Общество с ограниченной ответственностью
«Пожтехцентр»

Учебное пособие для слушателей
обучающихся по дополнительным программам
повышения квалификации специалистов

РСЧС И ЕЕ РОЛЬ В ОБЕСПЕЧЕНИИ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИИ

Допущено Министерством Российской Федерации
по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям
и ликвидации последствий стихийных бедствий

Тюмень
2019

Учебное пособие подготовлено коллективом авторов прикладных кафедр Академии в соответствии с нормативно-правовой базой и содержит основные термины и определения, методические положения, построение и принципы функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в современных условиях, может быть использовано в системе подготовки руководящего состава, должностных лиц и работников функциональных и территориальных подсистем в области защиты населения .и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Рецензенты:
Департамент гражданской защиты МЧС России,
Департамент кадровой политики МЧС России,
ГКУ «Учебно-методический центр по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям города Москвы»

ОГЛАВЛЕНИЕ

		Стр.
	ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ……	6
	ВВЕДЕНИЕ ……	7
Раздел 1.	СТАТИСТИКА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ: АНАЛИЗ, УРОКИ, ВЫВОДЫ….	9
Раздел 2.	НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА В ОБЛАСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ.....	20
Раздел 3.	ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ПУТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ……	41
3.1.	Проблемы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций……..	41
3.2.	Развитие государственной системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций ……	47
3.3	Основные направления государственной политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на современном этапе…….	53
Раздел 4	УПРАВЛЕНИЕ И ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ РСЧС……	71
4.1.	Особенности управления в РСЧС…….	71
4.2.	Требования, предъявляемые к планированию…….	81
4.3.	Виды планирования……	83
4.4.	Типовой порядок организации планирования…….	87
4.5.	Организация планирования мероприятий РСЧС…….	89
4.6.	Этапы разработки планирующих документов…….	98
4.7.	Структура и содержание основных планирующих документов РСЧС…….	104
4.8	Направления совершенствования планирования мероприятий РСЧС…….	117
Раздел 5.	ОРГАНИЗАЦИЯ МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ГО И РСЧС……	119
5.1.	Материально-техническое обеспечение мероприятий гражданской обороны. Резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций и запасы материальных средств в целях гражданской обороны……	119
5.2.	Службы материально-технического обеспечения гражданской обороны и их формирования.....	131
5.3.	Организация работы формирований служб материально-технического обеспечения……..	142
Раздел 6.	МОРАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ: СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ……..	156
6.1.	Характеристика морально-психологического обеспечения……	156
6.2.	Методы и формы морально-психологического обеспечения ……	165
Раздел 7.	ФИНАНСИРОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ РСЧС……..	172
7.1.	Структура органов управления финансами в системе МЧС России……..	174
7.2.	Особенности финансового планирования в системе финансового обеспечения МЧС России……...	176

7.3. Организация бюджетного процесса в системе МЧС России и порядок истребования бюджетных средств…… 182
7.4. Формирование доходной и расходной части бюджета МЧС России…… 190
Раздел 8. ОРГАНИЗАЦИЯ СВЯЗИ И ОПОВЕЩЕНИЯ В РСЧС……... 194
8.1. Организация связи в РСЧС…… 194
8.2. Организация оповещения в РСЧС…… 202
Раздел 9 ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И МОНИТОРИНГ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ……. 207
9.1. Прогнозирование чрезвычайных ситуаций…… 209
9.2. Мониторинг чрезвычайных ситуаций……. 220
Раздел 10. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ В ТЕХНОСФЕРЕ…… 228
Раздел 11. УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА…….. 237
Раздел 12. РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ…… 256
12.1. Основы формирования системы обеспечения пожарной безопасности…… 256
12.2. Роль органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в системе обеспечения пожарной безопасности…… 268
Раздел 13. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ АВАРИЙНО-СПАСАТЕЛЬНЫХ И ДРУГИХ НЕОТЛОЖНЫХ РАБОТ……. 279
13.1. Общие положения по аварийно-спасательным и другим неотложным работам…….. 279
13.2. Этапы и проведение аварийно- спасательных и других неотложных работ……. 283
13.3. Организация проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ……. 288
Раздел 14. ЗАДАЧИ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ. РОЛЬ И МЕСТО КЧС И ПБ В УПРАВЛЕНИИ СИЛАМИ И СРЕДСТВАМИ ПРИ ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ…… 292
Раздел 15. СПЕЦИФИКА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПОИСКОВО-СПАСАТЕЛЬНЫХ И ВОДНО-СПАСАТЕЛЬНЫХ ФОРМИРОВАНИЙ. ОРГАНИЗАЦИЯ ПОИСКА И СПАСАНИЯ ЛЮДЕЙ НА ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ……. 318
15.1. Специфика функционирования поисково-спасательных и водно-спасательных формирований……. 318
15.2. Организация поиска и спасания людей на водных объектах……. 324
15.2.1. Поиск людей на водных объектах……. 324
15.2.2. Спасение пострадавших и населения в зонах затопления и с аварийных и затонувших морских (речных) объектов…….. 325
15.2.3. Оказание первой помощи пострадавшим……. 328
15.2.4. Эвакуация пострадавших и населения из зоны чрезвычайной ситуации……. 329
15.2.5. Особенности психологической подготовки спасателей, поддержание психологической устойчивости среди пострадавших……. 331
Раздел 16. АЛГОРИТМЫ РАБОТЫ КЧС ОПБ И ЕЁ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРИ УГРОЗЕ И ВОЗНИКНОВЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ…….. 338
ЗАКЛЮЧЕНИЕ …… 374
ЛИТЕРАТУРА …… 376

Приложение 1…….. 379
Приложение 2…….. 380
Приложение 3…….. 381
Приложение 4…….. 383

ПЕРЕЧЕНЬ СОКРАЩЕНИЙ

АСДНР	- аварийно-спасательные и другие неотложные работы
АСС	- аварийно-спасательные службы
АСУ	- автоматизированная система управления
АСФ	- аварийно-спасательные формирования
АХОВ	- аварийные химически опасные вещества
ВС РФ	- Вооруженные силы Российской Федерации
ГО	- гражданская оборона
ДЛ	- должностные лица
ЗНиТ	- защита населения и территорий
ЗПУ	- запасный пункт управления
КЧС ОПБ	- комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности
МЧС России	- Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий
МО РФ	- Министерство обороны Российской Федерации
МВД РФ	- Министерство внутренних дел Российской Федерации
НГУ (ОУ)	- начальник главного управления (органа управления)
НПД	- нормативные правовые документы
ОИВ	- орган исполнительной власти
ОМУ	- организационно-методические указания
ОСП	- обычные средства поражения
ОЭ	- объект экономики
ПОМ	- План основных мероприятий в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах
ПЛЧС	- предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций
РВ	- радиоактивные вещества
РПГ	- режим повышенной готовности РСЧС
РПД	- режим повседневной деятельности РСЧС
	Режим ЧС
РСЧС	- Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций
РХБЗ	- радиационно-химическая биологическая защита
СС	- спасательные службы
СВФ МЧС России	- Спасательные воинские формирования МЧС России
УМЦ	- учебно-методический центр
ФОИВ	- федеральный орган исполнительной власти
ЦА МЧС России	- центральный аппарат МЧС России
ЧС	- чрезвычайная ситуация
ЧС ПТХ	- ЧС природного и техногенного характера

ВВЕДЕНИЕ

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.

В настоящее время на федеральном уровне, в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления сформирована система нормативных правовых актов в области защиты 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 и 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 органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций.

С этой же целью, на протяжении последних десятилетий государственного становления Российской Федерации шла и концентрация функций по защите от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и военного характера в едином органе государственного управления

(Национальный центр управления в кризисных ситуациях), что позволило сконцентрировать силы и средства, повысить оперативность принятия решений и реагирование на возникающие бедствия.

Актуальность данного учебного пособия, его разработки и издания обусловлена, прежде всего, происходящими процессами становления нового облика системы РСЧС и административной реформы, проходящей в стране.

В данном учебном пособии излагаются общие вопросы организации работы по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и дается ряд конкретных рекомендаций по ликвидации чрезвычайных ситуаций различного характера, по организации защиты и первоочередного жизнеобеспечения населения, пострадавшего в результате чрезвычайных ситуаций.

Раздел 1. СТАТИСТИКА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ: АНАЛИЗ, УРОКИ, ВЫВОДЫ.

К началу 21 века **третьего тысячелетия** МЧС России регистрировало от 900 до 1500 чрезвычайных ситуаций на территории России ежегодно. Много это или мало? Ответ понятен, если помнить, что достаточно одной ситуации по типу Чернобыльской, чтобы потом десятилетиями всей мощью страны преодолевать последствия.

Статистика ЧС не отличается точностью. Показатели по реализации острой опасности государственных надзорных органов разнятся. К началу века, да и сейчас статистика и учёт пожаров ведутся отдельно. Количество пожаров перекрывает показатели по остальным чрезвычайным ситуациям почти на два порядка.

Некоторые события, не отражаемые в государственных отчетах, уже демонстрируют опасные тенденции. Например, гибель рабочего, обслуживавшего силовой трансформатор на одном из предприятий Екатеринбурга показала крайнюю опасность эксплуатации старого трансформаторного масла «Совтол–10» в системах охлаждения энергоустановок. Такие ситуации не классифицируются в статистике, хотя о многом говорят.

Статистика – инструмент анализа ситуации, позволяющий планировать и распределять меры противодействия, оценивать эффективность работы Единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС. Статистика ЧС в современной России родилась вместе с МЧС, вместе с определением и классификацией таких ситуаций. Статистика аварий и катастроф в СССР не только не велась, но и скрывалась от гражданского общества. Ретроспективное изучение чрезвычайных ситуаций в России и за рубежом говорит о том, что крупные промышленно развитые страны не избежали тех же проблем, что и наше государство.

Как видно из ежегодных государственных докладов за прошедшие года, наибольшее число ЧС приходится на промышленно развитые территории. Значительное увеличение числа ЧС отмечается в Приволжском, Сибирском, Северо–Западном и Центральном федеральных округах.

На территории Российской Федерации в 2008 году произошло 2 155 чрезвычайных ситуаций (ЧС), из них – 1 966 ЧС техногенного характера, в результате которых погибло 4 455 чел., пострадало 2 176 человек. Наибольшее количество ЧС техногенного характера за 2008 год зарегистрировано в Приволжском (461) и Центральном (393) федеральных округах.

Анализ данных по произошедшим ЧС за последние 2 года показал, что 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.).

Значительное снижение количества ЧС техногенного характера имело место:

по взрывам в зданиях, на коммуникациях, технологическом оборудовании промышленных и сельскохозяйственных объектов – с 13 в 2007 г. до 7 в 2008 г.;

по обрушениям зданий и сооружений в жилом секторе – с 13 в 2007 г. до 7 в 2008 г.;

по авариям, крушениям грузовых и пассажирских поездов – с 20 в 2007 г. до 11 в 2008 г.;

по авариям на грузовых и пассажирских судах – с 23 в 2007 г. до 15 в 2008 г.;

по авариям с выбросом радиоактивных веществ – с 10 в 2007 г. до 7 в 2008 г.;

по авариям на коммунальных системах жизнеобеспечения – с 14 в 2007 г. до 10 в 2008 г.

Отмечается увеличение количества аварий с внезапным обрушением производственных зданий – с 7 в 2007 г. до 12 в 2008 г., аварий с выбросом

опасных химических веществ (ОХВ) – с 12 в 2007 г. до 17 в 2008 г., аварий со взрывами в зданиях, сооружениях жилого и социально–бытового назначения – с 24 в 2007 г. до 30 в 2008 г.

По прежнему наибольшее количество людей гибнет на пожарах в зданиях жилого сектора (3 628 чел. в 2008 г., 4 150 чел. в 2007 г.). В ЧС, связанных с ДТП с тяжкими последствиями, в 2008 г. погибло 498 чел., в 2007 г. – 568 человек.

Увеличение количества погибших произошло также при ЧС, связанных с:

крупными пожарами на коммуникациях, технологическом оборудовании промышленных объектов – с 31 чел. в 2007 г. до 45 чел. в 2008 г.;

обрушением зданий и сооружений жилого, социально–бытового и культурного назначения – с 14 чел. в 2007 г. до17 чел. в 2008 г.;

внезапным обрушением производственных зданий, сооружений и пород – с 24 чел. в 2007 г. до 28 чел. в 2008 г.;

авариями на грузовых и пассажирских судах – с 29 чел. в 2007 г. до 31 чел. в 2008 г.

По остальным видам техногенных ЧС в 2008 г. имело место снижение числа погибших. Так, по взрывам в зданиях, на коммуникациях, технологическом оборудовании промышленных объектов снижение составило со 170 чел. в 2007 г. до 11 чел. в 2008 г.

Увеличилось количество пострадавших при:

авариях, крушениях грузовых и пассажирских поездов – с 2 чел. в 2007 г. до 33 чел. в 2008 г.;

внезапных обрушениях производственных зданий, сооружений и пород – с 10 чел. в 2007 г. до 32 чел. в 2008 г.;

взрывах в зданиях и сооружениях жилого и социально–бытового назначения – с 192 чел. в 2007 г. до 306 чел. в 2008 г.;

террористических актах – с 26 чел. в 2007 г. до 39 чел. в 2008 г.;

авариях на грузовых и пассажирских судах – с 98 чел. в 2007 г. до 144 чел. в 2008 г.

В ОАО «АНК «Башнефть» протяженность промысловых трубопроводов со степенью износа 50,1% составляет более 22,5 тыс. км, со степенью износа 43% – более 15,5 тыс. км., что является основной причиной аварийности на трубопроводном транспорте.

ОАО «АК «Транснефтепродукт» располагает развитой сетью магистральных и распределительных нефтепродуктопроводов, общая протяженность которых составляет 19,5 тыс. км, и резервуарным парком общей вместимостью 4,9 млн. м3. Средний срок службы линейной части магистральных нефтепроводов составляет 25,9 лет, эксплуатации насосного парка – 17,3 года, резервуаров – 33,4 года, электрооборудования – 18 лет.

По данным Минэнерго России, в нефтяной и нефтеперерабатывающей промышленности основными причинами ЧС являются дефекты трубопроводов (трещины поперечных сварных швов, локальные коррозионные повреждения) и нештатные ситуации, связанные с их разгерметизацией из–за криминальных врезок, несоблюдение персоналом объектов правил техники безопасности, недостаточная организация безопасности околотрассовых сооружений нефтепроводов и продуктопроводов.

Расчеты показывают, что количество аварий будет оставаться на уровне 0,04 на 1 тыс. км. В результате криминальных врезок на продуктопроводах ежегодные потери превышают 10 тыс. тонн топлива.

Технические и технологические причины аварий на продуктопроводах - взрывы при розжиге газоиспользующих установок, механические повреждения газопроводов автотранспортом, коррозия или плохое качество наружных газопроводов, разрывы стальных стыков, повышение давления после газорегуляторных пунктов; износ основных фондов (более 20 лет эксплуатируются 35 % газопроводов и 75 % нефтепроводов от их общей протяженности, более 30 лет – 15 % газопроводов и 37 % нефтепроводов).

До 40% общей протяженности продуктопроводов полностью амортизированы; сохраняются предпосылки к нарушению норм и правил при строительстве новых.

Статистика показывает временные циклы работы территориальных органов управления МЧС России. Весна, лето, осень – природные пожары; весна и осень – сезонные паводки и наводнения; август–сентябрь характеризуются увеличением транспортных катастроф, пожары в жилом секторе (более 70 % от всех) и в промышленности круглый год. Для каждого региона свои характеристики.

За 2010 год произошло более 190 тысяч дорожно-транспортных происшествий. Из них по техническим причинам лишь 1127 случаев. Соотношение почти 1 к 200. Этот яркий пример говорит об основной причине ЧС – человеческом факторе.

Большинство крупных техногенных чрезвычайных ситуаций уникальны по своей природе, сценарию реализации основных опасностей, причинам и последствиям. Сочетание нескольких незначительных отклонений от нормальных условий вдруг приводит к катастрофе. Часто для этого достаточно просто ничего не делать тем, кто эксплуатирует сложные технические системы.

Заслуживают внимания историческая хроника событий и последствия первых радиационных аварий. В 1957 году в России и в Англии произошли аварии на производствах ружейного плутония. Последствия сказываются и сегодня. Счет крупным радиационным авариям на энергетических ядерных реакторах открыли не мы, а мощнейшее государство мира – США. Через три месяца после пуска новой АЭС Три Майл Айленд в апреле 1979 года произошла авария с расплавом активной зоны реактора. Несколько часов персонал станции не мог понять, что происходит. Интенсивность аварийных сигналов на пульте доходила до 100 в минуту. Причина – человеческий фактор. Ликвидация последствий аварии заняла более 10 лет.

Каждая из подобных ЧС имеет свои особенности и демонстрирует определенные тенденции развития общества.

«Тунгусский взрыв» в 1908 году на территории России ознаменовал открытие новой эпохи катастроф в двадцатом столетии, напомнил развивающемуся человечеству о неукротимых и опасных силах природы. Генезис произошедшего до сих пор документально не установлен.

Гибель «Титаника» с многочисленными жертвами еще раз показала уязвимость человека перед силами и явлениями природы, опасность его неоправданной самоуверенности. Соотношение спасшихся в той катастрофе с учетом их социального положения говорит о разделении общества перед лицом опасности.

Первая мировая война принесла миру реальность масштабного применения химического оружия и открыла эпоху химической опасности, как в военном деле, так и в промышленном производстве. В годы Первой мировой войны разразилась пандемия гриппа. «Испанка» охватила все континенты и унесла жизни более 50 млн человек.

Взрыв сухогруза «Монблан» в проливе Те–Нарроус близ Галифакса, уничтоживший полностью город на Канадском побережье, – один из самых мощных неядерных взрывов последнего столетия. В радиусе 60 миль от воздушной ударной волны зазвонили церковные колокола.

Взрывы в развитых странах Европы на промышленных предприятиях показали необходимость обеспечения безопасности в промышленности не только в соответствии с уровнем технического и экономического развития, но и адекватно техногенным угрозам.

Вторая мировая война показала уязвимость в первую очередь мирного гражданского населения, объектов экономики и транспорта. Бомбардировки союзными войсками Гамбурга и Дрездена унесли более 80 тыс. жизней гражданских жителей.

Гонка вооружений привела к опасным инцидентам на производстве

оружейного плутония. В Англии и России (СССР) одновременно в 1957 году две радиационные аварии; холодная война привела к авариям носителей ядерного оружия и утратам этого оружия. К началу мирового экономического кризиса известно о потере 51 ядерного боеприпаса. Это то, что останется потомкам. История катастроф демонстрирует опаснейшие для человечества факты. Противостояние и боевая подготовка вероятного противника и собственных вооруженных сил стали угрозой для защищаемого населения.

Создание атомной энергетики в свою очередь привело к чрезвычайным ситуациям в новой для человека области деятельности. Авариями на АЭС отмечены Англия, США, СССР, Япония.

Ошибки в технологии хранения радиоактивных отходов и ядерных материалов привели к Кыштымской трагедии – радиационной аварии, последствия которой до сих пор не ликвидированы на территории трех областей. Даже эксплуатация первой атомной подводной лодки СССР привела к аварии реактора и угрозе ядерной катастрофы. В СССР было произведено более 250 атомных подводных лодок.

Знаменательна авария на химическом производстве в маленьком итальянском городке Севезо. Последствия аварии окончательно подтвердили чрезвычайно токсичные свойства соединений семейства диоксинов и заставили научную общественность и власти разработать нормативно–правовую базу обеспечения безопасности в промышленности.

Авария на американской атомной станции Три Майл Айленд стала предвестником Чернобыля. Ее масштабы были меньше тех, которые принес 1986 год, но ликвидация последствий аварии в США остановила эксплуатацию объекта и посеяла сомнения в безопасности ядерной энергетики. Причиной аварии стал «человеческий фактор». Через 30 лет эта АЭС вновь преподнесла очередной инцидент с утечкой радиоактивных материалов.

Авария ракетной сборки после запуска ракеты с космодрома Плесецк привела к угрозе загрязнения Северной Двины. Ликвидировали последствия

аварии войска Гражданской обороны. В той ситуации стало очевидным, что не отработана технология и отсутствуют технические средства для утилизации накопленного в огромных количествах высокотоксичного компонента ракетного топлива.

Выброс метилизоцианата на химическом производстве удобрений американской фирмы «Юнион Карбайд» в 800 тысячном Индийском городе Бхопал (сейчас проживает более 2 млн.) вскрыл целый ряд проблем:

реализация возможности размещения опасных производств иностранных компаний вне действия жестких требований нормативных документов в области промышленной безопасности на территории других государств;

возможность обойти международные соглашения о запрещении разработки, хранения и применения химического оружия под видом использования опасных химических веществ в промышленности, либо опасных промежуточных продуктов химических производств;

отсутствие должного внимания к проблемам обеспечения безопасно-сти населения и предупреждению ЧС техногенного характера в развивающихся странах.

Трагедия унесла более 20 тысяч жизней. Суд над виновниками по «горячим следам» так и не состоялся. Осуждены были спустя 25 лет лишь 3 человека.

О чернобыльской катастрофе написано и сказано много, но точка в истории этой проблемы поставлена будет не скоро. О Чернобыле наслышан весь мир. Однако мало кто знает, что буквально через несколько месяцев мир вновь оказался на грани ядерной катастрофы. Такая ситуация сложилась в результате аварии атомной подводной лодки К–219 (СССР), находившейся на боевом дежурстве у берегов Америки. Необходимая и вынужденная деятельность вооруженных сил даже вне вооруженного конфликта несет в себе опасность для населения. Безопасная эксплуатация такого вооружения возможна лишь в устойчивой экономической системе защищаемого

государства. Безопасность вооружения торпедируется экономическими кризисами.

Авария на производстве оружейного плутония в Томске–7 показала общественности в те годы возрождаемого Российского государства отсутствие механизма своевременного информирования населения и органов местной исполнительной власти. Желание руководителей аварийных предприятий скрыть масштабы ЧС и тем самым избежать ответственности приводит к увеличению величины риска для населения.

