно-спасательную службу;

- проводить обучение населения способам защиты при чрезвычайных ситуациях;

- своевременно оповещать и информировать населения об угрозе возникновения ЧС;

- подготовку и содержание в готовности необходимых сил и средств для защиты населения и территории от ЧС;

Основными направлениями предоставления услуг в области безопасности будут являться:

- обеспечение безопасности населения в условиях угрозы и возникновения ЧС природного и техногенного характера;

- обеспечение пожарной безопасности;

- обеспечение промышленной безопасности;

- обеспечение информационной безопасности;

- обеспечение безопасности при проведении спортивных, туристических, культурно-массовых и других мероприятий.

Основным источником финансирования будет являться:

- средства участников-партнеров

- бюджет Иркутской области.

Всего в 2010-2017 годах за счет средств АММС - 6586,74 тыс. рублей, из них:

- на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы - 913 тыс. рублей;

- на капитальные вложения - 4804,24 тыс. рублей; на прочие нужды - 869,5 тыс. рублей;

- за счет средств бюджета Иркутской области - 1478,9 тыс. рублей (в рамках реализации региональных целевых программ снижения рисков и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, разрабатываемых и реализуемых по соглашениям с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий).

Ожидаемые конечные результаты реализации Программы и показатели социально-экономической эффективности

- улучшение качества жизни населения путем снижения рисков чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, повышения до приемлемого уровня безопасности населения и защищенности критически важных объектов от угроз природного и техногенного характера, создание условий, способствующих устойчивому социально-экономическому развитию муниципальных образований.

Общий социально-экономический эффект от реализации мероприятий Программы за счет средств федерального бюджета, обеспечивающих снижение материального ущерба, а также численности погибшего и пострадавшего населения.

В результате реализации Программы планируется достичь следующих показателей:

- снижение ущерба от чрезвычайных ситуаций (по отношению к показателям 2009 года, процентов): снижение количества гибели людей - от 9 до 10;

- снижение количества пострадавшего населения - от 6 до 7;

- снижение экономического ущерба - от 7до 8;

- повышение эффективности информационного обеспечения, систем мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций (по отношению к показателям 2009 года, процентов): повышение полноты охвата системами мониторинга - от 8 до 9;

- повышение достоверности прогноза - от 12 до 14;

- повышение эффективности затрат на мероприятия по предупреждению чрезвычайных ситуаций путем достижения значения соотношения размера затрат на мероприятия по снижению рисков чрезвычайных ситуаций и размера предотвращенного ущерба - 1: 17,8.

Реализация данного проекта позволит обеспечить достижение значимого социального эффекта и решить следующие основные задачи:

- повышение безопасности населения и территорий;

- снижение уровня негативного восприятия различными социальными группами значимых для устойчивого социально-экономического развития муниципального образования

- создание благоприятного социально-психологического климата, в том числе путем постоянного информирования населения о состоянии опасных объектов, расположенных в непосредственной близости от мест проживания, а также необходимых условий и перспектив опережающего повышения качества жизни, общественной и экологической безопасности;

- повышение экономической и миграционной привлекательности территорий реализации крупных инвестиционных проектов.

 Совершенствование мероприятий, связанных с заблаговременной организацией эвакуации населении, подверженного прогнозируемому воздействию поражающих факторов, вызываемых производственными авариями и стихийными бедствиями, будет осуществляться по следующим направлениям:

- совершенствование планирования эвакуации населения, материальных и культурных ценностей из прогнозируемых зон бедствий и их временного размещения в безопасных районах;

- создание и повышение профессиональной подготовки эвакоорганов;

- подготовка транспортных средств к эвакуации населения;

- заблаговременная подготовка районов временного размещения эвакуируемых;

- организация первоочередного жизнеобеспечения населения в местах его временного размещения;

- создание и систематическое обновление (пополнение) банка данных, связанных с осуществлением эвакомероприятий.

Основными приоритетными задачами предлагаемых мероприятий являются:

- разработка и программы обеспечения комплексной безопасности на территории муниципалитетов – участников проекта с использованием механизмов государственно-частного партнерства;

- разработка проекта типовых и создание опытных комплексных аварийно-спасательных центров, включающих региональные ЦУКСы.