Пожар в ночном клубе в Перми в декабре 2009 года унес жизни более 120 человек. Более 100 оказались в больницах страны. Трагедия привела к отставке правительства Пермского края. Расследование показало масштабы коррупции, бездеятельности органов надзора и органов исполнительной власти, безответственности бизнеса, разрушившие усилия МЧС по соблюдению элементарных требований безопасности. Впервые за многие годы проявилась решимость Правительства РФ покончить с безответственностью в сфере безопасности.

Последнее десятилетие ушедшего века и века нового принесло новую масштабную проблему – терроризм. Террористические акции стали реальной действительностью нашего времени. В сочетании с опасностями, которые нас окружают, террористические акты и акции на территории мегаполисов многократно увеличивают актуальность мероприятий по предупреждению ЧС в техносфере. Очевидно, что дальнейшее развитие общества возможно лишь вместе с решением вопросов его безопасности.

История повторяется. 11 марта 2011 года мощнейшее землетрясение, эпицентр которого находился на Тихоокеанском дне, привело к образованию волны цунами, уничтожившей часть береговых районов Японии и повредившей системы охлаждения 4 реакторов АЭС «Фукусима–1». Мир узнал о чрезвычайной радиационной катастрофе. Фрагменты сценариев аварии американских реакторов на этой станции похожи на ситуацию на АЭС «Три

Майл Айленд».

Основными причинами роста аварий и катастроф в техногенной сфере являются, во–первых, неприемлемый уровень износа основных производственных фондов (по некоторым отраслям промышленности он достигает 80 – 100%), несвоевременная реконструкция предприятий и модернизация технологического оборудования; во–вторых, нарушения технологической и производственной дисциплины; в–третьих, снижение требовательности и эффективности работы надзорных органов и государственных инспекций.

Отмечается рост случаев массовых инфекционных заболеваний и отравлений людей, эпизоотий и эпифитотий. Основными причинами их возникновения являются естественные природные очаги, а также неудовлетворительные условия водоснабжения, использование некачественных пищевых продуктов, низкий уровень санитарного благоустройства населенных пунктов, неконтролируемая миграция населения, занос инфекций на территорию страны при закупках за рубежом сельскохозяйственных животных и пищевого сырья.

Выводы:

1. Количество ЧС в техносфере имеет тенденцию к сокращению при увеличении масштабов последствий единичных случаев.

2. Существует тенденция увеличения видов ЧС.

3. Масштаб ущерба от ЧС может быть сравним с последствиями боевых действий.

4. Крайне важно знать причины ЧС и научиться их предупреждать.

5. Отставание нормативно–правовой базы в области промышленной безопасности, защиты населения и территорий от передовых подходов приводит к угрозе экспансии опасных технологий, производств и материалов из–за рубежа

6. Возможна «маскировка» враждебных действий под аварии и катастрофы.

7. ЧС − реальная угроза безопасности государства.

8. Наибольшее количество чрезвычайных ситуаций – техногенные.

9. Наибольшее количество жертв – на пожарах.

Раздел 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВАЯ БАЗА В ОБЛАСТИ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Одно из главных условий успешного функционирования систем – наличие качественной и полной нормативно-правовой базы. «Любая деятельность по защите населения и территорий, как показывает опыт, если она не регламентирована законами государства, обречена на низкую эффективность, либо даже на угасание. Более того, признавая полезность такой деятельности и ее необходимость, органы государственной власти и управления, общественные организации, отдельные граждане не станут, как правило, относиться к ней по-настоящему ответственно и заинтересованно, если отсутствуют соответствующие законы и другие нормативные правовые акты»[1].

Правовыми основами в любой сфере общественных отношений выступают соответствующие нормативные правовые акты, их самостоятельные части (главы, параграфы, статьи, пункты и т.д.) и отдельные нормы. Нормативные правовые акты подразделяются на две большие группы: законы и подзаконные акты.

Все действующие законы группируются следующим образом:

основные законы (Конституция Российской Федерации, Конституции республик в составе Российской Федерации, Уставы иных субъектов Российской Федерации);

федеральные конституционные законы (их наличие предусмотрено непосредственно Конституцией Российской Федерации);

---

[1] Безопасность России. Правовые, социально-экономические и научно-технические аспекты - Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. - М.: МГФ “Знание“, 1999. - С.112-113.

федеральные законы;

законы, принятые законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Видами подзаконных нормативных правовых актов являются:

Указы Президента Российской Федерации;

постановления правительства Российской Федерации и постановления правительств субъектов Российской Федерации;

приказы и другие виды актов, издаваемых в министерствах и ведомствах (директивы, инструкции, наставления и т.п.);

локальные акты (издаются различными организациями для регламентации своих внутренних вопросов и распространяются на членов этой организации).

Нужно отметить, что вопросам нормотворчества в рассматриваемой сфере деятельности государства уделялось серьезное внимание и результатом этого, согласно последним, официально опубликованным данным об этом, стало принятие 46 федеральных законов, 24 указов Президента Российской Федерации, около 200 нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а также свыше 1000 нормативных актов МЧС России и некоторых других министерств и ведомств, входящих в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций[2].

Рассмотрим наиболее важные нормативные правовые акты, регулирующие правоотношения в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

---

[2] Законодательное обеспечение деятельности Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Семинар с руководящим составом МЧС России. Доклады и выступления. М.: ВНИИ ГОЧС, 2000. – С.5.

Согласно пункту 1 статьи 15 Конституции РФ, основной закон страны имеет высшую юридическую силу, прямое действие, и применяется на всей территории РФ, т.е. «ставит заслон» на пути принятия в России законов и иных правовых актов, которые ей противоречат. Отдельные статьи Конституции посвящены вопросам, связанным с защитой населения от чрезвычайных ситуаций. Так, в соответствии с пунктом «з» части 1 статьи 72 осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Это означает, что регулирование данной сферы общественных отношений отнесено Конституцией Российской Федерации к компетенции и Федерации, и ее субъектов. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти. Субъекты Российской Федерации вправе осуществлять по предметам совместного ведения (в том числе до принятия федеральных законов) собственное правовое регулирование. Однако после принятия соответствующего федерального закона законы и другие нормативные правовые акты субъектов Федерации должны быть приведены в соответствие с принятым федеральным законом.

Среди федеральных конституционных законов следует выделить новую редакцию закона **«О чрезвычайном положении» - от 30 мая 2001г.** №3-ФКЗ. В статье 3 данного закона закреплено, что одним из оснований введения чрезвычайного положения являются чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие

повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ. Закон устанавливает порядок введения чрезвычайного положения, меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения, силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения, гарантии прав граждан и ответственность граждан и должностных лиц в условиях чрезвычайного положения.

Федеральные законы в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций в учебных целях следует разделить на законы, которые в полном объеме имеют отношение к рассматриваемой сфере, а также законы, являющиеся регулятором правоотношений в части, касающейся этих вопросов.

В первой группе законов ключевое место занимают **Федеральный закон от 21 декабря 1994г. №68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»** и **Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. №28-ФЗ «О гражданской обороне».**

В первом законе определены общие организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей среды от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Во втором определены задачи, правовые основы их осуществления и полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской

Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области гражданской обороны.

Непосредственное отношение к защите от чрезвычайных ситуаций имеет также **Федеральный закон от 22 августа 1995 г. №15-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей»**. Он определяет общие организационно-правовые и экономические основы создания и деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, ряд других вопросов. Главная особенность закона в том, что им закрепляется появление новой профессии – спасателя, статусу которого посвящено более трети статей закона.

Вторая группа законов более многочисленная. **Федеральный закон от 28.12.2010г. №390-ФЗ «О безопасности»** определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации. В контексте рассматриваемого закона следует упомянуть **Указ Президента РФ от 12.05.2009г. №537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года»,** в п.43 которого закреплено, что обеспечение национальной безопасности в чрезвычайных ситуациях достигается путем совершенствования и развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в том числе территориальных и функциональных сегментов), ее интеграции с аналогичными зарубежными системами. Решение задач обеспечения национальной безопасности в чрезвычайных ситуациях

достигается за счет повышения эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, обновления парка технологического оборудования и технологий производства на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения, внедрения современных технических средств информирования и оповещения населения в местах их массового пребывания, а также разработки системы принятия превентивных мер по снижению риска террористических актов и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

Недавно принятый **Федеральный закон от 21.07.2011г. №256-ФЗ «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса»** установил организационные и правовые основы в сфере обеспечения безопасности объектов топливно-энергетического комплекса в Российской Федерации, за исключением объектов атомной энергетики, в целях предотвращения актов незаконного вмешательства, определяет полномочия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в указанной сфере, а также права, обязанности и ответственность физических и юридических лиц, владеющих на праве собственности или ином законном праве объектами топливно-энергетического комплекса.

Важное значение имеет **Федеральный закон от 29 декабря 1994г. №79-ФЗ «О государственном материальном резерве»**, который установил, что государственный резерв является особым федеральным (общероссийским) запасом материальных ценностей, предназначенным для использования в целях и порядке, предусмотренных настоящим Федеральным законом, и составляет имущество казны Российской Федерации.

В частности, согласно статье 3, государственный резерв предназначен для обеспечения неотложных работ при ликвидации последствий

чрезвычайных ситуаций, для оказания гуманитарной помощи. Формирование, хранение и обслуживание запасов государственного резерва, за исключением мобилизационного резерва, обеспечивается федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим управление государственным резервом, его территориальными органами и организациями, которые образуют единую федеральную систему государственного резерва Российской Федерации.

Федеральный закон от 21 июля 1997г. №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» определяет правовые, экономические и социальные основы обеспечения безопасной эксплуатации опасных производственных объектов и направлен на предупреждение аварий на опасных производственных объектах и обеспечение готовности эксплуатирующих опасные производственные объекты юридических лиц и индивидуальных предпринимателей к локализации и ликвидации последствий указанных аварий. Статья 3 закона предусматривает, что требования промышленной безопасности должны соответствовать нормам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей среды, экологической безопасности, пожарной безопасности, охраны труда, строительства, а также требованиям государственных стандартов.

В один день с указанным выше законом принят **Федеральный закон №117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений»**. Данный Федеральный закон распространяется на гидротехнические сооружения (плотины, здания гидроэлектростанций, водосбросные, туннели, каналы, насосные станции, судоходные шлюзы и т.д.), повреждения которых могут привести к возникновению чрезвычайной ситуации.

Одной из важнейших функций государства является обеспечение пожарной безопасности. Статистика свидетельствует, что почти в 40 % случаев пожары являются источниками возникновения чрезвычайных ситуаций.

Федеральный закон от 21 декабря 1994г. №69-ФЗ «О пожарной безопасности» определил общие правовые, экономические и социальные основы ее обеспечения в Российской Федерации, регулирует в этой области отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, учреждениями, организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, иными юридическими лицами независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также между общественными объединениями, индивидуальными предпринимателями, должностными лицами, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства. Немаловажное значение в сфере обеспечения пожарной безопасности имеют **Федеральный закон от 22.07.2008 №123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», Федеральный закон от 06.05.2011 №100-ФЗ «О добровольной пожарной охране»** и др.

Технический регламент о требованиях пожарной безопасности - это один из первых документов столь серьезного уровня, который был разработан в развитие Федерального закона №184-ФЗ от 27.12.2002г. «О техническом регулировании». До вступления в силу данного Технического регламента (1 мая 2009 года) вопросы пожарной безопасности регулировались отдельными нормативными правовыми актами, СНиПами, инструкциями, ГОСТами, - документами, за невыполнение положений которых руководители предприятий, должностные лица несли ответственность в рамках Кодекса об административных правонарушениях. За невыполнение требований пожарной безопасности, которые изложены в Техническом регламенте, может последовать наказание в рамках уголовного законодательства.

В данном Техническом регламенте практически нет ничего такого, что бы не было апробировано и не применялось ранее. Но раньше это составляло множество различных нормативных правовых актов, разобраться в которых было сложно даже специалистам. Теперь эти документы систематизированы и объединены в Федеральный закон и ряд подзаконных актов - сводов правил и национальных стандартов. Естественно, изменился и подход к выполнению этих норм и ответственность за их несоблюдение.

Организована работа по созданию и развитию добровольной пожарной охраны. На сегодняшний день в 82 субъектах Российской Федерации приняты законы о добровольной пожарной охране, в г. Москве внесены изменения в Закон «О пожарной безопасности в городе Москве», действует 12 956 подразделений добровольной пожарной охраны общей численностью более 148 тыс. человек[3].

Итогом лесных пожаров, которыми запомнился 2010г., явилось проведение значительной работы по совершенствованию нормативно-правовой базы в сфере обеспечения пожарной безопасности. Одним из примеров является введение Федеральным законом от 29.12.2010г. №442-ФЗ статьи 22.1. в Федеральный закон от 21.12.1994г. №69-ФЗ «О пожарной безопасности», в которой определено, что реализация мер пожарной безопасности в лесах и тушение лесных пожаров осуществляются в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации. Кроме того, установлено, что порядок привлечения сил и средств подразделений пожарной охраны, гарнизонов пожарной охраны для ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, устанавливается Правительством Российской Федерации, что уже реализовано в **Постановлении Правительства РФ от 05.05.2011г. №344 «Об**

[3] из материалов ежегодного Всероссийского сбора по подведению итогов деятельности РСЧС, выполнению мероприятий гражданской обороны в 2011 году и постановке задач на 2012 год – http://www.mchs.gov.ru/news/detail.php?ID=702518

утверждении Правил привлечения сил и средств подразделений пожарной охраны для ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров».

Важное значение в вопросах предупреждения чрезвычайных ситуаций должно иметь страхование. «Возможности любого бюджета в финансировании достаточно капиталоемких мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций небезграничны, и в этом плане, пожалуй, нельзя преувеличить значение страхового обеспечения указанных мероприятий и в части снижения нагрузки на федеральный бюджет, и в части экономического принуждения хозяйствующих субъектов к снижению риска производственных технологий, замене изношенного оборудования и повышению ответственности за обеспечение безаварийной деятельности»[4]. На сегодняшний день вопросы страхования основываются на нормах **Закона РФ от 27 ноября 1992г. №4015-I «Об организации страхового дела в Российской Федерации»**. Новой вехой в сфере страхования стал **Федеральный закон от 27.07.2010г. №225-ФЗ «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте»,** который вступил в силу с 1 января 2012 года, за исключением статьей 17 - 19, 21 - 24, вступивших в силу со дня официального опубликования, и ряда других положений, вступающих в силу в более поздние сроки. Закон регулирует отношения, связанные с обязательным страхованием гражданской ответственности владельца опасного объекта за причинение вреда в результате аварии на опасном объекте. При этом важно отметить, что его действие не распространяется на отношения, возникающие вследствие: 1) причинения вреда за пределами территории Российской Федерации; 2) использования атомной энергии; 3) причинения вреда природной среде.

---

[4] Цаликов Р.Х. Экономические механизмы функционирования РСЧС, предварительные итоги исполнения бюджета МЧС России за 1995 год и основные задачи на 1996 год // Сборник материалов совещания руководящего состава органов управления Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях (26-27 декабря 1995 г) – М.: МЧС России. – 1996. – С.126

Закон направлен на четкое правовое регулирование, а также создание предпосылок экономического регулирования в области защиты прав населения и организаций, которые могут пострадать при авариях на опасных объектах, а также существенное снижение рисков и размеров бюджетных затрат на ликвидацию чрезвычайных ситуаций и компенсацию вреда, причиняемого потерпевшим. В соответствии с данным законом и с учетом положений федеральных законов от 21 июля 1997г. №116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» и от 21 июля 1997г. №117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» к опасным объектам относятся: опасные производственные объекты, подлежащие регистрации в государственном реестре в порядке, который устанавливается Правительством Российской Федерации, и гидротехнические сооружения, подлежащие внесению в Российский регистр гидротехнических сооружений.

Одним из направлений совершенствования нормативно-правовой базы является разработка целого ряда законопроектов, в частности «Об обязательном страховании гражданской ответственности за причинение вреда в результате пожара». Основной идеей законопроекта является комплексное решение проблем защиты от негативных последствий пожаров имущества физических, юридических лиц или индивидуальных предпринимателей, жизни и здоровья граждан, а также финансовое обеспечение ответственности перед третьими лицами за причинение возможного вреда. Законопроект предусматривает обязательное страхование собственником недвижимости не собственного имущества, а своей ответственности перед третьими лицами. Действующее на сегодняшний день в России законодательство не позволяет обеспечить пожарную безопасность на должном уровне. Согласно статье 38 Федерального закона «О пожарной безопасности», ответственность за соблюдение норм пожарной безопасности несет собственник. Но на деле происходит иначе. И в случае пожара вся нагрузка по выплате компенсаций пострадавшим гражданам ложится на федеральный и муниципальные

бюджеты, выплаты из которых не могут покрыть и малой части причиненного огнем ущерба. При введении механизма противопожарного страхования возмещать ущерб потерпевшим будут страховые компании. Принятие закона повысит уровень противопожарной защиты объектов недвижимости. Прежде всего, за счет повышения ответственности собственника. Этому будет способствовать внедрение экономических инструментов: чем хуже противопожарное состояние объекта, тем больший страховой взнос придется платить его владельцу.

В условиях ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций ключевое место занимают вопросы связи, оповещения. Эти вопросы также нашли свое отражение в нормативных правовых актах. Например, глава 10 **Федерального закона от 07.07.2003г. №126-ФЗ «О связи»** посвящена управлению сетями связи в чрезвычайных ситуациях и в условиях чрезвычайного положения.

В отдельных случаях информация бывает связана с государственной тайной. **Закон РФ от 21 июля 1993г. №5485-1 «О государственной тайне»** в статье 5 устанавливает, что к государственной тайне могут быть отнесены, например, сведения о степени обеспечения безопасности населения. В то же время, согласно статье 7, не подлежат засекречиванию сведения о чрезвычайных происшествиях и катастрофах, угрожающих безопасности и здоровью граждан, и их последствиях, а также о стихийных бедствиях, их официальных прогнозах и последствиях.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) от 30 декабря 2001г. №195-ФЗ содержит ряд статей, которые имеют отношение к защите от чрезвычайных ситуаций (например, статья 20.4. Нарушение требований пожарной безопасности; статья 20.5. Нарушение требований режима чрезвычайного положения; статья 20.6. Невыполнение требований норм и правил по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций).

С 17 июня 2011г. действуют новые, более жесткие меры административной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности, введенные в КоАП РФ Федеральным законом от 03.06.2011г. №120-ФЗ.

Некоторые ключевые положения Закона №120-ФЗ:

Ст.20.4. КоАП РФ теперь содержит восемь частей, каждая из которых имеет самостоятельный состав административного правонарушения.

С принятием этого закона меры административной ответственности за нарушение требований пожарной безопасности, а именно, штрафы значительно увеличились.

Например, сегодня за нарушение требований пожарной безопасности штраф для гражданина составляет от 1000 до 1500 руб., для должностного лица — от 6000 до 15 000 руб. Если речь идет об условиях особого противопожарного режима штрафы для упомянутых лиц могут составить от 2000 до 4000 руб. и от 15 000 до 30 000 руб. соответственно. Что касается юридических лиц, для них установлены гораздо более существенные размеры штрафов. Так, по общему правилу за нарушение требований пожарной безопасности компанию могут оштрафовать на сумму от 150 000 до 200 000 руб. Если же нарушение произошло в условиях особого противопожарного режима, сумма штрафа может составить от 400 000 до 500 000 руб.

И, наконец, кроме штрафа теперь может применяться еще и административное приостановление деятельности на срок до 90 суток. Теперь такое наказание может быть назначено за повторное совершение отдельных правонарушений в сфере пожарной безопасности (ч. 5 ст. 20.4 КоАП РФ).

Так же внесены изменения в статью 19.5 КоАП РФ «Невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа

(должностного лица), осуществляющего государственный контроль (надзор). Введены части:

12. Невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего государственный пожарный надзор, - влечёт наложение административного штрафа на граждан от 1 500 до 2 000 руб.; на должностных лиц - от 3 000 до 4 000 руб.; на юридических лиц – от 70 000 до 80 000 руб.;

13. Невыполнение в установленный срок законного предписания органа, осуществляющего государственный пожарный надзор, на объектах защиты, на которых осуществляется деятельность в сфере здравоохранения, образования и социального обслуживания, - влечёт наложение административного штрафа на граждан от 2 000 до 3 000 руб.; на должностных лиц - от 5 000 до 6 000 руб.; на юридических лиц – от 90 000 до 100 000 руб.;

14. Повторное совершение административного правонарушения, предусмотренного частями 12 и 13 настоящей статьи, - влечёт наложение административного штрафа на граждан от 4 000 до 5 000 руб.; на должностных лиц - от 15 000 до 20 000 руб.; на юридических лиц – от 150 000 до 200 000 руб.

На лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, может быть наложен штраф по ч.1 ст.20.4 КоАП РФ от 6 000 до 15 000 руб. в порядке, предусмотренном для должностного лица, а по ч. 3 и 4 данной статьи от 20 000 до 40 000 руб. При повторном нарушении размер штрафа составит от 40 000 до 50 000 руб. (ч.5 ст.20.4 КоАП РФ) или административное приостановление деятельности до 90 суток.

Реализация законов невозможна без подзаконных нормативных правовых актов, которые определяют механизм реализации соответствующих законов. Как уж было отмечено выше, количество таких актов существенно превышает количество законов: более 20 Указов Президента Российской Федерации, около 200 нормативных правовых актов Правительства

Российской Федерации, свыше 1000 нормативных актов МЧС России и некоторых других министерств и ведомств, входящих в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. И это только нормативные правовые акты федерального уровня, не считая существующих в 83 субъектах Российской Федерации. Поэтому проанализируем только наиболее важные из их числа.

Особое место среди подзаконные нормативных правовых актов занимает **Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003г. №794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»**, в котором определены принципы построения, состав сил и средств, порядок выполнения задач и взаимодействия основных элементов системы, а также регулируются основные вопросы функционирования РСЧС.

В статье 4 Федерального закона от 21.12.1994г. №68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» закреплены основные задачи РСЧС:

разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах;

осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения в чрезвычайных ситуациях;

обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях, в том числе организация разъяснительной и профилактической работы среди населения в целях предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций на водных объектах;

организация своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях в местах массового пребывания людей;

прогнозирование и оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;

создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

ликвидация чрезвычайных ситуаций;

осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;

реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;

международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах.