- участие в выездном научно-практическом семинаре на тему: «Подготовка Атласов природных и техногенных опасностей и рисков чрезвычайных ситуаций на территориях субъектов Российской Федерации: проблемы и перспективы»;

- проведение «Круглого стола» по проблеме создания системы обеспечения комплексной безопасности и защите от ЧС инфраструктурного объекта в Иркутской области; участие в XIV Международной научно-практической конференции по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на тему «Развитие государственных систем антикризисного управления: опыт, проблемы, перспективы» (г. Иркутск);

- участие в международном семинаре «Передовой опыт создания региональных центров мониторинга и охранно-пожарной безопасности потенциально опасных объектов» в рамках выставки «Системы безопасности» (г. Иркутск);

- участие проекте «Круглого стола» по теме «Риски развития и угрозы природных и техногенных чрезвычайных ситуаций» (по вопросам совершенствования нормативно-правовой базы);

Целью создания вышеуказанных мероприятий является:

- сбор, накопление, обработка информации о потенциальных угрозах и экологических рисках (источниках негативного воздействия, загрязнения и состоянии компонентов природной среды в зоне влияния предприятий);

- создание и ведение баз данных об источниках выбросов и сбросов, образовании и хранении отходов;

- анализ текущей техногенной и экологической обстановки и прогнозирование ее развития;

- внедрение в практику мониторинга основных конструктивных и технологических элементов объектов, обеспечивающих разведку, добычу или перегрузку углеводородов, установленных в море, с целью получения данных о критических нагрузках, в частности в ледовых условиях, и профилактики разрушения подобных сооружений;

- оперативное информирование общественности о текущей обстановке, тенденциях и прогнозах рисков ЧС в муниципальном образовании в системе региональных ситуационных центров.

Система должна обеспечить контроль источников выбросов и сбросов, а также проведение регулярных сопоставимых наблюдений и измерений состояния и загрязнения компонентов природной среды: атмосферного воздуха, поверхностных вод, почвенных покровов, грунтовых вод.

Цель межмуниципального партнерства состоит в:

- обеспечении интегрального подхода к предотвращению ЧС;

- обеспечении снижения рисков бедствий на основе повышения качества и оперативности идентификации, оценки, мониторинга факторов опасности ЧС и своевременного прогнозирования опасных ситуаций;

- создании системы раннего оповещения и взаимоуведомления о риске ЧС;

- координировании совместных усилий, укреплении готовности для эффективного и своевременного реагирования на ЧС;

- обеспечении регулярного оперативного взаимообмена информацией.

Реализация Программы так же позволит обеспечить достижение значимого социального эффекта и решить следующие основные задачи:

- повышение безопасности населения и территорий;

- снижение уровня негативного восприятия различными социальными группами значимых для устойчивого социально-экономического развития муниципального образования проектных инициатив через прозрачные процедуры контроля уровня безопасности;

- создание благоприятного социально-психологического климата, в том числе путем постоянного информирования населения о состоянии опасных объектов, расположенных в непосредственной близости от мест проживания, а также необходимых условий и перспектив опережающего повышения качества жизни, общественной и экологической безопасности;

- повышение экономической и миграционной привлекательности территорий реализации крупных инвестиционных проектов.

Заключение

В Российской Федерации правовую основу ЧС, составляют положения Конституции, согласно которым каждый гражданин имеет право на жизнь, труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, охрану здоровья, благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическими правонарушениями, а также вследствие незаконных действий (или бездействия) органов государственной власти или их должностных лиц. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с действующим законодательством.

Признавая роль предупреждения чрезвычайных ситуаций важнейшей и отдавая этой системе пальму первенства в повышении безопасности государства, общества и народа (гражданина), в то же время нельзя не развивать систему ликвидации последствий ЧС, не разрабатывать новые методы, способы и технологии ведения аварийно-спасательных работ и их всестороннего обеспечения, в т.ч. и правового. Одной из важнейших задач здесь является определение правового статуса зон ЧС и установление режимов служебной и производственно-хозяйственной деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления, предприятий и учреждений (независимо от организационно-правовой формы и вида собственности), общественных объединений и граждан на пострадавших территориях.

Комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Афанасьевского сельского поселения является координационным органом, образованным для обеспечения согласованности действий органов местного самоуправления, государственной власти, предприятий, организаций и учреждений, расположенных на территории Афанасьевского сельского поселения, в целях реализации единой государственной политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечения пожарной безопасности.

Основная проблема заключается в отсутствии финансирования деятельности Комиссии. В бюджете администрации Афанасьевского сельского поселения нет средств на реализацию данной функции, поэтому содержание по данной статье затрат перекладывается на районную администрацию. Это обуславливает необходимость разработки рекомендаций по совершенствованию организации предупреждения и ликвидации ЧС в Афанасьевском муниципальном образовании.

Предполагается, что решение данного вопроса в Афанасьевском муниципальном образовании бут осуществляется в рамках добровольного объединения близлежащих муниципальных образований. В состав потенциальных участников будут входить:

- Тулунский район

- Гуранское МО;

- Котикское МО;

- другие муниципальные образования;

- представители всех учреждений, предприятий, находящихся на территории этих муниципальных образований.