Статья 12 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает, что для осуществления государственного управления и координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций создается специально уполномоченный федеральный орган исполнительной власти. В настоящее

время этим федеральным органом исполнительной власти является Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, положение о котором утверждено **Указом Президента РФ от 11 июля 2004г. №868.**

Для обеспечения деятельности органов управления, сил и средств 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, ключевое значение имеет **Постановление Правительства РФ от 21.05.2007г. №304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»**, в котором чрезвычайные ситуации подразделены на чрезвычайные ситуации локального, муниципального, межмуниципального, регионального, межрегионального и федерального характера.

Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций невозможна без наличия соответствующих сил и средств. **Постановлением Правительства РФ от 03.08.1996г. №924 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»** определены силы и средства наблюдения и контроля, ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также утвержден перечень сил постоянной готовности федерального уровня РСЧС.

Особое место в РСЧС занимают Спасательные воинские формирования МЧС России, предназначенные для защиты населения и территорий, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе за пределами территории Российской Федерации. Положение о

данных формированиях утверждено **Указом Президента Российской Федерации от 30.09.2011г. №1265**.

Для устойчивого управления и координации действий сил, а также использования соответствующих средств, необходима постоянная и устойчивая связь участников рассматриваемой деятельности по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Во время чрезвычайных ситуаций право на приоритетное использование любых сетей связи и средств связи, а также приостановление или ограничение использования этих сетей связи и средств связи (**Постановление Правительства РФ от 31 декабря 2004г. №895**) имеют Министерство обороны Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Федеральная служба безопасности Российской Федерации, Федеральная служба охраны Российской Федерации, Служба внешней разведки Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, находящиеся в их ведении службы и агентства, а также координационные органы всех уровней единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Трудно переоценить значение **Постановления Правительства РФ от 24 марта 1997г. №334 «О Порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»**. Сбор и обмен информацией[5] осуществляются организациями, органами местного

[5] Информация должна содержать сведения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера и их последствиях, о радиационной, химической, медико - биологической, взрывной, пожарной и экологической безопасности на соответствующих территориях, а также сведения о деятельности предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти в этой области.

самоуправления, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти в целях принятия мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также своевременного оповещения населения о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера практически невозможна без соответствующих материальных ресурсов. **Постановлением Правительства РФ от 10 ноября 1996г. №1340 «О Порядке создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»** определены основные принципы создания, хранения, использования и восполнения резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Правила выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий, утвержденные **Постановлением Правительства РФ от 13.10.2008г. №750**, определяют порядок выделения бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий на финансовое обеспечение мер по ликвидации чрезвычайных ситуаций федерального, межрегионального и регионального характера.

Постановлением Правительства РФ от 04.09.2003г. №547 «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в целях совершенствования подготовки населения утверждено Положение о подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в связи, с чем определены группы населения, проходящие

обязательную подготовку в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также основные задачи и формы обучения населения действиям в чрезвычайных ситуациях.

2010г. вошел в отечественную историю огромным количеством лесных пожаров, которые вскрыли целый ряд проблем, которые пришлось оперативно решать, в том числе, через нормативные правовые акты. В этот период принят целый ряд поправок в действующее законодательство (в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001г. №195-ФЗ, Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006г. №200-ФЗ, Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001г. №136-ФЗ, Федеральный закон от 21.12.1994г. №69-ФЗ «О пожарной безопасности» и др.), а также приняты совершенно новые акты (например, Постановление Правительства РФ от 17.05.2011г. №376 «О чрезвычайных ситуациях в лесах, возникших вследствие лесных пожаров», Постановление Правительства РФ от 17.05.2011г. №377 «Об утверждении Правил разработки и утверждения плана тушения лесных пожаров и его формы» и др.).

В целях проверки полноты выполнения мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и готовности должностных лиц, сил и средств к действиям в случае их возникновения **Постановлением Правительства РФ от 1 декабря 2005г. №712** утверждено «Положение о государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, осуществляемом Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

В национальном законодательстве предусмотрены мероприятия по ликвидации последствий стихийных бедствий не только внутри страны, но и оказании помощи другим государствам. В частности, **Постановление**

Правительства РФ от 31 августа 2000г. №644 «О порядке оказания помощи иностранным государствам в ликвидации чрезвычайных ситуаций» определяет обязательность наличия на бюджетном валютном счете МЧС России оперативного резерва в иностранной валюте в размере до 50 тыс. долларов США за счет средств, предусматриваемых в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год по разделу «Международная деятельность» на экономическую и гуманитарную помощь другим государствам. Кроме того, определен порядок организации подготовки и проведения мероприятий по оказанию помощи иностранным государствам в ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Раздел 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ПУТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

3.1. Проблемы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Проблемы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций всегда были и по-прежнему остаются весьма актуальными.

На поверхности Земли и в прилегающих к ней слоях атмосферы происходит множество сложнейших физических, физико-химических, биохимических, геодинамических, гелиофизических, гидродинамических и других процессов, сопровождающихся обменом и взаимной трансформацией различных видов энергии. Эти процессы лежат в основе эволюции Земли, являясь источником постоянных преобразований в облике нашей планеты. Человек не в состоянии приостановить или изменить ход этих процессов, он может только прогнозировать их развитие и в некоторых случаях оказывать влияние на их динамику.

Россия, имеющая чрезвычайно большое разнообразие геологических, климатических и ландшафтных условий, подвержена воздействию более 30 видов опасных природных явлений. Наиболее разрушительными из них являются наводнения, подтопления, эрозия, землетрясения, оползни, сели, карсты, суффозии, горные удары, снежные лавины, ураганы, штормовые ветры, смерчи, сильные заморозки, различные мерзлотные явления. Наибольшую опасность представляют собой землетрясения. Только за последние годы на территории Российской Федерации произошло более 120 землетрясений.

К другим опасностям геологического происхождения относятся оползни, обвалы, сели, абразия, переработка берегов водохранилищ, мерзлотные процессы. Возможность поражения оползнями и селевыми потоками территорий отдельных районов Северного Кавказа, Поволжья, Забайкалья и Сахалина достигает 70–80 % от их общей площади. В стране воздействию этих процессов подвержено более 700 городов. Суммарный ежегодный ущерб от них составляет десятки миллиардов рублей.

Из атмосферных процессов наиболее разорительными и опасными являются шквалы, ураганы, тайфуны, град, смерчи, сильные ливни, грозы, метели и снегопады, от которых часто страдают районы Дальнего Востока, Сибири и европейской части России.

Анализ развития природных опасностей сегодня позволяет сделать вывод о том, что, несмотря на научно–технический прогресс, защищенность людей и материальной сферы от грозных явлений и процессов природы не повышается. Ежегодный прирост числа погибших от природных катастроф в мире составляет 4,3 %, пострадавших – 8,6 %, а величины материального ущерба – 10,4 %.

Техногенные опасности и угрозы человечество ощутило и осознало несколько позже, чем природные. Лишь с достижением определенного этапа развития техносферы в жизнь человека вторглись техногенные бедствия, источниками которых являются аварии и техногенные катастрофы. Опасность техносферы для населения и окружающей среды обусловлена наличием в промышленности, энергетике и коммунальном хозяйстве большого количества радиационно, химически, биологически, пожаро - и взрывоопасных технологий и производств. Таких производств только в России насчитывается около 45 тыс. Возможность возникновения аварий на них в настоящее время усугубляется высокой степенью износа основных производственных фондов, невыполнением необходимых ремонтных и профилактических работ, падением производственной и технологической дисциплины.

На территории Российской Федерации функционируют радиационно опасные объекты: 10 атомных электростанций (АЭС), 113 исследовательских ядерных установок, 12 промышленных предприятий топливного цикла, 8 научно–исследовательских организаций, работающих с ядерными материалами, 9 атомных судов с объектами их обеспечения, а также около 13 тыс других предприятий и организаций, осуществляющих свою деятельность с использованием радиоактивных веществ и изделий на их основе. Практически все АЭС расположены в густонаселенной европейской части страны. В их 30-километровых зонах проживает более 4 млн человек. Кроме того, большую опасность для населения представляет система утилизации ядерных отходов, получаемых на этих объектах.

В нашей стране насчитывается более 3,3 тыс химически опасных объекты объектов экономики, располагающих значительными количествами аварийно химически опасных веществ (АХОВ), свыше 8 тыс пожаро - и взрывоопасных объектов. На предприятиях нефтяной и газовой промышленности, в геологоразведочных организациях находится в эксплуатации более 200 тыс. км магистральных нефтепроводов, около 350 тыс км промысловых трубопроводов, 800 компрессорных и нефтеперекачивающих станций.

Различными видами транспорта перевозится более 3,5 млрд т грузов, в том числе железнодорожным – около 50 %, автомобильным – 39, внутренним водным – 8, морским – 3 %. Ежесуточные перевозки людей превышают 100 млн человек: по железной дороге – 47 %, автотранспортом – 37, авиацией – 15, речными и морскими судами – 1 %. Наиболее опасен автомобильный транспорт, при эксплуатации которого погибает в среднем 33,415 человек на 1 млрд пассажирокилометров. Для сравнения, в авиации этот показатель равен 1,065 человек. В железнодорожных авариях людские потери значительно ниже. Следует также отметить, что транспорт является серьезным источником опасности не только для пассажиров, но и для населения, проживающего в

зонах транспортных магистралей, поскольку по ним перевозится большое количество легковоспламеняющихся, химических, радиоактивных, взрывчатых и других веществ, представляющих при аварии угрозу жизни и здоровью людей. Такие вещества составляют в общем объеме грузоперевозок страны около 12 %.

В настоящее время на территории России эксплуатируется более 30 тыс водохранилищ (в том числе 60 крупных водохранилищ емкостью более 1 млрд кубометров) и несколько сотен накопителей промышленных стоков и отходов. Гидротехнические сооружения на 200 водохранилищах и 56 накопителях отходов находятся в аварийном состоянии (эксплуатируются без реконструкции более полувека), что может создать немало проблем. Они расположены, как правило, в черте или выше по течению крупных населенных пунктов и все являются объектами повышенного риска. Их разрушение может привести к катастрофическому затоплению обширных территорий, множества городов, сел и объектов экономики, к длительному прекращению судоходства, сельскохозяйственного и рыбопромыслового производства.

В жилищно-коммунальном хозяйстве нашей страны функционирует около 2370 водопроводных и 1050 канализационных насосных станций, примерно 138 тыс трансформаторных подстанций, свыше 51 тыс котельных. Протяженность водопроводных сетей составляет приблизительно 185 тыс километров, тепловых (в двухтрубном исчислении) – 101 тыс километров и канализационных – около 105 тыс километров. На объектах коммунального хозяйства ежегодно происходит около 120 крупных аварий, материальный ущерб от которых исчисляется десятками миллиардов рублей. В последние годы каждая вторая авария происходила на сетях и объектах теплоснабжения, а каждая пятая – в системах водоснабжения и канализации.

За последние годы в мире произошли существенные изменения в военно-политической и социально-экономической областях. Специалисты считают, что одной из важных особенностей вооруженной борьбы сейчас и в будущем

является то, что в ходе войны и военных конфликтов под ударами окажутся не только военные объекты и войска, но также объекты экономики и гражданское население. Вооруженные силы XXI века, по мнению зарубежных военных теоретиков, должны использоваться не столько для ведения традиционных военных действий, сколько для того, чтобы лишить противника возможности сопротивления за счет поражения его наиболее важных объектов экономики и инфраструктуры. Это может достигаться широким использованием сил, предназначенных для проведения специальных операций, ударами крылатых ракет воздушного и морского базирования, а также массированным использованием средств радиоэлектронной борьбы. Эти методы уже практически использовались США и НАТО при проведении операций в Ираке, Югославии, Афганистане, Ливии и др. По мнению экспертов, военные действия приобретут значительно больший пространственный размах и станут более скоротечными, однако это не будет означать обязательного сокращения общей продолжительности боевых действий.

При возникновении локальных вооруженных конфликтов и развертывании широкомасштабных войн источниками чрезвычайных ситуаций военного характера будут являться опасности, возникающие при ведении военных действий или вследствие этих действий. Опасности военного времени имеют характерные, присущие только им особенности:

во-первых, они планируются, готовятся и проводятся людьми, поэтому имеют более сложный характер, чем природные и техногенные;

во-вторых, средства поражения применяются тоже людьми, поэтому в реализации этих опасностей меньше стихийного и случайного, оружие применяется, как правило, в самый неподходящий момент для жертвы агрессии и в самом уязвимом для нее месте;

в-третьих, развитие средств нападения всегда опережает развитие адекватных средств защиты от их воздействия, поэтому в течение какого-то промежутка времени они имеют превосходство.

Предупреждение чрезвычайных ситуаций как в части их предотвращения (снижения вероятности возникновения), так и в плане уменьшения потерь и ущерба от них (смягчения последствий) проводится по следующим направлениям:

мониторинг и прогнозирование чрезвычайных ситуаций;

рациональное размещение производительных сил и поселений на территории страны с учетом природной и техногенной безопасности;

предотвращение в возможных пределах некоторых неблагоприятных и опасных природных явлений и процессов путем систематического снижения накапливающегося разрушительного потенциала;

предотвращение аварий и техногенных катастроф путем повышения технологической безопасности производственных процессов и эксплуатационной надежности оборудования;

разработка и осуществление инженерно–технических мероприятий, направленных на предотвращение возникновения источников чрезвычайных ситуаций, смягчение их последствий, защиту населения и материальных средств;

обучение производственного персонала и повышение технологической и трудовой дисциплины;

подготовка объектов экономики и систем жизнеобеспечения населения к работе в условиях чрезвычайных ситуаций;

декларирование промышленной безопасности;

лицензирование деятельности опасных производственных объектов;

проведение государственной экспертизы в области предупреждения чрезвычайных ситуаций;

государственный надзор и контроль по вопросам природной и техногенной безопасности;

страхование ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасного производственного объекта;

информирование населения о потенциальных природных и техногенных угрозах на территории проживания;

подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций мирного и военного времени.

3.2. Развитие государственной системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Необходимость создания государственных систем защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций обусловлена нередко имеющими место огромными масштабами последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий, а также опасностей, возникающих при ведении военных действий и вследствие этих действий, для предотвращения и ликвидации которых требуется сосредоточение усилий всего государства, организация взаимодействия различных органов управления, сил и средств, в целом – формирование и реализация государственной политики в данной области.

Появление и бурное развитие после первой мировой войны авиации, ее возможностей по нанесению ударов по объектам тыла и коммуникациям обусловило создание в нашей стране в 1932 году первой общегосударственной системы защиты населения и территорий – местной противовоздушной обороны (МПВО), которая в годы Великой Отечественной войны 1941-1945 годы обеспечила успешную защиту населения и создала условия для устойчивого функционирования объектов народного хозяйства.

Появление в конце второй мировой войны ядерного оружия, создание ракетных средств его доставки, придало новые аспекты проблемам защиты населения и территорий страны от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий и обусловило реорганизацию в 1961 году МПВО в гражданскую оборону, качественно новую систему, ставшую стратегическим фактором обеспечения жизнедеятельности

государства в современной ядерной войне. За прошедшие годы была проделана большая работа по становлению и развитию гражданской обороны в стране.

Вместе с тем, ориентация гражданской обороны в России (СССР) только на решение задач военного времени обусловила однобокость ее развития, что подтвердили события, связанные с аварией на Чернобыльской АЭС на Украине в 1986 году и Спитакское землетрясение в Армении в 1988 году.

В связи с этим сначала в СССР в 1989 году, а затем в РСФСР в 1990 году был создан орган управления, уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а в апреле 1992 года для реализации государственной политики была образована Российская система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях, преобразованная в 1995 году в Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). Целью создания этой системы является объединение усилий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также организаций, учреждений и предприятий в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, было положено начало существованию в стране двух государственных систем: гражданской обороны и РСЧС.

На протяжении последних десятилетий государственного становления Российской Федерации шла и концентрация функций по защите от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и военного характера в едином органе государственного управления, что позволило сконцентрировать силы и средства, повысить оперативность принятие решений и реагирование на возникающие бедствия.

На сегодняшний день Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России) является федеральным органом

исполнительной власти, проводящим государственную политику и осуществляющим управление в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности, а также координирующим деятельность федеральных органов исполнительной власти в указанной области.

В систему МЧС России входят:

центральный аппарат;

территориальные органы – региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в субъектах Российской Федерации;

Государственная противопожарная служба МЧС России;

Спасательные воинские формирования МЧС России;

Государственная инспекция по маломерным судам МЧС России;

аварийно–спасательные и поисково–спасательные формирования, образовательные, научно–исследовательские, медицинские, санаторно–курортные и иные учреждения и организации, находящиеся в ведении МЧС России.

Для решения гуманитарных задач за пределами Российской Федерации из части сил системы МЧС России при необходимости создается российский национальный корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования.

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

Основные задачи МЧС России:

выработка и реализация государственной политики в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, а также безопасности людей на водных объектах в пределах компетенции министерства;

осуществление по решению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации мер по организации и ведению гражданской обороны, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами России;

организация подготовки и утверждения в установленном порядке проектов нормативных правовых актов в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах;

осуществление управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности, безопасности людей на водных объектах, а также управление деятельностью федеральных органов исполнительной власти в рамках Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

осуществление нормативного регулирования в целях предупреждения, прогнозирования и смягчения последствий чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также выполнение специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций по вопросам, отнесенным к компетенции министерства;

деятельность по организации и ведению гражданской обороны, экстренное реагирование в случае наступления чрезвычайных ситуаций, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечение безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами Российской Федерации.

МЧС России в пределах своей компетенции осуществляет следующие основные мероприятия:

издает нормативные правовые акты по вопросам гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и осуществляет контроль за их исполнением;

проводит в установленном порядке проверку готовности министерств и ведомств к осуществлению мероприятий гражданской обороны;

в случае возникновения чрезвычайных ситуаций запрашивает в установленном порядке от министерств и ведомств, субъектов РФ информацию, необходимую для выполнения возложенных на МЧС России задач;

привлекает в установленном порядке отдельных специалистов и организации для участия в проведении государственной экспертизы градостроительной, предпроектной и проектной документации в области гражданской обороны и предупреждения чрезвычайных ситуаций;

осуществляет государственный пожарный надзор за соблюдением требований пожарной безопасности министерствами и ведомствами, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, а также должностными лицами, гражданами России, иностранными гражданами и лицами без гражданства;

заключает в установленном порядке с международными и неправительственными организациями договоры о ликвидации последствий стихийных бедствий, оказанию иностранным государствам гуманитарной помощи и др.

Приоритетными направлениями деятельности МЧС России на ближайший период являются:

развитие и совершенствование в установленном порядке нормативной правовой базы единого государственного надзора в области гражданской

обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности;

разработка основных технических регламентов в области пожарной безопасности, гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также безопасности на водных объектах;

развитие и совершенствование нормативной правовой базы и нормативно-методической базы в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности на территориальном, местном уровнях и организациях в соответствии с современными требованиями федерального законодательства;

развитие и совершенствование единой дежурной диспетчерской службы на базе телефона «01» на региональном, территориальном и местном уровнях;

создание и развитие общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в целях обеспечения личной и общественной безопасности;

повышение защищенности критически важных для национальной безопасности объектов инфраструктуры и населения страны от угроз природного и техногенного характера, террористических проявлений;

развитие и совершенствование системы принятия решений на основе прогнозов территориальных и региональных органов мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций;

осуществление комплекса мероприятий по защите населения, проживающего вблизи потенциально опасных объектов (прежде всего химически и радиационно опасных);

повышение эффективности работы по спасению пострадавших в дорожно-транспортных происшествиях, а также обеспечение безопасности людей в местах массового отдыха и туризма;

развитие и совершенствование единой системы обучения всех категорий населения, популяризация знаний в области гражданской обороны, защиты

населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности и безопасности на водных объектах;

повышение обеспеченности населения средствами индивидуальной защиты и приборами радиационного и химического контроля;

поддержание в готовности защитных сооружений гражданской обороны;

ужесточение контроля за выполнением требований инженерно–технических мероприятий гражданской обороны;

разработка и совершенствование пожарной техники, позволяющей работать как в мегаполисах с высотными зданиями, так и в сельской местности, а также огнетушащих веществ, систем и средств пожарной автоматики, робототехники;

обеспечение реализации первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов в целях снижения количества пожаров и существенного уменьшения числа погибших и пострадавших.

3.3. Основные направления государственной политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на современном этапе

Направления развития гражданской обороны на ближайшее десятилетие определены в Указе Президента Российской Федерации от 3 сентября 2011 года № Пр-2613 «Основы единой государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2020 года». Основы разработаны в соответствии с Федеральным законом от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ «О гражданской обороне», Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, Военной доктриной Российской Федерации и определяют основные направления развития в области гражданской обороны. Единая государственная политика Российской Федерации в области гражданской обороны представляет собой систему официальных взглядов на

совершенствование защиты населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Основными направлениями единой государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2020 года являются:

развитие нормативно-правовой базы в области гражданской обороны;

совершенствование системы управления гражданской обороны;

совершенствование методов и способов защиты населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

развитие сил гражданской обороны;

сохранение объектов, необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время;

совершенствование системы обучения населения, подготовки должностных лиц и работников в области гражданской обороны;

развитие международного сотрудничества в области гражданской обороны.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации «О Единой государственной системе по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций» от 30.12.2003 г. № 794 (с изменениями и дополнениями) РСЧС включает в себя 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. РСЧС состоит из

функциональных и территориальных подсистем и действует на федеральном, региональном, территориальном, местном и объектовом уровнях.

Основные задачи РСЧС:

разработка и реализация правовых и экономических норм, связанных с обеспечением защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

осуществление целевых и научно–технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно–правовых форм, а также подведомственных им объектов производственного и социального назначения в чрезвычайных ситуациях;

обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях;

прогнозирование и оценка социально–экономических последствий чрезвычайных ситуаций;

создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

ликвидация чрезвычайных ситуаций;

осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, и проведение гуманитарных акций;

реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, в том числе и лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;

международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Функциональные подсистемы РСЧС создают федеральные органы исполнительной власти для организации работы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере своей деятельности.

За время существования РСЧС проделана большая работа по её становлению и развитию. Создана нормативная правовая база функционирования системы, созданы силы и средства системы, резервы финансовых и материальных ресурсов на различных уровнях для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, отработаны технологии ведения аварийно-спасательных и других неотложных работ и т.д. Сегодня РСЧС осознается гражданами России как одна из структур, способная обеспечить их безопасность.

Поэтому одним из наиболее реальных путей развития системы гражданской обороны и РСЧС, наряду с совершенствованием их отдельных элементов, является интеграция РСЧС и гражданской обороны в единую государственную систему защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – Российскую систему гражданской защиты (РСГЗ), более комплексную систему защиты населения и территорий от различных чрезвычайных ситуаций и бедствий.

Следует отметить, что процесс постепенной интеграции РСЧС и гражданской обороны в РСГЗ имеет место уже длительное время. В ходе процесса интеграции этих систем были объединены органы управления. Сегодня непосредственное управление организацией защиты населения и территорий как от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, так и опасностей военного времени осуществляют единые органы управления, уполномоченные на решение задач в этих областях.

Используются единые системы связи и оповещения. Спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области гражданской обороны,

принимают активное участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций в мирное время и т.д.

В настоящее время возникла целесообразность ускорения процесса интеграции РСЧС и гражданской обороны и создания РСГЗ.

Создание РСГЗ позволит:

во-первых, создать по возможности единое нормативно-правовое, организационное, информационное и методическое поле по вопросам организации гражданской защиты на всей территории страны;

во-вторых, иметь единые органы управления, системы связи и оповещения, силы и средства на мирное и военное время, что обеспечит более качественную заблаговременную подготовку к ведению гражданской защиты в военное время, плавный переход системы, при необходимости, с мирного на военное время, определенную экономию средств на содержание (функционирование) системы;

в третьих, сосредоточить усилия федеральных и территориальных сил и средств РСЧС и гражданской обороны на решении совместных задач, сформировать единые оперативно-технические (тактико-технические) требования по созданию (модернизации) различных технических, в том числе автоматизированных, систем и средств для решения задач гражданской защиты.

Коллегией МЧС России была одобрена и утверждена Межведомственной комиссией в 2011 году Концепция создания и развития РСГЗ до 2020 года. Фактически решение перешло в практическую плоскость. Нормативно-правовая база будет формироваться в три этапа.

Согласно представленной концепции на первом этапе (с 2011-2014 годы) будет утверждена система создания и развития Российской системы гражданской защиты до 2020 года, разработаны и согласованы федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и заинтересованными организациями проекты

основных законодательных и нормативных правовых актов, регламентирующих создание и функционирование РСГЗ (Федеральный закон «О гражданской защите», Положение о РСГЗ, типовые положения о системах гражданской защиты субъектов Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и организаций, о функциональных службах РСГЗ и другие).

После принятия Федерального закона «О гражданской защите» и издания постановления Правительства Российской Федерации «О создании РСГЗ» начнётся осуществление организационных мер по созданию системы и её элементов.

На втором этапе (2015 -2017 годы) – с учетом опыта создания РСГЗ и её функционирования предстоит разработать, согласовать и принять Федеральный конституционный закон «Кодекс гражданской защиты», объединяющий и систематизирующий нормативную правовую базу в области гражданской защиты, включая обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, а также регламентирующий вопросы ведения гражданской защиты, функционирования РСГЗ в военное время.

На этом этапе будет необходимо создать единую систему обучения населения в области гражданской защиты, завершить создание Общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей (ОКСИОН), реконструировать и модернизировать пункты управления РСГЗ, путём реформирования и совершенствования работы аварийно-спасательных сил в федеральных органах исполнительной власти, субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях и организациях создать единую группировку сил РСГЗ, создать единую государственную систему мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования опасностей и угроз природного, техногенного и военного характера, а также единый орган государственного надзора и контроля и др.

На третьем этапе (2018 -2020 годах) – будет дорабатываться нормативная правовая база по реализации основных положений «Кодекса гражданской защиты», в том числе будут вноситься изменения в федеральное законодательство по вопросу создания нового вида государственной службы – службы гражданской защиты.

Продолжится работа по реализации положений «Кодекса гражданской защиты», направленная на создание комплексных систем обеспечения безопасности жизнедеятельности населения; освоение подземного пространства городов для укрытия населения и осуществление мер по повышению защищённости критически важных и потенциально опасных объектов; развитие системы мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций с учётом всего спектра современных опасностей и угроз; систем автоматизации, сбора, обработки и передачи информации; страхования ответственности за причинение вреда при чрезвычайных ситуациях; создания запасов материально-технических ресурсов для восстановления инфраструктуры жизнеобеспечения в зонах бедствия, совершенствования экономического обеспечения функционирования РСГЗ и др.

Всё это в конечном итоге должно завершиться созданием в стране комплексной системы обеспечения безопасности жизнедеятельности населения.

Создание РСГЗ на базе РСЧС и гражданской обороны не потребует значительных материальных затрат, ибо большинство мероприятий (разработка новой нормативной правовой базы, перегруппировка сил, совершенствование взаимодействия государственных и коммерческих структур и т.п.) будет носить, в основном, организационный характер.

Комплекс мероприятий гражданской защиты, порядок её ведения, создание РСГЗ и её основные задачи, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов

Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, права и обязанности граждан в области гражданской защиты будут определены новым Федеральным законом «О гражданской защите», разработанным на основе действующих федеральных законов «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и «О гражданской обороне» и принятым вместо них, а также постановлением Правительства Российской Федерации «О создании Российской системы гражданской защиты».

Все изменения будут происходить без снижения активности действующих систем.

При создании РСГЗ появляется одновременно возможность устранить имеющиеся недостатки в структуре РСЧС, разобраться с функциональными подсистемами РСЧС, которых сегодня достаточно много, а функциональные задачи в интересах страны решают лишь единицы (МВД России, Минздравсоцразвития России, МЧС России и некоторые другие). Кроме того, важно предусмотреть более активное участие организаций, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности (акционерные общества и компании, общества с ограниченной ответственностью и др.), в мероприятиях гражданской защиты.

В отличие от РСЧС, основные усилия которой сосредоточены на решении задач предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, РСГЗ должна стать комплексной системой, реализующей весь комплекс мероприятий гражданской защиты. В связи с этим перечень ее задач расширяется по сравнению с дифференцированными задачами РСЧС и ГО, глубоко проникая в повседневную превентивную деятельность различных министерств и ведомств – структурных составляющих функциональных подсистем РСЧС по ранее существовавшей схеме.

РСГЗ должна представлять действительно единую государственную систему, которой не потребуется время для перехода с мирного на военное время. Структурно РСГЗ представлена на рис. 3.1.

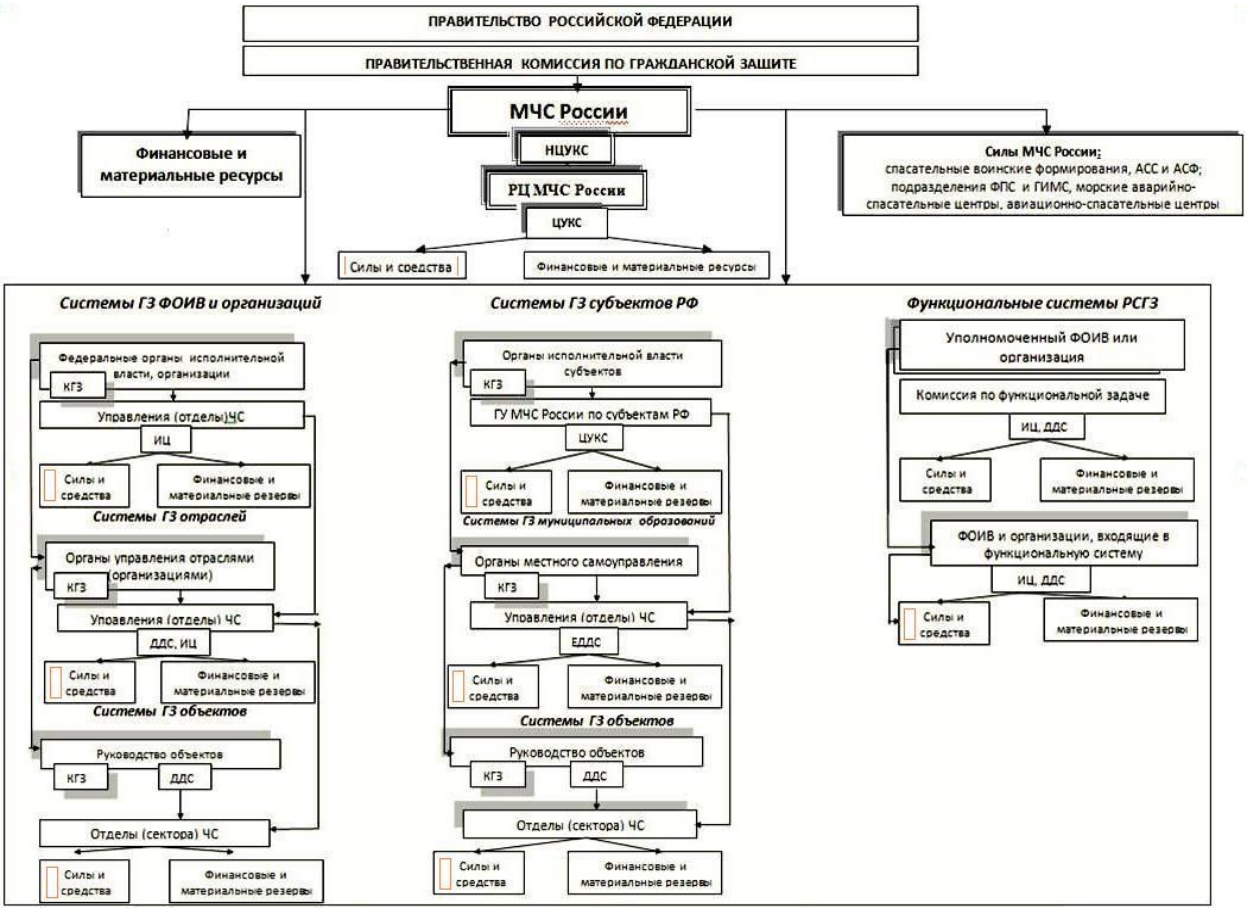


Рис. 3.1. Предлагаемая организационная структура РСГЗ

В предлагаемой новой, интегрированной системе РСГЗ максимальное количество задействованных подразделений сил и средств различного уровня подчинённости при ликвидации любой крупномасштабной ЧС как мирного, так и военного времени может достигать восьми.

Планируется, что РСГЗ будет объединять органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, в полномочия которых входит решение вопросов гражданской защиты, и состоять из следующих элементов: систем

гражданской защиты федеральных органов исполнительной власти и организаций, систем гражданской защиты субъектов Российской Федерации и функциональных систем РСГЗ. Тем самым будет осуществлён переход от понятий территориальных и функциональных подсистем и звеньев к созданию комплексных систем защиты различного уровня. Системы гражданской защиты федеральных органов исполнительной власти и организаций должны строиться по производственному принципу, создаваться в федеральных органах исполнительной власти и организациях, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности (госкорпорации, акционерные общества и компании, общества с ограниченной ответственностью), для снижения риска чрезвычайных ситуаций и защиты персонала в подведомственных организациях, в случае их возникновения. Они могут включать, в зависимости от структуры системы федерального органа исполнительной власти или организаций, системы гражданской защиты отраслей (территориальных органов) федеральных органов исполнительной власти или организаций и объектов или только системы гражданской защиты объектов.

Руководство ведением гражданской защиты на территории страны, функционированием РСГЗ должно осуществлять Правительство Российской Федерации, систем гражданской защиты федеральных органов исполнительной власти и организаций, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и объектов – соответственно руководители федеральных органов исполнительной власти, организаций и объектов, главы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, именуемые руководителями гражданской защиты.

Общее руководство деятельностью функциональных систем РСГЗ осуществляют руководители федеральных органов исполнительной власти и руководители уполномоченных организаций, на базе которых формируются функциональные системы. Перечень функциональных систем, их состав,

руководители систем (головные организации) определяются Правительством Российской Федерации.

Непосредственное управление функционированием РСГЗ и её элементов на всех уровнях осуществляют органы гражданской защиты (МЧС России, его территориальные органы, подразделения по чрезвычайным ситуациям в федеральных органах исполнительной власти, в органах местного самоуправления, в организациях и на объектах), уполномоченные на решение задач гражданской защиты.

На каждом уровне РСГЗ создаются свои координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, эвакуационные органы, силы и средства, резервы финансовых и материально-технических ресурсов, продовольственные, медицинские и иные запасы, системы связи, оповещения и информационного обеспечения. В принципе – как это предусмотрено в РСЧС в настоящее время.

Системы гражданской защиты субъектов Российской Федерации должны строиться по территориально-производственному принципу, создаваться в пределах территорий субъектов Российской Федерации для снижения риска чрезвычайных ситуаций и защиты населения и территорий от них и состоять из систем гражданской защиты муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта Российской Федерации, и систем гражданской защиты объектов, учредителем которых являются субъект Российской Федерации или муниципальное образование, входящее в его состав.

Функциональные системы РСГЗ будут, как правило, комплексные (например, мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, медицины катастроф и др.). Это системы, решающие функциональные задачи в области гражданской защиты в интересах страны. Они создаются соответствующими федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными на их формирование организациями на базе

подведомственных специализированных служб и организаций. Предлагаемый перечень функциональных систем РСГЗ приведен в табл. 3.1.

Таблица 3.1

Перечень функциональных систем РСГЗ

Наименование функциональных систем	***Головная (уполномоченная) организация***
Охраны общественного порядка	МВД России
Мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций	МЧС России
Обеспечения пожарной безопасности	МЧС России
Всероссийской службы медицины катастроф	Минздравсоцразвития России
Борьбы с лесными и торфяными пожарами	Рослесхоз
Контроля за химически опасными и взрывоопасными объектами	Ростехнадзор
Контроля за биологически опасными объектами	Минздравсоцразвития России
Контроля за ядерной и радиационной безопасностью	Госкорпорация «Росатом»
Организации работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов	Минтранс России
Предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на подводных потенциально опасных объектах	МЧС России
Обеспечения безопасности людей на водных объектах	МЧС России
Транспортного обеспечения ликвидации чрезвычайных ситуаций	Минтранс России
Коммунального хозяйства	Минрегион России
Материальных резервов	Росрезерв
Эвакуации и отселения населения	Минрегион России
Поиска и спасения обеспечения полётов авиации	Росавиация

Силы и средства РСГЗ должны представлять специально подготовленные силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, объектов и общественных объединений, предназначенные и выделяемые (привлекаемые) для ведения гражданской защиты.

В состав сил РСГЗ входят:

Спасательные воинские формирования МЧС России;

аварийно-спасательные службы и формирования МЧС России, других федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений;

подразделения Государственной противопожарной службы;

подразделения Всероссийской службы медицины катастроф;

подразделения охраны общественного порядка;

Военизированные горноспасательные части;

транспортные средства федеральных органов исполнительной власти и организаций, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления;

специализированные формирования, создаваемые на военное время.

Резервы и запасы, создаваемые для решения задач гражданской защиты, включают:

резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

запасы материальных ценностей для обеспечения неотложных работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, находящиеся в составе государственного материального резерва;

единые резервы финансовых и материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти на мирное и военное время;

резервы финансовых и материально-технических ресурсов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и объектов на мирное и военное время.

Говоря о порядке функционирования РСГЗ, предлагается установить для РСГЗ единые режимы функционирования на мирное и военное время. В этой связи предлагается действующие в РСГЗ режимы повседневной деятельности, повышенной готовности и чрезвычайной ситуации распространить и на военное время.

Основные направления совершенствования и развития РСГЗ:

развитие нормативной правовой базы (см. стр.);

совершенствование методов и способов защиты населения и территорий;

совершенствование системы управления гражданской защиты;

развитие сил и средств РСГЗ;

совершенствование системы обеспечения пожарной безопасности;

развитие международного сотрудничества;

отработка экономических механизмов функционирования.

Совершенствование методов и способов защиты населения и территорий:

создание единой системы обучения населения в области гражданской защиты, переработка программ подготовки специалистов и руководящего состава РСГЗ;

*с*овершенствование систем централизованного оповещения и информирования населения об угрозах различного характера и действиях в условиях возникших бедствий, завершение создания локальных систем оповещения населения в районах размещения потенциально опасных объектов и общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей (ОКСИОН);

создание комплексных систем обеспечения безопасности жизнедеятельности населения на объектах защиты, а также при проведении общественно-политических мероприятий;

освоение подземного пространства городов для укрытия населения и осуществления мер по повышению защищённости критически важных и потенциально опасных объектов;

развитие системы мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций с учётом всего спектра современных опасностей и угроз, расширения функций за счёт мониторинга состояния критически важных и потенциально опасных объектов;

совершенствование промышленной безопасности, улучшение подготовки объектов экономики и систем жизнеобеспечения населения к работе в условиях опасностей и угроз различного характера, повышение физической устойчивости объектов к воздействию поражающих факторов при авариях, природных и техногенных катастрофах, террористических актах, ведении военных действий;

развитие системы страхования ответственности за причинение вреда при чрезвычайных ситуациях, системы декларирования промышленной безопасности, а также деятельности по лицензированию опасных производственных объектов;

развитие системы первоочередного жизнеобеспечения пострадавшего населения при чрезвычайных ситуациях, разработку норм и нормативных показателей по основным видам жизнеобеспечения, создание запасов материально-технических ресурсов для восстановления инфраструктуры жизнеобеспечения в зонах бедствия;

совершенствование экономического обеспечения функционирования РСГЗ.

Совершенствование системы управления гражданской защиты включает в себя:

совершенствование органов управления;

реконструкция и модернизация существующих пунктов управления, оснащение их современными средствами связи и оповещения, обработки информации и передачи данных;

создание единой многоуровневой автоматизированной информационно-управляющей системы РСГЗ;

создание подвижных пунктов управления РСГЗ для главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации;

интеграция систем связи РСГЗ с единой сетью электросвязи Российской Федерации, Минобороны России, сетями связи взаимоувязанной сети связи

страны, Минобороны России, других федеральных органов исполнительной власти, завершение создания с использованием ресурсов НЦУКС системы антикризисного управления на мирное и военное время;

переработка существующих планирующих документов с целью сокращения их количества с учетом современных требований и условий, в том числе по переводу гражданской защиты с мирного на военное время, эвакуации (отселению) населения и других;

создание «системы 112».

Развитие сил и средств РСГЗ включают в себя:

создание подразделений аварийно-спасательных сил в потенциально опасных районах и на основных автомагистралях страны и в районах Севера, в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах для обеспечения безопасности при проведении Олимпийских игр Сочи-2014 и отдыха граждан на побережьях Черного, Азовского и Каспийского морей и др.;

развитие аварийно-спасательных сил на водных объектах и авиации МЧС России;

развитие аварийно-спасательных сил в федеральных органах исполнительной власти и субъектах Российской Федерации;

создание группировки сил РСГЗ, способной осуществлять оперативное реагирование на возникающие чрезвычайные ситуации различного характера и масштаба на территории Российской Федерации, оказывать эффективную международную помощь в соответствии с заключенными международными договорами;

модернизация технического оснащения сил РСГЗ с целью повышения мобильности, оперативности и эффективности их действий;

разработка и реализация нового механизма привлечения аварийно-спасательных сил Минобороны России, МВД России, других федеральных органов исполнительной власти в интересах выполнения задач гражданской защиты в связи с реорганизацией (реформированием) этих органов.

К совершенствованию системы обеспечения пожарной безопасности относятся:

повышение эффективности государственного пожарного надзора, внедрение новых антикоррупционных форм и методов контроля за состоянием пожарной безопасности;

развитие договорных подразделений Федеральной противопожарной службы, добровольной и частной пожарной охраны в целях повышения оперативности реагирования на возникающие пожары;

развитие инфраструктуры и материально-технической базы пожарной охраны в развивающихся городах и в муниципальных образованиях, а также на критически важных объектах;

оснащение подразделений пожарной охраны новыми средствами спасения и тушения пожаров, в том числе в высотных зданиях;

развитие единой системы управления силами и средствами пожаротушения;

разработка эффективных средств пожаротушения лесных пожаров, предприятий нефтедобычи и нефтепереработки, в том числе морских платформ.

Развитие международного сотрудничества включает в себя:

совершенствование сотрудничества в области гражданской защиты с государствами-участниками СНГ, в том числе повышение эффективности деятельности Межгосударственного совета по чрезвычайным ситуациям и функционирования Межгосударственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

развитие сотрудничества в области гражданской защиты в рамках Шанхайской организации сотрудничества, организации Договора о коллективной безопасности;

развитие сотрудничества в области гражданской защиты в рамках Европейского союза, Черноморского сотрудничества, Совета государств

Балтийского моря, Арктического совета, Совета Баренцева моря, форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, форума Ассоциации стран Юго-восточной Азии, стран BRICS;

активизация сотрудничества на базе новых концептуальных договорённостей с НАТО.

Проблемы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций продолжают быть весьма актуальными. Свидетельством тому крупномасштабные чрезвычайные ситуации, имевшие место в последнее время (аварии на Саяно-Шушенской ГЭС и шахте «Распадская», лесные и торфяные пожары в европейской части России, террористические акты в московском метрополитене и во Владикавказе, крушение теплохода «Булгария» и другие). В связи с этим мероприятия по защите населения и территорий страны от опасностей природного, техногенного, военного и террористического характера и организация их осуществления требуют совершенствования и дальнейшего развития. Образование РСГЗ на базе РСЧС и гражданской обороны создаст реальные и серьезные предпосылки для эффективного решения этих проблем.

Раздел 4. УПРАВЛЕНИЕ И ОСНОВЫ ПЛАНИРОВАНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ РСЧС

4.1. Особенности управления в РСЧС

Если обратиться к энциклопедическим словарям и выписать всевозможные определения **«управления»** для различных сфер деятельности человека, например, **политической, экономической, социологической, технологической** мы получим самые различные понятия и по сущности, и по содержанию и по объектам управления. А значит, будут различаться и функции управления.