Это позволит значительно снизить степень участия государственных структур в процессе обеспечения безопасности населения и территорий, а также уменьшить масштабы отвлечения существенных материальных и людских средств, финансовых ресурсов при решении этих задач.

Основными направлениями предоставления услуг в области безопасности будут являться:

- обеспечение безопасности населения в условиях угрозы и возникновения ЧС природного и техногенного характера;

- обеспечение пожарной безопасности;

- обеспечение промышленной безопасности;

- обеспечение информационной безопасности;

- обеспечение безопасности при проведении спортивных, туристических, культурно-массовых и других мероприятий.

Основными задачами предлагаемых мероприятий являются:

- формирование в общественном сознании императивов безопасной жизнедеятельности и ответственности всех членов общества за негативные последствия своей деятельности;

- пропаганда, популяризация и распространение знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, проведение бесед и лекций;

- оказание помощи в подготовке спасателей общественных формирований и обучении населения основам безопасности жизнедеятельности;

- участие в мероприятиях по повышению социального статуса и общественной значимости профессии спасателя;

- проведение мероприятий по оказанию помощи, социальной защищенности спасателей-ветеранов и членов семей погибших спасателей;

- установление деловых контактов и сотрудничества с представителями российских и зарубежных организаций спасателей и многие другие.

Реализация Программы позволит обеспечить достижение значимого социального эффекта и решить следующие основные задачи:

- повышение безопасности населения и территорий;

- снижение уровня негативного восприятия различными социальными группами значимых для устойчивого социально-экономического развития муниципального образования проектных инициатив через прозрачные процедуры контроля уровня безопасности;

- создание благоприятного социально-психологического климата, в том числе путем постоянного информирования населения о состоянии опасных объектов, расположенных в непосредственной близости от мест проживания, а также необходимых условий и перспектив опережающего повышения качества жизни, общественной и экологической безопасности;

- повышение экономической и миграционной привлекательности территорий реализации крупных инвестиционных проектов.

Список нормативно-правовых актов и литературы

1. Конституция Российской Федерации
2. Дополнительный протокол к Женевским Конвенциям от 12 августа 1949 г., касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов. (Протокол №1). – М., 2008.– С.570-647.
3. Договор о коллективной безопасности государств-участников Содружества Независимых Государств от 12 мая 1992 г. // Содружество (Информационный вестник Совета глав государств и правительств СНГ). Вып. 5. Минск, 1992.
4. «Повестка дня ХХI века». Решение Конференции ООН по окружающей среде и развитию (Рио-де-Жанейро, 2007 г.) // Действующее международное право. Т.3. – М., 2008. – 687 с.
5. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера Федеральный закон № 68-ФЗ "" // СЗ РФ. – 1995. - №1. – Ст.1.
6. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ "О пожарной безопасности" // СЗ РФ. – 1995. - №1. – Ст.3.
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1996 г. № 1340 "О порядке создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // СЗ РФ. – 1996. - №34. – Ст.1653.
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 г. № 1479 "Об аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей" // СЗ РФ. – 1996. - №30. – Ст.1708.
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций" // СЗ РФ. – 2004. - №1. – Ст.16.
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2003 г. № 547 "О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" // СЗ РФ. – 2003. - №23. – Ст.1462.
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 сентября 1999 г. № 1098 «Об утверждении Федеральной целевой программы "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2005 года"» // СЗ РФ. – 1999. - №21. – Ст.1076.
12. Приказ Минпромэнерго России от 2 сентября 2004 г. № 89 "Об организации работы по сбору и обмену оперативной информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности в Минпромэнерго России, в подведомственных федеральных агентствах и организациях, находящихся в их ведении" // СЗ РФ. – 2004. - №23. – Ст.1910.
13. Приказ Федерального агентства по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству от 22 октября 2004 года № 134 «О предоставлении в Минпромэнерго России оперативной и текущей информации о чрезвычайных ситуациях на объектах жизнеобеспечения населения» // СЗ РФ. – 2004. - №24. – Ст.980.
14. Акимов Н.И., Василевский М.Л., Марков И.Д., Русман Л.П., Умнов М.П. Гражданская оборона. – М., 2009.
15. Акимов В.А., Порфирьев Б.Н., Радаев Н.Н. Методический аппарат оценки и прогноза стратегических рисков // Управление риском. 2008. Спец. вып.
16. Акимов В.А., Новиков В.Д., Радаев Н.Н. Природные и техногенные чрезвычайные ситуации: опасности, угрозы, риски. М., 2007.
17. Акимов В.А. Оценка и прогноз стратегических рисков в России: теория и практика // Право и безопасность. 2008. №1.
18. Аковицкий В.Г., Стручкова Г.П., Шимановский А.А. Геоинформационная система управления чрезвычайными ситуациями – важнейшее звено интегрированной системы управления территориями. – М., 2009.
19. Атаманюк В.Г., Ширшев Л.Г., Акимов Н.И.Гражданская оборона: Учебник. – М., 2008.
20. Бринчук В.А. Экологическое право. - М.: Просвещение, 2006
21. Владимиров B.A., Воробьев ЮЛ., Малинецкий Г.Г. и др. Управление риском. Риск, устойчивое развитие, синергетика. М., 2008.
22. Владимиров В.А., Измалков В.И., Измалков А.В. Оценка и управление техногенной безопасностью. М., 2008.
23. Воробьев Ю.Л. Основы формирования и реализации государственной политики в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций. М., 2008.
24. Воробьев Ю.Л. Национальная безопасность и управление стратегическими рисками в России // Управление риском. 2009. Спец. вып. Муниципальное управление: методические материалы для глав муниципальных образований. – Иркутск: Филиал ФГОУ ВПО СибАГС в г. Иркутске, 2006.
25. Голубчиков С. Катастрофы сопутствуют человечеству // Энергия. 2007. №3.
26. Гусева Т.В., Хачатуров А.Е., Макаров С.В., Заика Е.А., Хотулева М.В. Добровольная экологическая деятельность. Неиспользуемые возможности. – М., 2007.
27. Дудко М.Н., Локтионов Н.Н., Юртушкин В.И., Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Учебник – М, Минобразование России ,2000.
28. Журавлев В.П., Пушенко С.Л., Яковлев А.М.Защита населения и территорий в чрезвычайных ситуациях.-М.; Ассоциация строительных вузов, 1990.
29. Комягин В.М. Экология и промышленность. - М., Наука, 2008
30. Коцубинский А.О. Проблемы производства. - М., Наука, 2008
31. Кузнецов И.Н.Безопасность жизнедеятельности. - Минск: Амолфея, 2008.
32. Ливчак И.Ф., Воронов Ю.В. Охрана окружающей среды. - М., Наука, 2008
33. Макаров С.В., Гусева Т.В. Экологический менеджмент. – М., 2008
34. Макеев В., Михайлов А., Стражиц Д. Классификация чрезвычайных ситуаций // Гражданская защита. 1996. № 1. С. 86 - 89.
35. Муниципальное управление: методические материалы для глав муниципальных образований. – Иркутск: Филиал ФГОУ ВПО СибАГС в г. Иркутске, 2006. – 242 с.
36. Надежность технических систем и техногенный риск: Учебное пособие для вузов / Под ред. М.И.Фалеева. М., 2008.
37. Основы анализа и управления риском в природной и техногенной сферах: Учебное пособие для ВУЗов МЧС России / Под ред. Ю.Л.Воробьева). М., 2007..
38. Организация и ведение гражданской обороны и защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (учебное пособие)/Под ред. Г.Н. Кириллова. – М.: Институт риска и безопасности, 2002.
39. Порфирьев Б.И. Экологическая экспертиза и риск технологий. – М.: 1990.
40. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций: Учебное пособие для руководящего состава РСЧС / Под ред. Ю.Л.Воробьева. М., 2008.
41. Петров В.В. Экологическое право России. - М.: Просвещение, 2006
42. Русак О., Малаян К., Занько Н. Безопасность жизнедеятельности. - СПб., 2008.
43. Топольский Н.Г., Блудчий Н.П. Потенциальная опасность массового поражения при крупных техногенных авариях.-М., 1994
44. Шахраманьян М.А., Акимов В.А., Козлов К.А. Оценка природной и техногенной безопасности России: теория и практика. М., 2008.
45. Федулов г.В. Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. 2008. №10. М., С. 63-100.
46. Фалеев М.И. Новые направления государственной политики в борьбе с бедствиями и катастрофами. // Материалы Международного форума «Партнерство во имя жизни — снижение риска чрезвычайных ситуаций, смягчение последствий аварий и катастроф». Москва, 24-25 июня 1998. С.3 8; Воробьев Ю.Л. Основы формирования и реализации государственной политики в области снижения рисков чрезвычайных ситуаций. М., 2009. С.168-176.
47. Федулов г.В. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и военного характера в зарубежных странах (научные материалы). // Академия гражданской защиты МЧС России. Новогорск, 2009. 70 с. (назад)
48. Хван Г.А. Основы безопасности жизнедеятельности. - РнД: 2008.
49. Чернова Н.М., Былова А.М. Экология. СПб., Знание, 2009

 51. Официальный Интернет-сайт Министерства по чрезвычайным ситуациям РФ.