В понятие управления привнесено столько различных смыслов, интерпретаций, семантических нюансов, что порой даже специалистам трудно понять, о чем идет речь и что имеется в виду. В результате чего понятие **«управление»** стало охватывать множество самых разнокачественных явлений, отношений и процессов.

Наиболее широко управление рассматривается ***кибернетикой*** (Н. Винер), которая выделяет наиболее общие (универсальные) свойства взаимосвязей и взаимодействий в механических, биологических и социальных системах.

Соответственно этому разработаны ***математические и информационные теории управления***. С подобных «общих» подходов многие аспекты управления описаны ***общей теорией систем***, синергетикой и другими отраслями точной науки.

Такой подход многое дал для уяснения назначения и смысла управления. Он имел и практическое применение: способствовал познанию космического пространства, совершенствованию управления механизмами и производственными технологиями, физическими и химическими процессами, возникновению биотехнологий.

Вместе с тем **расширение** понятия «управление», подведение под него стихийного действия природных и социальных сил, а также механизмов само регуляции привело к тому, что оно начало терять свой собственный смысл, стало употребляться для обозначения явлений, отношений и процессов, где, в общем-то, отсутствует **сознательное начало, момент связи управления с человеком.**

Мы будем рассматривать управление в системах:

«человек – техника, технология»;

«человек - природа»;

«человек - техника (технология) - природа».

Первичным, «управляющим» компонентом в них выступает человек, да и созданы они в целях обслуживания интересов человека.

Предметами, по поводу которых возникает управление между людьми, могут быть материальные вещи, технические средства, технологические процессы, чрезвычайные ситуации, риски и т.д., **но сторонами в управлении могут быть только люди.**

Управление характеризуется через различные термины.

«Деятельность», означающий, что управление состоит из специфических видов человеческого труда. Смысл такой деятельности видят в совершении действий административного свойства, в направленности ее на исполнение задач. В данном случае – управление – это целенаправленная деятельность органов управления, руководителей (начальников) по получению заданных результатов.

«**Отношение»**, входящее в систему общественных отношений.

Управление представляет собой особое отношение в человеческой жизнедеятельности. В иерархической структуре это отношение, как правило, вертикальное по характеру и связано с наличием у вышестоящей стороны (субъекта управления) права властно выражать и осуществлять свою волю относительно объекта управления.

«Воздействие». Наиболее близкий, адекватный, отвечающий сущности управления термин, который указывает на главное в управлении - момент **влияния** на сознание, поведение и деятельность людей.

Ведь управление существует тогда, когда субъект управления выдает управляющее воздействие на объект управления, переводит его из одного состояния в другое, придает ему новое направление движения или развития.

Во многих процессах может быть **деятельность**, могут быть **отношения,** но если нет **воздействия** - влияния, обеспечивающего достижение некоторой цели, то нет и управления. В известном смысле **воздействие** - это результат деятельности, взаимодействия, отношения.

Импульсом и формирующей силой в управлении служат **знания, мысль и воля человека**. Управляющее воздействие, прежде чем осуществиться, стать реальностью, возникает в сознании человека, проходит в нем путь развития от интуитивного ощущения необходимости что-то изменить, от замысла и раздумий до конкретных решений, подкрепленных расчетами, ресурсами, проектами, моделями (что является по существу **планированием** в широком смысле) и волей - желанием и стремлением сделать дело.

А это значит, что управляющее воздействие должно содержать в себе момент целеполагания.

В управлении целеполагание имеет особый характер, который можно обозначить как **практическую целенаправленность**. В управлении цели замкнуты на практику; это своего рода **цели-задания**. В управлении все прорабатывается применительно к реальным возможностям с учетом наличных материальных, финансовых, информационных, правовых и организационных ресурсов.

Сложность управленческого целеполагания заключается в том, что необходимо «отобрать» цели, выделить из их естественного множества именно те, которые не только нужно (обычно нам нужно всего немало), но и можно практически реализовать, найти путь к достижению выбранных целей. Иначе

управление теряет собственное содержание, свою преобразующую конструктивную силу и превращается в информационную или разъяснительно-популяризаторскую деятельность.

Чтобы все цели стали опираться на силу и возможности управления, они должны быть переложены на строгий и ясный язык управляющих воздействий. **Не вообще цели**, ***а цели,*** достижимые в ***обозначенное время***, в ***точном объеме*** и при использовании определенных ***ресурсов***; цели, по-настоящему дифференцированные и конкретизированные, четко доведенные до отдельного коллектива, группы, человека и вместе с тем скоординированные между собой таким образом, чтобы одна цель не противоречила другой, а, наоборот, способствовала ее реализации.

В этом смысле любое управляющее воздействие должно всегда содержать в себе **точную цель и точное направление движения к ней**, к тому же оно должно быть **практичным**, т.е. вызывать действительное движение к цели и приближение к ней.

Любая целенаправленная коллективная деятельность нуждается в организации.

Организовывать, значит располагать людей в пространственных (территория, сооружения) и функциональных (социальные роли, виды работ) координатах, соединить их с орудиями и средствами труда, обеспечить их взаимодействие. В РСЧС организация направлена на создание и подготовку группировки сил и средств, всестороннее обеспечение и взаимодействие в интересах ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

На что направлено управление в РСЧС?

на упорядочение, сохранение, развитие возможностей системы (РСЧС), достижение максимально высоких результатов ее функционирования, своевременное и эффективное применение;

на создание благоприятных условий для выполнения АСДНР;

на обеспечение безопасности населения, объектов экономики и окружающей среды;

на снижение риска возникновения ЧС, размера ущерба окружающей среде и материальных потерь в зоне ЧС, рациональное использование природных ресурсов;

на смягчение последствий воздействия ЧС на население, объекты и окружающую среду;

на предупреждение опасных природных процессов, явлений и снижения уровней их социально-экономических последствий и др.

Управление включает в себя разные виды деятельности, характеризующиеся определенной однородностью, сложностью и стабильностью воздействий на объект со стороны субъекта управления. Это **функции управления.**

Общие функции выделяются по этапам управления.

В соответствии с ГОСТ 24525.0-80 к ним относятся:

прогнозирование и планирование;

организация работы;

мотивация;

координация и регулирование;

контроль, учет, анализ.

Анализ данных функций показывает, что их можно сгруппировать в три группы:

планирование (уяснение целей и задач, оценка обстановки проведение расчетов, принятие решения, разработка планирующих документов, выработка частных управленческих решений);

организацию (подготовки сил, обеспечения, взаимодействия и управления);

исполнение и контроль (управление в ходе выполнения спланированных задач).

Такая группировка управленческих функций позволит выявить принципиальные особенности работы органов управления по планированию на разных уровнях РСЧС.

В зависимости от уровня полномочий лица, принимающего решения, в соответствии с данными группами управленческих функций в любой системе (организации) можно выделить три уровня управления.

Условно их можно назвать:

стратегический уровень – руководитель системы (организации);

оперативный уровень – организатор (руководитель штабного подразделения, службы и др.);

тактический уровень – руководитель исполнительного подразделения.

Понятие «оперативный» может иметь два значения.

Одно смысловое значение связано с понятием «время» (оперативное реагирование, оперативное подчинение, оперативная группа и др.). Другое значение связано с понятием «действие» и «уровень действия» (стратегический, ***оперативный***, тактический) в ВС РФ и МЧС России.

В данном пособии ***оперативный уровень*** планирования соотносится с работой постоянно действующих органов управления РСЧС вида «штаб», к которым относится, например, ГУ МЧС России по субъекту РФ.

Сопоставив функции и уровни управления, можно сделать вывод о том, что на каждом уровне наиболее значима, характерна одна из управленческих функций. Так на стратегическом уровне управления системой (организацией) - это планирование, на оперативном – организация, а на тактическом - контроль и управление при выполнении задач. Конечно, и другие функции будут выполняться на каждом уровне, но вышеназванные будут основными.

Рассмотрим более подробно вид управленческой деятельности – **планирование.**

В отношении управления в целом в настоящее время существует большое количество литературы, как общей, так и специфической

направленности, чего нельзя сказать относительно планирования. Существует много подходов к пониманию сущности и содержания управления, а значит, всем этим подходам должно существовать соответственно и планирование, как функция управления.

В данном разделе управление будет рассматриваться, главным образом, под углом зрения планирования мероприятий РСЧС.

Понятие «планирование» имеет довольно много значений и прежде, чем приступить к его рассмотрению, необходимо определить его в интересах дальнейшего рассмотрения.

Сначала рассмотрим понятие «план». В Толковом словаре русского языка С.И.Ожегова и Н.Ю.Шведовой понятие «план» определяется как:

1) ***чертёж***, изображающий на плоскости какую-нибудь местность, сооружение.

2) заранее намеченная ***система деятельности***, предусматривающая порядок, последовательность и сроки выполнения работ.

3) предположение, предусматривающее ход, осуществление ***действия.***

4) взаимное расположение частей, ***краткая программа*** какого-нибудь изложения (доклада).

5) ***место***, расположение какого-нибудь предмета в перспективе (передний план).

6) ***масштаб изображения*** (крупный план).

7) область проявления или способ рассмотрения чего-нибудь, точка зрения (в теоретическом плане).

Соответственно, планирование это - составление плана, устройство, расположение в соответствии с определённым планом.

В данной книге понятие «план» рассматривается как заранее намеченная ***система деятельности***, предусматривающая порядок, последовательность и сроки выполнения мероприятий (работ) в РСЧС. А ***планирование***

рассматривается как область управленческой деятельности, связанная с разработкой намеченной *системы деятельности*.

В этом смысле более конкретное управленческое определение понятий «план» и «планирование» можно найти в военной области.

Здесь «план» – это документ по управлению, в котором детализируется (отражается) решение начальника на какие-либо действия.

Соответственно, под планированием понимается:

1) ***функция управления***, состоящая в определении и ранжировании по важности целей и задач деятельности определенного периода времени, разработке сбалансированных по необходимым затратам и наличным ресурсам планов действий для их достижения, распределении ответственности за исполнение. Это наиболее общее определение планирования, характерное для органа управления (руководителя), распоряжающегося ресурсами.

2) ***составная часть подготовки действий***, заключающаяся в детальной разработке содержания и порядка выполнения исполнителями задач, с отражением распределения их усилий по направлениям действий и частным (промежуточным) задачам, порядка взаимодействия, обеспечения и управления.

Осуществляется органом управления вида *штаб* под руководством командира (руководителя) на основе принятого им решения на действия сил (на выполнение задач).

Планирование обычно начинается после определения командиром (руководителем) ***замысла действий***. В зависимости от условий обстановки и ресурса времени планирование осуществляется последовательным или параллельным методом, а также их сочетанием.

3) ***детальная разработка содержания и последовательности выполнения задач*** исполнителями и их документальное оформление.

Осуществляется отделами (управлениями) штаба под руководством начальника штаба на основе принятого командиром решения. Результаты

планирования отражаются в решении на выполнение задач, планах действий и распорядительных документах (приказах, распоряжениях и др.).

Во втором и третьем пунктах «планирование» рассматривается более конкретно под разными углами зрения, при этом главным является работа штаба по детализации содержания и последовательности действий на основе принятого решения (замысла).

Но здесь недостаточно четко видна роль каждого «участника» процесса планирования, цели, сущность и результаты его работы.

Поэтому целесообразно рассмотреть более детально планирование как функцию управления применительно к деятельности различных руководителей (управляющих) и других должностных лиц разных видов органов управления.

В управленческой деятельности можно выделить три составляющие планирования:

1) целенаправленная деятельность органов управления, связанная с выделением ресурсов на выполнение основных задач системы по предназначению, ядром которой является принятие решения;

2) работа органа управления по организации своей внутренней деятельности, связанной с обоснованием и разработкой решения, разработка решения на выполнение задач, планов действий и распорядительных документов (директивах, приказах, распоряжениях и др.);

3) работа органа управления по оформлению результатов планирования, содержанием которой является разработка всех планирующих документов.

В основе первой составляющей лежит *деятельность руководителя* (руководителя объекта, главы администрации муниципального образования, субъекта РФ и др.), *именно она является основой планирования в системе*.

Основу второй составляющей образует *деятельность «штаба»* (*главного управления, управления* и других аналогичных органов управления), *содержанием которой является поиск необходимого* для реализации решения

способа применения выделенного *ресурса*, распределение его в соответствии с решением руководителя и т.д. Такую деятельность назовём *штабной работой*.

Основа третьей составляющей – *документационное обеспечение управления*, оформление разработанных документов в соответствии с установленными требованиями.

Таким образом, под *планированием мероприятий РСЧС* будем понимать вид управленческой деятельности органов управления, который направлен на:

формирование стратегических целей РСЧС, принятие обоснованных решений по их достижению;

детальную разработку содержания и порядка выполнения мероприятий РСЧС;

оформление результатов планирования в виде планирующих документов, их согласование и утверждение.

Соответственно в каждой системе (организации) можно выделить три основных вида органов управления и соответствующих им объектов управления.

На стратегическом уровне – это «хозяин» ресурсов и, соответственно, техногенные и природные риски. В системе РСЧС это – координационные органы на всех ее уровнях.

На оперативном уровне – это органы управления вида «штаб» и, соответственно, организационные процессы внутренней самоорганизации системы, например, разработка механизмов достижения цели системы, создание группировок сил и их подготовка, организация обеспечения, взаимодействия, управления и др. В системе РСЧС это – постоянно действующие органы управления на всех ее уровнях.

На тактическом уровне – органы управления непосредственно управляющие действиями и, соответственно**,** силы и средства, например, машины, люди, группы людей. В системе РСЧС это – органы повседневного

управления на всех ее уровнях, а также органы управления тактического (технологического) уровня.

На каждом из этих уровней общие вопросы управления будут иметь свою специфику, а все управленческие функции будут ее отражать и конкретизировать.

4.2. Требования, предъявляемые к планированию

Далее мы рассмотрим основные требования к планированию, без выполнения которых процесс планирования теряет смысл. Наиболее общими требованиями к планированию являются:

1. **Реальность** - одно из главных требований к планированию. Оно обеспечивается всесторонним и глубоким анализом состояния системы на соответствующем уровне, правильной оценкой обстановки, тщательными расчетами и строгим учетом людских и материальных ресурсов, специфики местных условий, наличие времени, необходимого для выполнения поставленных задач. Реальность планирования в значительной степени будет зависеть от того, насколько согласованы намеченные к осуществлению мероприятия с мероприятиями всех взаимодействующих структур.

2. **Целеустремленность** планирования заключается в умении выделить главные задачи, определить особо важные мероприятия, на решение которых должны быть сосредоточены основные усилия органов управления. При этом особое внимание обращается на решение вопросов, обязанных с обеспечением готовности органов управления, надежности выполнения задач, устойчивости работы систем оповещения и связи, а также создания группировки сил для проведения работ.

3. **Конкретность** планирования предполагает, что все планируемые мероприятия и действия должны иметь конкретные названия, объем, содержание и быть согласованы между собой по целям, месту, времени и составу сил, по способу их выполнения. В планах должны быть определены

конкретные должностные лица, ответственные за выполнение мероприятий и осуществление контроля за их выполнением.

Для реализации требования «конкретность» предлагается использовать семь слов, расположенных в следующей последовательности: название, место, объем, время, силы, ответственный, контроль.

Название - необходимо однозначно определить содержание документа.

Место – необходимо определить, где и что проводится.

Объем - необходимо определить количественное содержание планируемых мероприятий.

Время - необходимо определить сроки для выполнения мероприятий.

Силы - необходимо определить все необходимые ресурсы.

Ответственный - необходимо определить конкретное должностное лицо, отвечающее за выполнение планируемых мероприятий.

Контроль - необходимо определить систему отчетности, (контроля) за ходом выполнения спланированных мероприятий.

4. Соблюдение необходимой степени детализации при планировании.

5. Гибкость (приспособляемость к развитию ситуации).

6. Взаимосвязь и непротиворечивость содержания документов планирования (приказов, распоряжений, планов и др.) между собой.

7. Правомочность (соответствие правам и обязанностям командиров (начальников) и органов управления)

8. Ясность (предполагает возможность их использования без дополнительных разъяснений и уточнений).

Конкретные требования к планированию это ***совокупность норм, правил и характеристик***, установленных нормативными актами, выполнение которых обеспечивает разработку всех основных планирующих документов на всех уровнях РСЧС с учетом их специфики.

Для органов управления стратегического уровня будут характерны требования нормативно-правового, концептуального характера.

Для органов управления оперативного уровня будут характерны требования организационного характера.

Для органов управления тактического уровня будут характерны требования организационно-технологического, технического характера.

Для всех органов управления будут применимы методические и временные требования.

Обеспечение соответствия этим требованиям основывается на выполнении органами управления в своей практической деятельности принципов планирования, исходящих из законов (закономерностей) управления, учитывающих складывающиеся условия внешней и внутренней среды деятельности системы.

Основные принципы планирования**: объективность; комплексность; научность; непрерывность; оптимальность; рассмотрение процессов, явлений и событий в развитии (динамике); учет взаимных связей и зависимостей всех сторон деятельности войск и органов между собой и с внешней средой.**

Таким образом, представленные принципы планирования закладывают основу успешной деятельности органов управления.

4.3. Виды планирования

В зависимости от сроков, на которые разрабатывается план или планового периода, принято выделять перспективное или долгосрочное планирование, среднесрочное и краткосрочное планирование.

Под перспективным планированием понимается разработка планов и программ на период 10-20 лет, т.е. приблизительно на максимальный период, в отношении которого могут разрабатываться планы, имеющие практическое значение.

Среднесрочное планирование предполагает разработку планов на период от 4 до 7 лет.

Краткосрочное планирование предполагает разработку планов от 1 до 3 лет.

Указанные сроки, которые определяют виды планирования, носят в основном условный характер. Это определяется, прежде всего, уровнем, на котором осуществляется планирование, и целями, стоящими перед системой, а также реальным временем, необходимым для реализации целей и задач, стоящих перед системой. Обычно на уровне министерства перспективными считаются планы сроком до 5 лет, среднесрочными - планы на 1-3 года, а краткосрочными считаются планы, отрабатываемые на период до 1 года.

Определяя срок, на который разрабатываются планы, следует учитывать то, что неопределенность и возможность потерь в результате ошибочной информации неуклонно возрастает по мере увеличения планового периода, чрезмерное стремление неукоснительно следовать перспективному плану может привести к отрыву от действительности и принятию неверных решений. Необходимость пересмотра планов, особенно рассчитанных на длительные периоды времени, при быстром изменении основных условий внешней среды является общепризнанным.

Перспективное планирование без должного учета острых потребностей оперативного планирования превращается в академический эксперимент, имеющий незначительную практическую ценность, тогда как ежегодное планирование, не учитывающее, скоординированных потребностей общего плана развития порождает тенденцию к распылению ресурсов.

Каждый план, разработанный на более длительный период, обеспечивает основу для отработки плана на более короткий срок, но наряду с этим первый испытывает на себе воздействие изменений последнего.

При планировании мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС применяются следующие **виды планирования:** предметное (целевое) планирование, оперативное планирование.

Предметное (целевое) планирование должно предусматривать Планирование комплекса организационных, финансово экономических и инженерно-технических мероприятий по предотвращению снижению риска и интенсивности) возникновения источников аварий, катастроф и стихийных бедствий и снижению тяжести последствий их воздействия на население, организации и окружающую среду.

Предметное (целевое) планирование применяется при планировании мероприятий, требующих капитальных вложений.

Оперативное планирование - это комплекс организационно-технических мероприятий по подготовке населения, организаций и территорий к ЧС.

Для реализации комплекса инженерно-технических мероприятий по предупреждению ЧС, требующих капитальных вложений, целесообразно разрабатывать целевые программы. При этом может осуществляться:

- долгосрочное целевое программное планирование комплексов мероприятий;
- текущее (среднесрочное) планирование и реализация мероприятий по отдельным этапам целевых комплексных программ;
- оперативное (краткосрочное) планирование и реализация мероприятий при угрозе возникновения ЧС.

Одним из самым простых и часто используемых методов планирования является табличное планирование. Суть его заключается в определении очередности выполнения мероприятий, определения сроков их проведения с использованием таблиц.

Табличное планирование

№ п/п	Содержание мероприятий (работ)	Дата начала	Дата окончания	Отметка о выполнении

Логическим развитием и усовершенствованием табличного планирования является линейно-графическое планирование, основанное на построении линейных графиков. В этих графиках, помимо сроков начала и окончания мероприятий (работ) получают графическое представление об их продолжительности - они изображаются путем ленточно-диаграммного заполнения календарных сеток. Календарные сетки в линейном графике могут быть детализированы по дням, неделям, месяцам, декадам, кварталам.

Линейно-графическое планирование

№ п/п	Содержание мероприятий (работ)	Месяцы, недели						Отметка о выполнении
		I				II	III	
		1	2	3	4			
1.								
2.								
3.								

В основе линейно-графического метода лежит воспроизведение продолжительности намечаемых работ посредством отрезков прямых линий с соблюдением масштаба времени. Это обуславливает наглядность линейно-графических построений, их очевидную простоту и определило широкое распространение линейных графиков при составлении планов, требующих увязки совокупности планируемых мероприятий (работ).

На многие вопросы, связанные с планированием последовательности выполнения мероприятий (работ), с определением наиболее напряженных или наименее напряженных звеньев плана, линейный график ответа не дает, ибо его основное предназначение - в наглядном воспроизведении продолжительности работ в календаре.

Сетевой метод планирования позволяет планировать работу не как простую совокупную, а как единое, взаимосвязанное целое, логически развивающееся во времени. Для такого планирования применяются сетевые графики. В их основе лежит не наглядное воспроизведение продолжительности работ, как это делается в линейном графике, а моделирование взаимосвязей

работ посредством специальной графической композиции, называемой сетевым графиком, сетевой моделью или просто сетью.

Математический инструментарий планирования

При проведении расчетов при планировании наиболее популярна техника линейного программирования. К ней проводят задачи, связанные с ограничениями (по ресурсам, времени, силам, энергии, финансам, материалам) и с целевой функцией типа минимизации ущерба. Существенным является линейность функциональных соотношений в математической модели. Конкретная техника решений состоит в использовании алгоритма последовательных шагов (т. е. программы).

При использовании вероятностных процедур, в отличие от линейного программирования, результаты носят вероятностный характер и должны содержать некоторую неопределенность и возможность присутствия альтернативных решений.

Сетевые модели более диаграммы, чем точные математические соотношения. Они представляют в наглядной форме систему действий для их анализа.

В практическом планировании наибольшее значение придается: имитационным моделям, линейному программированию, графам (деревьям) решений, сетевым моделям, теории массового обслуживания, интегральному программированию, теории нечетких множеств.

4.4. Типовой порядок организации планирования

При организации планирования необходимо создать условия, способствующие выполнению задачи (определить и подготовить исполнителей, разработать технологию планирования, предоставить оргтехнику, канцелярские принадлежности, необходимые средства и документы, необходимую информацию и др.).

То есть выполнить следующее:

1. Определить задачи должностных лиц органа управления.

2. Определить технологию планирования, включающую определение содержания, установление целесообразных способов, приемов, методов планирования и регламентации деятельности.

3. Создать (адаптировать) организационную структуру органа управления для планирования.

4. Подобрать должностных лиц для разработки конкретных планирующих документов.

5. Делегировать исполнителям необходимые полномочия и права.

6. Определить ответственность исполнителей документов.

7. Подготовить должностных лиц и средства к планированию.

8. Организовать всестороннее обеспечение и взаимодействие органов управления с организациями, участвующими в планировании.

9. Определить порядок коммуникаций при планировании.

10. Организовать управление планированием.

Определим наиболее общие, основополагающие правила и рекомендации, которые следует выполнять в практической деятельности руководителей. Эти правила вытекают из законов, сознательно формируются и применяются в зависимости от конкретных условий обстановки, вследствие чего они приобретают значение принципов.

Среди **общих принципов организации** следует выделить:

принцип цели;

принцип эластичности организации;

принцип комбинирования;

принцип приоритета функций, согласно которому функция рождает подразделения, а не наоборот;

принцип соразмеримости ответственности данным полномочиям;

принцип компетентности и профессионального соответствия;

принцип интеграции свойств и функций элементов.

Перечисленные принципы реализуются в рамках определенных форм и методов организации деятельности по выполнению решений.

Механизмом приведения в действие функциональной структуры являются методы, методики и стиль работы должностных лиц и органов управления в целом.

Методы работы органов управления по выполнению задач планирования зависят от складывающейся обстановки, характера поставленных задач и наличия времени.

Как правило, применяются методы параллельной и последовательной работы, а также их сочетание.

Знание основ организации планирования позволит грамотно разрабатывать планирующие документы, а также уверенно управлять силами при выполнении поставленных им задач.

4.5. Организация планирования мероприятий РСЧС

Как и любая система, РСЧС выполняют как внутренние (самообеспечения и поддержания своей готовности), так и внешние задачи (по своему предназначению). Эти задачи различаются по времени их выполнения, содержанию, напряженности, объемам и привлекаемым силам, наличию факторов неожиданности, риска, опасности и др.

Планирование может быть направлено на решение основных задач и вспомогательных. Как правило, на выполнение основных задач необходимо принимать решение соответствующими руководителями, организовывать планирование и разработку необходимых документов. Выполнение вспомогательных задач в большей степени относится к текущей деятельности в рамках ранее принятых решений и связано с разработкой документов, обеспечивающих выполнение основных задач.

Соответственно этим различиям в задачах вопросы управления (планирования, организации, контроля и др.) будут иметь особенности методического, технологического, организационного характера и др.

Рассмотрим особенности планирования задач РСЧС по этапам их выполнения.

Планирование начинается с определения целей и задач, которые в дальнейшем необходимо детализировать до конкретных мероприятий и действий, ориентированных в пространстве и времени, выполнение которых позволит получить желаемый результат.

Итак, **основные задачи,** выполнение которых необходимо планировать**:**

в области РСЧС:

разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от ЧС;

осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение ЧС и повышение устойчивости функционирования организаций ЧС.

обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для ПЛЧС;

сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от ЧС;

подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях;

прогнозирование и оценка социально-экономических последствий ЧС;

создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС;

осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от ЧС;

ликвидация ЧС;

осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от ЧС, проведение гуманитарных акций;

реализация прав и обязанностей населения в области защиты от ЧС, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;

международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от ЧС.

РСЧС может функционировать в трех режимах. Соответственно планирование мероприятий РСЧС должно быть связано с этими режимами.

Основные планирующие документы разрабатываются в повседневной деятельности, а часть документов, для которых необходимы конкретные исходные данные, разрабатываются в кризисных ситуациях. Перечни соответствующих планирующих документов определяются приказами МЧС России.

Основными мероприятиями в рамках планирования, проводимыми органами управления и силами РСЧС, являются:

в режиме повседневной деятельности:

изучение состояния окружающей среды и прогнозирование ЧС;

сбор, обработка и обмен в установленном порядке информацией в области ЗНТ от ЧС и обеспечения пожарной безопасности;

разработка и реализация целевых и научно-технических программ и мер по предупреждению ЧС и обеспечению пожарной безопасности;

планирование действий органов управления и сил единой системы, организация подготовки и обеспечения их деятельности;

в кризисных ситуациях:

усиление контроля над состоянием окружающей среды, прогнозирование возникновения ЧС и их последствий;

непрерывный сбор, обработка и передача органам управления и силам единой системы данных о прогнозируемых чрезвычайных ситуациях, информирование населения о приемах и способах защиты от них;

уточнение планов действий (взаимодействия) по предупреждению и ликвидации ЧС и иных документов

Режимы функционирования, содержание задач РСЧС, которые в них выполняются, будут определять перечни исходных данных, методическое обеспечение процесса планирования, состав планирующих документов, их структуру и содержание, а также порядок организации планирования.

Если провести анализ и систематизацию состава функциональных задач РСЧС, особенностей их решения и других факторов, имеющих значение при формировании структуры РСЧС, состава нормативной базы, определения основополагающих понятий, можно выделить три группы функциональных задач:

1. Строительство и развитие РСЧС - 1-й режим функционирования.

2. Предупреждение ЧС – 1 и 2-й режимы функционирования.

3. Ликвидация ЧС - 3-й режим функционирования.

Конечно, систематизация по трем группам задач является, в определенной мере, недостаточно строгой. Это обусловлено тем, что значительный ряд документов имеют прямое и непосредственное отношение к задачам всех трех групп. Однако задачи включались в одну из групп, исходя из их значимости для решения тех или иных функциональных задач.

Особенности работы органов управления при организации планирования мероприятий РСЧС

Типовой порядок организации планирования является, по существу, общим для организации планирования любых видов деятельности. Естественно, что для каждого вида деятельности будут иметь место особенное и частное (конкретное) в организации планирования.

К основным особенностям планирования мероприятий РСЧС относятся:

получение исходной информации для планирования, как правило, происходит методом прогнозирования;

содержание мероприятий планов действий по предупреждению и ликвидации ЧС носят общий характер и соответствуют масштабам, видам и объемам действий в условиях возможных ЧС;

состав, размещение и принадлежность сил и средств, привлекаемых к выполнению мероприятий, ориентируются, в основном на виды работ. Конкретные объемы работ и места их проведения необходимо уточнять по данным разведки, когда ЧС произойдёт;

сроки выполнения мероприятий планов действий по ликвидации ЧС, как правило, определяются с возникновением ЧС.

Основные задачи органов управления по планированию:

1. Разработка содержания и порядка выполнения мероприятий РСЧС. Это «внешняя» работа.
2. Организация планирования мероприятий РСЧС. Это «внутренняя» работа.
3. Разработка и оформление требуемых документов. Это «техническая» работа – ДОУ (документационное обеспечение управления).

Рассмотрим эти задачи более детально.

1. Разработка содержания и порядка выполнения мероприятий РСЧС.

При решении этой задачи необходимо ответить на вопросы:

что сделать (какой получить результат, его параметры);

как сделать (какие формирования и откуда привлечь, какие выделить средства, как построить процесс получения заданного результата, как организовать всестороннее обеспечение, взаимодействие и управление).

Для этого потребуются нормативные акты, определяющие:

задачи, правовые основы их осуществления, полномочия, права и обязанности органов управления, должностных лиц, организаций, населения

при организации и выполнении мероприятий РСЧС в целом и по каждому мероприятию в отдельности;

порядок организации и функционирования РСЧС (выделяемые силы, средства, режимы деятельности и др.);

нормативы, ограничения на выполнение каждого мероприятия в пространстве, времени и по существу;

порядок проведения расчетов по:

оценке обстановки;

обоснованию требуемых сил и средств (материальных, технических, финансовых, информационных и др.), способов действий;

оценке эффективности действий сил и средств при выполнении мероприятий РСЧС.

2. Организация планирования мероприятий РСЧС

При решении этой задачи необходимо ответить на вопросы:

какие документы необходимо разработать (перечень, структура, содержание);

как разработать (какие органы управления и должностных лиц привлечь, какие выделить средства, порядок разработки);

как согласовывать и утверждать.

Для этого потребуются нормативные акты, определяющие:

перечень, структуру и содержание документов, разрабатываемых в органах управления всех уровней;

полномочия, права и обязанности органов управления, должностных лиц, организаций при разработке документов по организации и выполнению мероприятий РСЧС;

порядок организации планирования в органах управления (алгоритмы действий должностных лиц);

нормативы на организационную работу в органах управления.

3. Разработка и оформление требуемых документов

При решении этой задачи необходимо ответить на вопросы:

как разработать каждый документ (перечень, структура, содержание),

как правильно оформить документы, его реквизиты,

как организовать систему документации и документооборот и применять средства организационной техники.

Для этого потребуются нормативные акты, определяющие:

формы документов, разрабатываемых в органах управления всех уровней;

требования и нормативы по оформлению документов РСЧС;

порядок организации документооборота;

порядок формирования, оформления и систематизации дел.

Рассмотрим особенности планирования в органах управления на примере субъекта РФ.

Основные этапы планирования (на примере предупреждения ЧС):

1. Изучение и анализ законодательной и нормативной правовой базы по организации и осуществлению мероприятий в области предупреждения ЧС. Определение практических мер по реализации закона РФ «О защите населения и территории от ЧС природного и техногенного характера».

2. Определение органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, учреждений и организаций, которые могут быть задействованы в планировании и проведении мероприятий по предупреждению ЧС.

3. Выявление возможных источников ЧС природного и техногенного характера. Формирование банка данных потенциально опасных объектов и территорий, кадастров (статистических данных) аварий, катастроф и стихийных бедствий.

4. Определение степени опасности выявленных объектов для населения и территорий (размеров возможных зон ЧС, ущерба, потерь населения при авариях на каждом из этих объектов).

5. Выявление объектов и территорий, представляющих существенную опасность для населения. Составление перечня этих объектов и территорий.

6. Оценка риска ЧС. Определение значения индивидуального и социального рисков.

7. Прогнозирование возможных последствий возникновения источников ЧС на территории субъекта Российской Федерации в планируемый период времени.

8. Выбор и обоснование рационального комплекса мероприятий по основным направлениям снижения риска ЧС, а именно:

мониторинг окружающей природной среды и диагностика состояния зданий, сооружений и потенциально опасных объектов;

прогнозирование ЧС;

повышение техногенной и эксплуатационной надежности производственных процессов;

9. Выбор и обоснование рационального комплекса мероприятий по основным направлениям смягчения последствий ЧС, в том числе:

защита населения и его первоочередное жизнеобеспечение в условиях ЧС;

рациональное размещение производительных сил и населенных пунктов на территории субъекта Российской Федерации;

инженерная защита территории и населенных пунктов;

локализация зон воздействия поражающих факторов источников ЧС;

подготовка объектов и систем жизнеобеспечения населения к работе в условиях ЧС;

подготовка к проведению аварийно-спасательных и неотложных работ;

создание фонда страховой документации;

подготовка системы управления, сил и средств территориальных и функциональных подсистем РСЧС к ликвидации последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий;

информирование населения о возможных ЧС и подготовка его к действиям в условиях ЧС.

10. Разработка целевых программ субъектов РФ по предупреждению ЧС с включением в них наиболее важных мероприятий, требующих существенных затрат материальных и финансовых ресурсов и обеспечивающих достижение требуемого (заданного) уровня приемлемого риска ЧС.

11. Разработка перспективных и годовых планов предупреждения ЧС, с включением в них программных мероприятий планов ПЛЧС соответствующих подсистем и звеньев РСЧС, а также предложений в программу и планы социально-экономического развития территорий.

12. Организация работы по реализации программ, планов и мероприятий в области предупреждения ЧС.

Исходные данные для планирования:

возможная обстановка, которая может сложиться в различных ЧС;

наличие ПОО и количество населения, проживающего вблизи них;

наличие и расположение защитных сооружений, зданий и помещений, которые можно использовать для укрытия населения;

наличие средств индивидуальной защиты и медицинской профилактики;

наличие и характеристика автомобильных, железнодорожных и водных транспортных коммуникаций, наличие и состояние транспортных средств;

запасы продовольствия и наличие закрытых источников водоснабжения;

наличие и состояние систем и средств оповещения и связи;

состав сил и средств, которые могут быть привлечены для проведения мероприятий по защите населения;

первоочередные объекты проведения АСДНР;

другие данные с учетом местных особенностей.

Спланированные мероприятия должны отражаться в планах социально-экономического развития территорий, планах развития и совершенствования

отраслей промышленности, организаций, работы государственных надзорных, контрольных и экспертных органов.

4.6. Этапы разработки планирующих документов

К разработке планирующих документов в различной степени привлекается практически весь основной состав органов управления. Основную часть работы при этом выполняет структурное подразделение, осуществляющее основную деятельность, в интересах которой разрабатывается документ. Например, отдел оперативного планирования, служба РХБ защиты и др.

Весь процесс разработки планирующих документов условно принято делить на три этапа:

первый этап - организационно-подготовительный;

второй этап - практическая разработка планирующих документов;

третий этап - согласование, подписание и утверждение планирующих документов (по необходимости).

А. Организационно-подготовительный этап

Данный этап очень важен и от его выполнения во многом зависит качество отработки планирующих документов.

На организационно-подготовительном этапе определяются:

исполнители (основные разработчики планирующих документов), осуществляется их подготовка к работе;

подразделения (должностные лица), разрабатывающие предложения в проекты планирующих документов;

определяется общий объем работ по разработке документов;

делается расчет времени;

распределяются обязанности, назначаются ответственные исполнители по конкретным документам или их разделам, приложениям и т.д.;

определяются основные организационные вопросы, а также срок представления проекта планирующих документов на утверждение, если это необходимо;

проводится сбор, обобщение и изучение исходных данных, необходимых для разработки планирующих документов.

На этом этапе работает в основном руководитель органа управления, его заместители и структурные подразделения, являющиеся основными разработчиками данных документов.

Этап включает в себя выполнение всех действий, характерных для процесса принятия решения.

1. Уяснение поставленной задачи

Руководитель органа управления, прежде чем поставить задачи заместителю и начальникам структурных подразделений, обязан сам лично подготовиться к работе над документами.

Он должен изучить основные нормативно-правовые документы по данному направлению, задачи, поставленные старшим руководителем и другие исходные данные.

Итогом работы по уяснению поставленной задачи является формулирование целевой установки, определение перечня задач, которые необходимо решить и их ранжирование по степени важности, времени выполнения и другим показателям. Определяется основное содержание планирующих документов и общий порядок планирования.

2. Оценка обстановки

Оценка обстановки по существу имеет две цели.

Первая цель заключается в основном, в анализе готовности органа управления к работе над планирующими документами, уточнении наличия исполнителей, уровня их профессиональной подготовки по вопросам планирования.

В итоге определяются:

состав рабочей группы, в которую включаются представители всех заинтересованных структурных подразделений органа управления;

сроки работы над планирующими документами.

Вторая цель – в определении способов выполнения поставленной задачи на основе изучения характера влияния различных условий на содержание и последовательность планируемых мероприятий, наличия и состава имеющихся ресурсов.

При разработке планирующих документов от руководителя органа управления требуется детально разобраться с вопросами финансирования и выделения необходимых ресурсов на выполнение планируемых мероприятий, если это необходимо.

В итоге определяется:

какие органы управления, организации и должностные лица привлекаются для выполнения планируемых мероприятий;

какие органы управления, организации и должностные лица привлекаются для разработки планирующих документов.

3. Формулирование замысла на разработку планирующих документов и доведение его до исполнителей. Организация взаимодействия

Замысел на разработку планирующих документов явно формулируется не всегда, как правило, в том случае, если планирующие документы достаточно масштабны и важны. Например, при разработке Плана действий по предупреждению и ликвидации ЧС или Плана гражданской обороны и защиты населения. В других случаях сразу ставится задача исполнителю документа. Рассмотрим подробнее более сложный вариант с разработкой замысла.

Уяснив задачу и оценив обстановку, руководитель органа управления формулирует замысел на разработку Плана, который доводит на совещании, вызывая на него, как правило, своих заместителей и начальников отделов.

На этом совещании руководитель органа управления:

определяет основные задачи по разработке Плана;

ориентирует собравшихся об основных мероприятиях, проводимых вышестоящими начальниками;

определяет, кто отвечает за их подготовку, какие исходные данные и к какому сроку должен подготовить, с кем взаимодействовать при разработке мероприятий;

определяет, какие постановления, распоряжения необходимо подготовить;

определяет сроки разработки материалов Плана и срок проведения следующего совещания.

В итоге первого этапа:

На основании предложений заместителей и начальников отделений руководитель органа управления окончательно принимает решение на разработку Плана, уточняет ранее поставленные задачи и ставит задачи должностным лицам, определяя ход работы над документами.

Разрабатывается календарный план, в котором определяются сроки и ответственные исполнители по основным этапам разработки Плана.

Готовится постановление Главы администрации (приказ руководителя организации), которым определяются основные разработчики Плана, подразделения (должностные лица), разрабатывающие предложения в проект Плана, основные организационные вопросы по подготовке предложений в проект Плана, а также срок представления проекта Плана на утверждение. Данное постановление необходимо также для организации взаимодействия органов управления с различными организациями по согласованию планируемых мероприятий.

Б. Этап практической разработки планирующих документов

До исполнителей доводится календарный план разработки документов.

С этого момента практически начинается второй этап - непосредственная работа над документами. Естественно продолжается работа над проблемными

вопросами, согласуются сроки проведения мероприятий, по которым возникли споры с взаимодействующими органами управления и организациями.

Данный этап наиболее трудоемкий, так как требуется согласование планируемых мероприятий со всеми заинтересованными сторонами.

Руководитель органа управления в этот период принимает участие в решении наиболее сложных проблем как лично, так и через своих заместителей. Контролирует деятельность подчиненных по срокам, определенным в календарном плане, полноту и качество отработки вопросов.

Все исполнители работают по своим направлениям, согласно календарному плану, разрабатывая предложения в проект документа.

Предложения в проект документа должны быть конкретными и обеспечивать высокое качество планирующих документов в целом.

Если необходимо, предложения представляются с расчетом финансовых средств и ресурсов на их обеспечение, обоснованием целесообразности их проведения. Предложения должны быть согласованы с соисполнителями и заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и организациями, привлекаемыми к проведению мероприятий.

Сроки разработки и представления предложений определяются с учетом времени, необходимого для их проработки и согласования.

При необходимости проводятся рабочие совещания, где уточняется содержание документов. К следующему совещанию готовятся необходимые данные, выписки из планирующих документов, учитываются вопросы взаимодействия.

На совещании заслушиваются те должностные лица, которым была поставлена задача по подготовке необходимых исходных данных, заслушиваются все желающие с предложениями, возникшими в ходе работы, проблемами, для решения которых требуется вмешательство вышестоящих должностных лиц.

После проработки содержания документов они оформляются в соответствии с требованиями методических разработок и инструкций по делопроизводству.

Документы должны иметь установленный комплекс обязательных реквизитов и порядок их расположения.

Документ должен иметь заголовок, кратко и точно отражающий содержание документа. Текст документа должен содержать достоверную и аргументированную информацию.

В итоге второго этапа планирующие документы полностью разработаны, согласованы на уровне исполнителей заинтересованных сторон и оформлены в соответствии с требованиями руководящих документов. То есть подготовлены проекты всех планирующих документов.

В. Этап согласования, подписания и утверждения планирующих документов

На данном этапе проект разработанного документа, если это предусмотрено соответствующими требованиями, проходит окончательное согласование в заинтересованных органах исполнительной власти, органах управления и организациях, подписывается и представляется на утверждение соответствующему должностному лицу.

Выписки из планирующих документов рассылаются в структурные подразделения и заинтересованные органы управления.

Планирующие документы, разработанные в структурных подразделениях, доводятся до их сотрудников в порядке и в сроки, устанавливаемые начальником (руководителем) структурного подразделения.

В итоге третьего этапа планирующие документы введены в действие и доведены до всех исполнителей в части их касающейся.

Организация контроля за выполнением плановых мероприятий

Организация полной, точной и своевременной реализации плановых мероприятий возлагается на соответствующего руководителя органа

управления (структурного подразделения), который организует контроль исполнения через подразделения, либо назначенных сотрудников.

После выполнения планового мероприятия ответственный исполнитель готовит обобщенные итоговые документы (докладную записку, справку, отчет и т.п.), содержание которых должно отражать сведения о конкретно осуществленной работе и ее результатах, с указанием подготовленных документов и их регистрационных реквизитов. Итоговый документ должен содержать вывод о признании мероприятия выполненным и подлежащим снятию с контроля.

Обобщенный итоговый документ докладывается руководителю, утвердившему документ. После получения соответствующей резолюции на документе его копия передается в подразделение, осуществляющее планирование, для учета и снятия с контроля.

При возникновении обстоятельств, не позволяющих выполнить (реализовать) плановое мероприятие в установленный срок, ответственный исполнитель в установленные сроки докладывает об этом мотивированным рапортом руководителю, утвердившему соответствующий документ.

4.7. Структура и содержание основных планирующих документов РСЧС

Важнейшей группой документов, используемых в системах управления, являются **нормативные правовые документы (НПД)**.

Полнота и качество нормативной правовой и методической базы строительства и функционирования РСЧС являются важным условием обеспечения качественного и эффективного решения как стоящих перед ней основных задач, так планирования мероприятий РСЧС. Поэтому проблема ее создания и постоянного совершенствования является достаточно актуальной, особенно, с учетом того, что сами системы РСЧС находятся в стадии активного строительства и развития.

Прежде чем рассматривать структуру и основное содержание

нормативных правовых документов по вопросам РСЧС, проанализируем систему их разработки с научной и методической точки зрения.

Для совершенствования системы НПД необходимо решить следующие задачи:

провести анализ целей и функциональных задач РСЧС в целом и на каждом уровне по режимам их функционирования, составить их систематизированный перечень;

провести сбор, обобщение и анализ действующих нормативных правовых и методических документов;

оценить полноту обеспеченности решения основных функциональных задач имеющимся составом нормативных документов («лишние» параллельные, неоднозначные, отсутствующие и т.д.);

провести анализ используемого в рамках РСЧС понятийно-терминологического аппарата и других основополагающих положений нормативных документов, используемых как основа при разработке и дальнейшем совершенствовании нормативной базы, а также при проведении научно-исследовательских работ и практической деятельности работников и специалистов, связанной с разработкой конкретных документов;

разработать (уточнить) необходимые НПД.

В настоящее время разработана и издана «Энциклопедия гражданской защиты», которая позволит устранить основные недостатки понятийно-терминологического аппарата и более грамотно разрабатывать НПД.

К **планирующим документам** относятся все документы, разрабатываемые на каждом уровне РСЧС в органах управления, формированиях, а также должностными лицами на основе нормативных правовых актов в интересах решения задач по предназначению данного уровня (системы, подсистемы, звена, формирования, должностного лица), а также для решения своих внутренних задач.

Классифицировать планирующие документы можно по разным признакам, в зависимости от целевых установок на их разработку.

А. Административно-организационные документы

Документы по созданию и повседневной деятельности органов управления и сил РСЧС, касающиеся повседневной организационной, административной, учебной и хозяйственной деятельности органов управления.

К административно-организационным документам относятся:

Организационные документы:

положения о системе (подсистемах) РСЧС, об органах управления, о силах и средствах, о ресурсах и резервах РСЧС и др.;

руководства, наставления о порядке их применения органов управления, сил и средств при угрозе и возникновении ЧС и другие.

Административные документы по повседневной деятельности:

административно-хозяйственные;

учебно-методические и др.

Справочные документы:

расчеты, описания, инструкции, схемы, справки, ведомости и др.

Б. Оперативные документы

Документы по действиям органов управления и сил РСЧС при угрозе и возникновении ЧС:

управленческие документы — планы действий (взаимодействия) по предупреждению и ликвидации ЧС; планы основных мероприятий и другие планы; решения, приказы и распоряжения; рабочие карты и другие;

оперативно-информационные документы — донесения, сводки, информации, сообщения, отчеты, журналы действий сил РСЧС, отчетные карты и другие;

справочные документы — описания, схемы, планы городов инструкции и другие.

В. Мобилизационные документы

Документы по мобилизации и мобилизационной подготовке, касающиеся планирования и ведения мобилизационных мероприятий.

В соответствии с Перечнем единых регламентирующих документов по организации планирования и управления деятельностью в системе МЧС России, утвержденным приказом МЧС от 21.07.2005 г. № 576, основные управленческие документы разрабатываются ***в повседневной деятельности.***

Ряд документов необходимых для организации реагирования возникшие ЧС, разрабатываются ***в кризисных ситуациях.***

Данным Перечнем определяются: наименование документа, ответственный за разработку, кто представляет предложения в проект документа и сроки представления, срок разработки (корректировки) документа, кто согласовывает, утверждает документ.

Кроме того, документы могут быть классифицированы и по другим признакам. К ним можно отнести важность информации, срочность ее представления и другие признаки.

По важности информации:

особо важная - существенно влияющая на процесс оценки обстановки, принятие решения на выполнение мероприятий или применение сил и средств - докладывается немедленно;

важная - донесения, сводки, информации, сообщения, расчеты и другая информация, необходимая для принятия или корректировки решения - представляется в установленные сроки;

обычной важности (остальная) - представляется в установленные сроки (согласно табелю срочных донесений) или по требованию.

По срочности информации:

чрезвычайная - требующая незамедлительного принятия решения - доводится до соответствующих должностных лиц и органов управления немедленно;

срочная - содержащая сведения, сроки и очередность которых заранее установлена табелем срочных донесений, или представляется по отдельным распоряжениям или по требованию;

текущая - постоянно или периодически поступающие, запланированные к получению сведения - сроки их представления не устанавливаются, они докладываются по требованию или по мере накопления.

К основным планирующим документам РСЧС следует отнести:

Планы действий и взаимодействия по предупреждению и ликвидации ЧС на всех уровнях РСЧС;

Планы основных мероприятий в области гражданской обороны, ПЛЧС, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на год на всех уровнях РСЧС;

Текущие оперативно-управленческие документы – постановления, приказы, распоряжения и другие документы *(уточняющие и корректирующие соответствующие разделы планов)***.**

Примерный перечень учетных, организационно-плановых, формализованных и иных документов, которые необходимо иметь в органах управления по следующим основным группам:

документы, регламентирующие повседневную работу;

документы оперативной группы;

документы комиссии по ЧС;

документы по предупреждению ЧС;

документы по эвакуации населения;

документы по подготовке и применению поисково-спасательных формирований;

документы по вопросам инженерно-технических мероприятий;

документы по РХБ и медицинской защите;

документы по обучению и профессиональной подготовке и др.

Форма, структура, содержание, порядок разработки и согласование основных планирующих документов определяются методическими рекомендациями, которые разрабатываются по своим направлениям департаментами, управлениями МЧС России, а также ГУ МЧС России по субъектам РФ.

Кроме того, в каждом органе управления, организации, формировании разрабатываются свои методические рекомендации, более конкретные и подробные на основе вышеназванных, с учетом местных условий.

План основных мероприятий в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации ЧС, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах – это документ, который определяет объем, организацию, порядок, способы и сроки осуществления мероприятий по вопросам гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности в повседневной деятельности на всех уровнях РСЧС. Зачем всё это!!!

В качестве примера приведена структура плана основных мероприятий субъекта РФ.

I. Основные мероприятия в области ГО, ПЛЧС, ОПБ и безопасности людей на водных объектах, в части касающейся субъекта РФ.

II. Мероприятия, проводимые ЦА МЧС России в части, касающейся субъекта РФ.

III. Мероприятия, проводимые РЦ в части, касающейся субъекта РФ.

IV. Мероприятия, проводимые администрацией области.

1. Основные мероприятия в области ПЛЧС, ОПБ и безопасности людей на водных объектах.

2. Мероприятия по подготовке ОУ, сил и средств ГО и РСЧС, должностных лиц, специалистов и населения:

а) подготовка органов управления, сил и средств ГО и РСЧС;

б) подготовка должностных лиц, специалистов и населения.

3. Мероприятия по проверке готовности ОУ, сил и средств ГО и РСЧС субъекта РФ к действиям по предназначению.

Предназначение, структура и содержание Плана действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

План действий предназначен для организации и осуществления ряда крупных мероприятий по предупреждению и заблаговременной подготовке к ликвидации возможных последствий ЧС, а в идеале их существенного снижения.

План действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера предусматривает объем, сроки и порядок выполнения мероприятий РСЧС:

по предупреждению или снижению последствий крупных производственных аварий, катастроф и стихийных бедствий при угрозе их возникновения;

по защите населения, материальных и культурных ценностей;

по проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ при их возникновении;

а также определяет привлекаемые для этого силы и средства.

В качестве примера приведена структура плана действий для субъекта Российской Федерации (два раздела и приложения).

Раздел I

1. Краткая географическая и социально-экономическая характеристика субъекта Российской Федерации и оценка возможной обстановки на его территории.

1.1. Рельеф, климат, растительность, гидрография, общие выводы.

1.2. Административное деление, население и населенные пункты.

1.3. Экономическая характеристика субъекта Российской Федерации.

1.4. Пути сообщения и транспорт:

железнодорожный транспорт (в том числе его возможности);

автомобильный транспорт (в том числе его возможности);

трубопроводный транспорт (нефте-, газо-, продуктопроводы, их характеристика, производительность);

воздушный транспорт (коридоры пролета авиации, аэродромы, посадочные площадки и их характеристика, наличие приписанных самолетов и вертолетов по видам, в том числе состояние санитарной авиации);

водный транспорт (основные водные акватории, порты и их характеристика, состав и возможности приписанных средств водного транспорта, отдельно-спасательных).

Выводы по транспорту:

наиболее уязвимые участки путей сообщения; потенциально-опасные участки газо-, нефте-, продуктопроводов; влияние инженерных сооружений на транспортных коммуникациях на ведение АСДНР.

1.5. Перечень радиационно-, химически- и пожароопасных городов и населенных пунктов, объектов, имеющих АХОВ, взрыво-, пожароопасные и биологические вещества; перечень железнодорожных узлов, станций, наливных причалов, где возможно скопление транспортных средств с этими веществами, магистралей, по которым они перевозятся, нефтепромыслов, гидроузлов и других объектов, влияющих на экологическую обстановку.

1.6. Построение территориальной подсистемы РСЧС (краткая характеристика, задачи, состав, службы (звенья), оперативно-диспетчерские службы, система оповещения и управления).

1.7. Районы, неблагополучные в эпидемиологическом, эпизоотическом и сейсмическом отношении, наиболее часто подверженные лесным и торфяным пожарам, другим стихийным бедствиям их характеристики.

1.8. Краткая оценка возможной обстановки на территории субъекта Российской Федерации при возникновении крупных производственных аварий, катастроф и стихийных бедствий:

при авариях на всех видах транспорта;

при авариях на объектах экономики, имеющих АХОВ;

при взрывах и пожарах;

при катастрофических затоплениях;

при радиационном и химическом загрязнении (заражении);

при массовых инфекционных заболеваниях людей и животных.

1.9. Прогноз ущерба промышленного, сельскохозяйственного производства и численности пострадавшего населения при возникновении возможных чрезвычайных ситуаций.

1.10. Предстоящие мероприятия РСЧС и их ориентировочный объем по предупреждению или снижению последствий крупных производственных аварий, катастроф и стихийных бедствий, по защите населения, сельскохозяйственных животных и растений, материальных ценностей, а также проведения АСДНР при их возникновении и другие особенности территории, влияющие на выполнение этих мероприятий.

1.11. Создание и восполнение резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций.

1.12. Осуществление наблюдения и контроля за состоянием окружающей природной среды, обстановкой на потенциально-опасных объектах и на прилегающих к ним территориях.

1.13. Наличие транспортных средств для эвакуации населения из районов возможных ЧС глобального и регионального масштабов.

1.14. Расчеты на перевозку эваконаселения автомобильным, железнодорожным, морским, речным и воздушных транспортом (таблица).

Общие выводы.

Раздел II

Мероприятия при угрозе и возникновении крупных производственных аварий, катастроф и стихийных бедствий

1. При угрозе возникновения крупных производственных аварий, катастроф и стихийных бедствий (режим повышенной готовности):

1.1. Порядок оповещения органов управления РСЧС, спасательных воинских формирований МЧС России, поисково-спасательных служб, рабочих, служащих и остального населения об угрозе возникновения ЧС. Информирование населения в районах возможного возникновения ЧС.

1.2. Объем, сроки, привлекаемые силы и средства, порядок осуществления мероприятий по предупреждению или снижению воздействия ЧС:

приведение в готовность сил и средств РСЧС, имеющихся защитных сооружений, заглубленных помещений, герметизация наземных зданий и сооружений, укрытие в них населения;

подготовка к выдаче и выдача рабочим, служащим и остальному населению средств индивидуальной защиты;

приведение в готовность автотранспорта и загородной зоны для эвакуации, отселения и приема населения;

проведение мероприятий по медицинской и противоэпидемической защите населения;

проведение профилактических противопожарных мероприятий и подготовка к безаварийной работе производства.

организация и осуществление государственной экспертизы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

организация и проведение государственного надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

2. При возникновении крупных производственных аварий, катастроф и стихийных бедствий (чрезвычайный режим):

2.1. Порядок оповещения органов управления РСЧС, спасательных воинских формирований МЧС России, поисково-спасательных служб, рабочих и служащих, остального населения о возникновении ЧС. Организация разведки в районе ЧС и прогнозирование обстановки.

2.2. Приведение в готовность и развертывание сил и средств РСЧС, поисково-спасательных служб, привлекаемых к АСДНР, их состав, сроки готовности и предназначение. Организация работ.

2.3. Защита населения (объемы, сроки, порядок осуществления мероприятий и привлекаемые для их выполнения силы и средства):

укрытие в защитных сооружениях;

обеспечение индивидуальными средствами защиты, приборами радиационной и химической разведки;

лечебно-эвакуационные и противоэпидемические мероприятия;

эвакуация (отселение) населения.

2.4. Защита сельскохозяйственных животных, продукции животноводства и растениеводства, укрытие и эвакуация животных и кормов, герметизация складских помещений и другие мероприятия (их объемы, сроки и порядок осуществления, привлекаемые силы и средства).

2.5. Осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от ЧС, проведение гуманитарных акций.

3. Обеспечение действий сил и средств территориальной подсистемы РСЧС, привлекаемых для проведения АСДНР, а также для осуществления мероприятий по защите населения, сельскохозяйственных животных, продукции животноводства и растениеводства, материальных ценностей.

4. Проведение АСДНР по устранению непосредственной опасности для жизни и здоровья людей, восстановление жизнеобеспечения населения. Привлекаемые для этого силы и средства РСЧС.

5. Взаимодействие с органами военного командования, КЧС соседних субъектов Российской Федерации, общественными организациями по вопросам сбора и обмена информацией о ЧС, направления сил и средств для их ликвидации.

6. Управление мероприятиями территориальной подсистемы РСЧС:

порядок занятия комиссиями по чрезвычайным ситуациям (оперативными группами) пунктов управления;

организация оповещения и информация органов управления сил и средств РСЧС, рабочих и служащих и остального населения об обстановке, их действиях и правилах поведения в районах ЧС;

организация связи с подчиненными, вышестоящими и взаимодействующими органами управления.

ПРИЛОЖЕНИЯ

1. **Карта возможной обстановки** при возникновении чрезвычайных ситуаций (М 1:500 000, а для субъектов Российской Федерации, расположенных на больших территориях - М:1 000 000).

На карту наносятся:

а) границы административного деления субъекта РФ и границы с соседними субъектами РФ; органы управления (пункты управления) регионального (местного) уровней, пункты постоянной дислокации спасательных воинских формирований МЧС России, поисково-спасательных служб, соединений и воинских частей Минобороны РФ, частей и подразделений МВД РФ, других ведомств и аварийно-спасательных формирований, выделяемых по плану взаимодействия и привлекаемых для ликвидации ЧС;

б) районы с большой концентрацией радиационно, химически, взрыво и пожароопасных объектов и городов с возможными зонами заражения, в т.ч. нефте, газо и продуктопроводы;

в) районы, неблагополучные в эпидемиологическом, эпизоотическом отношениях, подверженные геофизическим, геологическим, метеорологическим и другим стихийным бедствиям;

г) наиболее крупные гидроузлы с зонами возможного катастрофического затопления, районы возможного подтопления;

д) численность населения, находящегося в зонах возможного возникновения чрезвычайных ситуаций (таблица);

е) пункты размещения запасов материально-технических средств.

2. Календарный план основных мероприятий территориальной подсистемы РСЧС при угрозе и возникновении производственных аварий, катастроф и стихийных бедствий.

3. Решение председателя КЧС территориальной подсистемы РСЧС на ликвидацию ЧС (карта области, планы городов).

На карте (плане города, объекта) отражаются:

границы зоны ответственности;

необходимые данные о силах и средствах РСЧС;

мероприятия, выполняемые силами и средствами старшего начальника;

замысел действий: районы (участки, объекты) сосредоточения основных усилий; последовательность (этапы) и способы выполнения задачи; распределение сил и средств усиления; расположение частей, (подразделений) в группировке сил - количество эшелонов, смен в эшелоне, резерв;

задачи силам и средствам РСЧС, участки и разграничительные линии между ними;

главные вопросы взаимодействия и обеспечения;

основы организации управления;

районы сосредоточения (исходные районы) подчиненных сил и средств РСЧС, взаимодействующих формирований и воинских частей (подразделений), привлекаемых для решения совместных задач;

маршруты и порядок выдвижения в район проведения АСДНР, построение походного порядка;

время прохождения исходного рубежа (пункта), рубежей (пунктов) регулировки и рубежа ввода;

зоны (районы) пожаров, завалов, заражения и другие препятствия на маршрутах движения и порядок их преодоления;

районы размещения пунктов управления вышестоящего органа государственной власти, своих сил и средств РСЧС, подчиненных частей (подразделений) и взаимодействующих сил;

фактическая радиационная, химическая и биологическая (бактериологическая) обстановка в районе действий сил и средств РСЧС;

метеоданные;

сигналы управления и оповещения;

другие необходимые данные.

Решение подписывается Председателем КЧС субъекта РФ и утверждается губернатором субъекта Российской Федерации.

4. Расчет сил и средств территориальной подсистемы РСЧС, привлекаемых для выполнения мероприятий при угрозе и возникновении производственных аварий, катастроф и стихийных бедствий (сетевой график по наращиванию сил и средств).

5. Организация управления, оповещения и связи при угрозе и возникновении производственных аварий, катастроф и стихийных бедствий (схема).

4.8. Направления совершенствования планирования мероприятий РСЧС

Вопросы планирования, как важнейшей управленческой функции, должны быть поставлены комплексно в целом в РСЧС и детально проработаны на всех уровнях.

С целью повышения эффективности реагирования на ЧС (в частности снижения времени реагирования на ЧС) целесообразно решить следующие задачи:

1. Провести оптимизацию и стандартизацию планирующих документов, разрабатываемых в повседневной деятельности и в кризисных ситуациях на всех уровнях РСЧС.

2. Разработать единые методические рекомендации по организации планирования для всех уровней РСЧС (а не только для МЧС России, см. приказ МЧС от 21 июля 2005 года № 576 «Об утверждении Перечня единых регламентирующих документов по организации планирования и управления деятельностью в системе МЧС России).

3. Разработать единые для РСЧС методики:

по прогнозированию и оценке обстановки для всех видов ЧС мирного и военного времени;

по расчету группировки сил, необходимой для реагирования на ЧС мирного и военного времени;

по расчету финансовых затрат и материальных ресурсов, необходимых для ликвидации ЧС;

по оценке эффективности выполнения мероприятий РСЧС и др.

4. Разработать единое программное обеспечение планирования для всех уровней РСЧС (в настоящее время эта работа выполняется в инициативном порядке в отдельных органах управления по отдельным задачам планирования мероприятий РСЧС).

5. Привести структуры Планов действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного на всех уровнях РСЧС в соответствие с ключевыми задачами каждого уровня (в настоящее время структуры и формы Планов действий начиная с объектового звена и выше практически идентичны, что не вполне соответствует специфике решаемых задач на каждом уровне).

Раздел 5. ОРГАНИЗАЦИЯ МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МЕРОПРИЯТИЙ ГО И РСЧС

Одно из основных условий обеспечения защиты территорий и населения, как при выполнении мероприятий гражданской обороны, так и в условиях чрезвычайных ситуаций мирного времени – это полное и бесперебойное **материально-техническое обеспечение сил ГО и РСЧС,** привлекаемых для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ, и **первоочередное жизнеобеспечение пострадавшего населения**.

Материальное обеспечение сил ГО и РСЧС – это комплекс мероприятий проводимых с целью своевременного и полного удовлетворения потребностей сил ГО и РСЧС необходимыми материальными средствами для проведения спасательных, неотложно-восстановительных работ и других задач по защите территорий и населения пострадавших при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при чрезвычайных ситуациях мирного времени.

Первоочередное жизнеобеспечение пострадавшего населения – это комплекс первоочередных мероприятий по обеспечению населения пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при чрезвычайных ситуациях мирного времени, включающий в себя: информационное обеспечение населения, обеспечение населения жильем, водой, питанием (продуктами питания), предметами первой необходимости, медицинское обеспечение, обеспечение коммунально-бытовыми услугами.

Для выполнения задач по обеспечению мероприятий ГО, защите населения и территорий в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, кроме военизированных формирований (МО РФ, МВД РФ, МЧС России), привлекаются **нештатные аварийно-спасательные формирования (НАСФ)**.

В настоящей лекции рассмотрены вопросы организации и работы НАСФ только служб материального обеспечения гражданской обороны местных органов власти. Под **службами материального обеспечения**, в данной лекции, понимаются службы гражданской обороны:

торговли и питания (продовольственного и вещевого снабжения);

снабжения горючим и смазочными материалами;

материально-технического обеспечения (снабжения).

5.1.Материально-техническое обеспечение мероприятий гражданской обороны. Резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций и запасы материальных средств в целях гражданской обороны

Материально-техническое обеспечение мероприятий гражданской обороны (далее **ГО**) и сил единой государственной системы по предупреждению и действиям в чрезвычайных ситуациях (далее – **РСЧС**) является одним из условий успешного ведения аварийно – спасательных и других неотложных работ в зонах разрушений возникших при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также в районах чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий (далее – **ЧС**), оно заключается в своевременном и полном удовлетворении потребностей сил ГО и РСЧС, населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при ЧС мирного времени и террористических актах необходимыми материальными и техническими средствами для проведения спасательных, неотложно-восстановительных работ и других задач по защите территорий и населения и организуется с **целью**:

заблаговременной подготовки и поддержания в постоянной готовности сил ГО и РСЧС;

проведения мероприятий по защите населения, объектов и материальных средств, при ведении военных действий или вследствие этих действий и при ЧС мирного времени;

обеспечения проведения спасательных работ и других неотложных мероприятий в очагах поражения и в районах ЧС;

создания условий для быстрого перевода всей системы ГО с мирного на военное время.

Основными задачами органов управления и служб материального обеспечения по материальному обеспечению сил ГО и РСЧС, жизнеобеспечению пострадавшего населения являются:

разработка и корректировка планов материального (материально-технического) обеспечения мероприятий ГО и обеспечения действий по предупреждению и ликвидации ЧС;

подготовка служб и формирований НАСФ материального обеспечения к выполнению задач по обеспечению ликвидации последствий ЧС;

совершенствование и расширение в загородной зоне материально-технической базы торговли, общественного питания и материального снабжения;

создание запасов материальных средств, накопление специального имущества и техники ГО для оснащения формирований, выявление и учет местных материальных ресурсов;

учет и приписка к формированиям штатно-табельной техники и имущества народнохозяйственного значения (не предназначенной, при объявлении мобилизации, для поставки в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования, органы и специальные формирования или использования в их интересах);

совершенствование способов защиты продовольствия и других материальных средств от современных и перспективных средств поражения;

материальное обеспечение формирований НАСФ и пострадавшего, при ведении военных действий или вследствие этих действий, от последствий стихийных бедствий, производственных аварий и катастроф, террористических актов, населения;

закладка запасов продовольствия на пункты управления (далее – **ПУ**);

Организация материального обеспечения мероприятий ГО и ликвидации последствий ЧС

Организация устойчивого и бесперебойного снабжения сил ГО и РСЧС необходимыми материальными средствами при выполнении ими задач по ликвидации последствий ЧС и военных действий, жизнеобеспечения пострадавшего и эвакуируемого населения возлагается:

а) при чрезвычайных ситуациях мирного времени, на:

территориальные подсистемы и звенья РСЧС, включающие координирующий орган – комиссию по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности (далее – **комиссию по ЧС**) (республиканскую, краевую, областную, районную, городскую и т.д.) или другой орган, выполняющий ее функции;

функциональные подсистемы и звенья РСЧС;

б) в военное время, на:

руководителей гражданской обороны территориальных и местных органов власти,

органы управления по делам ГОЧС при данных органах власти.

Непосредственными организаторами материального обеспечения (как при выполнении мероприятий ГО, так и при ликвидации ЧС) являются начальники соответствующих служб ГО, а исполнителями командиры нештатных аварийно-спасательных формирований (далее – **НАСФ**).

Кроме того, в организации материального обеспечения принимают участие: ведомственные органы управления и организации торговли и

материально–технического снабжения; коммерческие структуры различных организационно-правовых форм; торговые (коммерческие) ассоциации промышленных и транспортных министерств и ведомств; органы здравоохранения, социального обеспечения, образования; другие организации, привлекаемые на договорной основе по решению органов исполнительной власти.

При ликвидации ЧС мирного времени комиссии по ЧС территориальных и местных органов власти координируют деятельность различных структур, привлекаемых для обеспечения сил РСЧС, пострадавшего населения и отвечают за организацию взаимодействия между ними.

При выполнении мероприятий ГО эти функции выполняют Главные управления МЧС России по субъектам РФ и службы ГО территориальных и местных органов власти.

При проведении мероприятий по организации материально-технического обеспечения действий сил ГО и РСЧС, жизнеобеспечения пострадавшего населения целесообразно руководствоваться следующими требованиями:

запасы ресурсов жизнеобеспечения создавать в объемах, необходимых для удовлетворения потребностей сил ГО и РСЧС и пострадавшего населения по нормам установленным для ЧС (военного времени), с учетом природных и других условий в зоне предполагаемых бедствий;

в создаваемых ресурсах продовольствия предусмотреть запасы в виде сухого пайка с длительными сроками хранения, имеющего особый статус;

хранение ресурсов материально-технических средств осуществлять в местах, исключающих порчу, затопление, заражение и расхищение;

для распределения ресурсов предусмотреть стационарную сеть торговли и общественного питания, автотопливозаправочных станций, предусмотреть создание на их базе подвижных пунктов аналогичного предназначения (подвижные пункты питания, продовольственного и вещевого снабжения, хлебопекарни, автолавки, подвижные автотопливозаправочные станции);

в зонах возможного радиоактивного загрязнения и химического заражения осуществлять постоянный контроль продуктов питания и товаров первой необходимости;

для контроля и обеззараживания ресурсов, а также дезинфекции и дератизации создать резерв приборов, реактивов и средств специальной обработки;

зараженные (загрязненные) продукты питания и товары первой необходимости, непригодные для дальнейшего использования, подлежат захоронению.

В целях совершенствования организации материально-технического обеспечения при территориальных органах исполнительной власти (комиссиях по ЧС) создаются рабочие (оперативные) группы, состоящие из представителей органов власти, органов управления по делам ГОЧС, коммерческих структур (различных организационно – правовых форм), производителей товаров народного потребления.

Оперативные группы призваны решать следующие основные задачи:

мобилизовать продовольственные и промышленные ресурсы в зоне ЧС и в сопредельных районах;

организовать выделение дополнительные ресурсы и рационально их использовать;

готовить данные о составе и возможностях подчиненных сил служб материального обеспечения, производить необходимые расчеты по их использованию;

готовить предложения по применению сил и организации соответствующих видов обеспечения;

определять контингенты и численность пострадавшего населения для обеспечения основными видами товаров;

организовать работу предприятий торговли по обеспечению пострадавшего населения необходимыми товарами в зависимости от вида ЧС;

закреплять пострадавшее население за предприятиями торговли и общественного питания;

разрабатывать порядок обеспечения пострадавшего населения основными товарами (по талонам, спискам и т. д.).

Работа оперативных групп по материально-техническому обеспечению сил ГО и РСЧС и пострадавшего населения осуществляется на основе:

планов ГО и обеспечения действий по предупреждению и ликвидации ЧС;

директивных указаний местных органов исполнительной власти, распоряжений, решений и т. д., направленных на оперативные решения вопросов;

договоров, с использованием различных экономических, компенсационных и правовых регуляторов.

При организации снабжения материальными средствами на договорной основе обе стороны (представители местных органов власти и торговых структур различных организационно – правовых форм) заключают между собой договор, в котором определяются необходимые и взаимоприемлемые условия снабжения сил ГО и РСЧС и пострадавшего населения.

В целях покрытия образующегося, в период военных действий или в зоне ЧС, дефицита материально–технических средств и товаров первой необходимости для снабжения сил ГО и РСЧС, пострадавшего населения предусматривается использование в первую очередь местных товарных ресурсов, образуемых из:

текущих пригодных запасов материально–технических средств и товаров первой необходимости, сохранившихся на предприятиях;

запасов, имеющихся на предприятиях промышленности (поставщиков товаров);

запасов, имеющихся на сельскохозяйственных предприятиях;

чрезвычайных резервных фондов для ликвидации ЧС, создаваемых за счет местных бюджетов и иных источников.

Резервы материальных ресурсов для ликвидации ЧС и запасы материальных средств в целях ГО

Для обеспечения действий сил ГО и РСЧС при проведения АС и ДНР и жизнеобеспечения населения создаются следующие виды резервов материальных ресурсов для ликвидации ЧС и запасов материальных средств в целях ГО:

а) резервы материальных ресурсов для ликвидации ЧС:

федеральные резервы – резервы материальных ресурсов для обеспечения первоочередных работ по ликвидации ЧС в составе государственного материального резерва, решением Правительства Российской Федерации за счет федерального бюджета;

ведомственные резервы – резервы материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти, решением федеральных органов исполнительной власти за их счет;

территориальные резервы – резервы материальных ресурсов субъектов Российской Федерации, решением органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за счет бюджета самого субъекта;

местные резервы – резервы материальных ресурсов органов местного самоуправления за счет средств местного бюджета;

объектовые резервы – резервы материальных ресурсов предприятий, учреждений и организаций независимо от их организационно – правовых форм собственности, решением администрации предприятий, учреждений и организаций за счет собственных средств;

Резервы материальных ресурсов для ликвидации ЧС, как правило, создаются по следующей номенклатуре: продовольствие, вещевое имущество,

строительные материалы, горючее и смазочные материалы, медикаменты и медицинское имущество, другие материальные ресурсы.

Резервы материальных ресурсов для ликвидации ЧС используются при проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ по устранению непосредственной опасности для жизни и здоровья людей, для развертывания и содержания временных пунктов проживания и питания пострадавших граждан, оказания им единовременной материальной помощи и других первоочередных мероприятий, связанных с обеспечением жизнедеятельности пострадавшего населения, а также для обеспечения привлекаемых для ликвидации ЧС сил. Они размещаются на объектах, предназначенных для их хранения и откуда возможна их оперативная доставка в зоны ЧС.

Система резервов материальных ресурсов должна использоваться следующим образом:

при возникновении чрезвычайной ситуации, ограниченной рамками предприятия, учреждения, организации – чрезвычайную ситуацию локального характера – ее ликвидация осуществляется силами и средствами, резервами материальных ресурсов предприятия, учреждения, организации, на базе которых создаются объектовые резервы. Если масштабы ЧС таковы, что имеющимися материальными ресурсами и объектовыми резервами локализовать или ликвидировать ее невозможно, то администрация предприятия, учреждения, организации вправе обратиться за помощью в органы местного самоуправления, которые привлекают к ликвидации ЧС местные резервы;

при возникновении чрезвычайную ситуацию муниципального характера ее ликвидация осуществляется силами, средствами и резервами органов местного самоуправления. При недостаточности материальных ресурсов и имеющихся местных резервов, органы местного самоуправления в установленном порядке обращаются за помощью к органам исполнительной

власти субъекта Российской Федерации, на территории которого они расположены. В случае принятия положительного решения об оказании помощи, органами местного самоуправления выделяются материальные ресурсы из территориального резерва;

при возникновении ЧС межмуниципального характера, регионального характера, межрегионального характера или федерального характера и отсутствия на территориальном уровне необходимых материальных ресурсов и резервов для ее ликвидации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в установленном порядке обращаются в Правительство РФ, федеральные органы исполнительной власти РФ, с представителем обоснованных расчетов, с просьбой о выделении материальных ресурсов из федерального или ведомственных резервов.

б) запасы материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств в целях ГО, которые предназначены для первоочередного обеспечения населения в военное время, а также оснащение спасательных воинских формирований (СВФ) и НАСФ при проведении АС и ДНР в случае возникновения опасности при ведении военных действий или вследствие этих действий. Запасы материальных средств в целях ГО создаются и содержатся Федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и организациями.

Запасы материально-технических средств в целях ГО включают: специальную и автотранспортную технику, средства малой механизации, приборы и оборудование другие средства, предусмотренные табелями оснащения СВФ и НАСФ. **Запасы продовольственных средств** включают: крупу, муку, мясные, рыбные и растительные консервы, соль, сахар, чай и другие продукты. **Запасы медицинских средств** включают: медикаменты и другое медицинское имущество. **Запасы иных средств** включают: вещевое имущество, средства связи и оповещения, средства радиационной, химической

и биологической защиты, отдельные виды топлива, спички, табачные изделия, свечи и другие средства.

Номенклатура и объемы резервов материальных ресурсов для ликвидации ЧС и запасов материальных средств в целях ГО устанавливаются создающим их органом с учетом повторяемости и характера ЧС и возможных последствий военных действий, анализа статистических данных, экспертных оценок и другой информации, и определяются в зависимости от масштабов ЧС и расчетных последствий военных действий, продолжительности периода жизнеобеспечения, в течение которого должно осуществляться устойчивое снабжение населения по нормам ЧС и нормам военного времени.

Продолжительность периода жизнеобеспечения, при чрезвычайных ситуациях, как правило, принимают:

при ЧС локального и муниципального уровня – до 7 суток;

при ЧС межмуниципального и регионального уровня – 14-20 суток;

при ЧС межрегионального и федерального уровня – 30-40 суток.

Номенклатура и объемы запасов для обеспечения НАСФ определяются исходя из норм оснащения и потребности в обеспечении их действий в соответствии с планами гражданской обороны и планами действий федеральных органов исполнительной власти, субъектов РФ, муниципальных образований и организаций.

Для удовлетворения жизненно важных потребностей населения в зоне ЧС по видам жизнеобеспечения устанавливаются научно обоснованные нормативы, определяющие минимальный, но достаточный для выживания человека перечень материальных средств. По продуктам питания за основу расчета берется средняя физиологическая потребность человека в энергии (величина основного обмена) равная 1700 ккал в состоянии покоя. С учетом пребывания в зоне ЧС эта норма увеличивается до 2300 ккал. Суточные потребности пострадавшего населения в воде, продуктах питания рассчитываются по численности и нормам обеспечения в условиях ЧС с

определением их общей потребности на прогнозируемый период ликвидации ЧС. При оценке потребностей пострадавшего населения в продуктах питания следует считать, что, в первые 2-3 суток после бедствия, до организации в зоне ЧС (в зоне эвакуации) приготовления горячей пищи, для его обеспечения, как правило, представится возможность использовать только сухие пайки и консервированные продукты, не требующие тепловой обработки. В дальнейшем, при определении объемов поставки пострадавшему населению продуктов питания следует исходить из организации двухразового горячего питания в сутки и одного раза питания консервированными продуктами или продуктами из набора сухих пайков. Хочется отметить, что нормы обеспечения продуктами питания, предметами первой необходимости, водой в различной методической литературе – различны, поэтому решение о норме обеспечения в конкретных условиях принимается местными органами власти исходя из имеющихся ресурсов (материальных и финансовых), возможностей служб материального обеспечения и вида бедствия (эвакуация, ЧС, теракт и т.п.)

При организации жизнеобеспечения населения учитываются также потребности во всех видах жизнеобеспечения личного состава специализированных аварийно-спасательных формирований и самих служб жизнеобеспечения. Предусматривается, что прибывающие в зону ЧС специализированные аварийно-спасательные формирования, в т.ч. и войска (МЧС, МО, МВД), должны иметь автономное жизнеобеспечение, хотя бы на несколько (до трех) суток. Дальнейшее их обеспечение в мирное время, как правило, производится за счет местных ресурсов. В военное время порядок их обеспечения предусматривается соответствующими министерствами (МЧС, МО, МВД).

В районы, пострадавшие в результате аварий, катастроф и стихийных бедствий должны поставляться товары, качество которых соответствует стандартам, санитарным нормам и правилам, установленных законодательством Российской Федерации. Продовольственные товары,

предназначенные обеспечения сил ГО и РСЧС и пострадавшего населения, должны быть по возможности пригодными к употреблению без дополнительной кулинарной обработки, иметь длительные сроки хранения и защитную тару не ниже первой категории. В перечне товаров первой необходимости для пострадавшего населения рекомендуется предусмотреть одежду, обувь, посуду, ткани, галантерейные изделия и прочие промышленные товары.

В соответствии со степенью риска ЧС и последствий военных действий, резервы материальных ресурсов и запасы материальных средств должны быть не простым набором материальных средств, а материализованным гарантом эффективного реагирования на чрезвычайные ситуации, для чего при новых экономических подходах они должны быть обоснованными, управляемыми, постоянно освежаемые и пополняемые за счет эксплуатации их в период хранения.

Опыт ликвидации чрезвычайных ситуаций, там, где он имеется, должен стать базой постоянной корректировки номенклатуры и объемов накопления материальных ресурсов в резервах субъектов РФ, муниципальных образований и объектов. Пополнение резервов в зоне ЧС и запасов в целях ГО может быть произведено за счет материального перераспределения и товаров, поступающих с сопредельной территории (республик, областей, краев и др.).

5.2. Службы материально-технического обеспечения гражданской обороны и их формирования

Службы гражданской обороны создаются для организации и руководства выполнения мероприятий по ГО, подготовке в этих целях сил и средств, обеспечение действий НАСФ в ходе проведения АС и ДНР при велении военных действий или в следствии этих действий. Их задачи, организация и деятельность определяется соответствующими положениями

или другими подзаконными актами о службах ГО, утвержденных соответствующими руководителями ГО.

При обеспечении мероприятий по ликвидации ЧС мирного времени, данные службы является звеньями территориальных подсистем РСЧС, поэтому в службах ГО материально-технического обеспечения исполняется план обеспечения действий по предупреждению и действиям при ЧС.

Для выполнения задач материально-технического обеспечения действий сил ГО и РСЧС, первоочередного жизнеобеспечения пострадавшего населения и в целях централизации управления, повышения ответственности за виды снабжения решениями соответствующих Глав администрации (руководителей гражданской обороны) создаются службы ГО материально-технического обеспечения:

торговли и питания (продовольственного и вещевого снабжения);

снабжения горючим и смазочными материалами;

материально – технического снабжения.

Спасательная служба торговли и питания (продовольственного и вещевого снабжения) ГО и ее формирования

Служба торговли и питания ГО, как правило, создается на базе организаций (органов управления) которые осуществляют руководство, на соответствующей территории (республика, край, область, город, район, муниципальное образование), предприятиями торговли и общественного питания независимо от форм собственности. В отдельных руководящих документах эта служба именуется как служба продовольственного и вещевого снабжения ГО. Название службы для соответствующей территории определяет руководитель ГО, издающий распоряжение о ее создании, в зависимости от местных условий и специфики деятельности. Руководство службой

осуществляется непосредственно через штаб службы и существующие структурные органы управления торговли.

Основными задачами службы являются:

планирование мероприятий по обеспечению задач ГО и РСЧС;

подготовка руководящего состава службы и формирований к выполнении задач по предназначению;

методическое руководство и организация создания резервов материальных ресурсов для ликвидации ЧС и запасов материальных средств в целях ГО;

создание, подготовка и поддержание в готовности специальных подвижных формирований (питания, продовольственного и вещевого снабжения) для выполнения возложенных на службу задач по обеспечению сил ГО, РСЧС и пострадавшего населения;

организация обеспечения горячим питанием и сухими пайками личного состава формирований НАСФ при нахождении их в исходных районах и в ходе ведения аварийно-спасательных и других неотложных работ;

организация обеспечения горячим питанием пострадавшее население;

закладка запасов продовольствия на пункты управления;

организация доставки и передача пунктам санитарной обработки и отрядам медицинской помощи комплектов белья, одежды и обуви для личного состава формирований и пострадавшего населения при проведении санитарной обработки, а также при необходимости обеспечение предметами первой необходимости;

организация и руководство проведением санитарно-пищевого исследования продуктов питания на зараженность (загрязненность) радиоактивными, отравляющими веществами и бактериальными средствами;

организация защиты личного состава подвижных формирований службы, а также товарных запасов от поражающих факторов оружия современных

средств поражения, других средств нападения и воздействия (включая последствия ЧС);

определение потерь товарных запасов, а также установление пригодности для дальнейшего использования сохранившихся товарных запасов службы, организация пополнения этих запасов.

Силами и средствами службы являются:

стационарные предприятия торговли;

предприятия общественного питания;

предприятия хлебопечения;

предприятия, содержащие продовольствие;

предприятия пищевой и легкой промышленности;

подвижные формирования службы;

специальные контрольно – пищевые лаборатории.

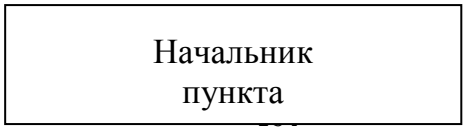
Подвижные пункты питания

Подвижные пункты питания (ППП) предназначены для обеспечения горячим питанием личного состава формирований ГО в районах размещения и при ведении АСДНР, а также пострадавшего населения.

Ориентировочно ППП за 10 часов может приготовить и раздать пищу на 1200 человек (в зависимости от имеющихся средств приготовления пищи). При организации горячего питания предпочтение должно отдаваться доставке в термосах пищи, приготовленной в стационарных условиях или использованию походных кухонь.

В случае создания ППП на базе коммерческих предприятий с малой численностью количество звеньев и техники может быть уменьшено и составлять одно звено приготовления и раздачи пищи и половину звена обеспечения.

Организационная структура подвижного пункта питания:





Состав звена приготовления и раздачи пищи:

Командир – ст. повар - 1 чел.
Повар – раздатчик - 3 чел.
Рабочий - 2 чел.
Водитель - 1 чел

В составе звена:
грузовой автомобиль – 1 шт.;
кухня (котел) -- 1 шт;
цистерна для воды или кипятильник-1шт.;

Состав звена обеспечения:

Командир звена - 1 чел.
Кладовщик-дозиметр. - 1чел.
Бухгалтер - 1 чел.
Рабочий - 4 чел.
Водитель - 3 чел.

В составе звена:
грузовой автомобиль - 1 шт.;
авторефрижератор - 1 шт.;
автоводоцистерна - 1 шт.

Всего в составе ППП:

1. Личный состав - 25 чел.
2. Техника и оборудование:

грузовой автомобиль - 3 шт.;
авторефрижератор - 1 шт.;
автоводоцистерна или цистерна для воды - 1 или 2 шт.;
кухня (котел) - 2 шт.;
кипятильник - 2 шт.;
термос ТВН-12 - 12 шт.;
термос ТН-36 - 4 шт.
ложка столовая - 450 шт.;
кружка - 450 шт.;
миска - 450 шт.

3. Другое имущество – согласно нормам табелизации.

Подвижные пункты продовольственного снабжения

Подвижный пункт продовольственного снабжения (ПППС) (подразделения торговли продовольственными товарами) предназначен для обеспечения личного состава формирований и пострадавшего населения продуктами (сухим пайком) при отсутствии возможности приготовления горячей пищи.

Ориентировочно за 10 часов работы ПППС может скомплектовать и выдать до 5000 сухих пайков.

Организационная структура подвижного пункта продовольственного снабжения:



Состав звена фасовки и раздачи сухих пайков:

1. Командир звена – дозиметрист - 1 чел.
2. Фасовщик – раздатчик - 3 чел.
3. Водитель - 1 чел.

В составе звена: грузовой автомобиль - 1 шт.;
автоприцеп - 1 шт.

Всего в составе ППП С:

1. Личный состав - 12 чел.
2. Техника: грузовой автомобиль - 2 шт.;
автоприцеп - 2 шт.
3. Другое имущество – согласно нормам табелизации.

Подвижные пункты вещевого снабжения

Подвижный пункт вещевого снабжения (ППВС) (подразделения обеспечения (торговли) промышленными товарами) предназначен для обеспечения санитарно–обмывочных пунктов и отрядов первой медицинской помощи подменной одеждой, бельем и обувью, а также обеспечения личного состава формирований и пострадавшего населения предметами первой необходимости. Он формируется на предприятии торговли и создается 1–2 на район размещения в загородной зоне.

Ориентировочно ППВС за 10 часов работы может подвести и передать пунктам санитарной обработки и отрядам первой медицинской помощи до 1500 комплектов подменной одежды и обуви.

Организационная структура подвижного пункта вещевого снабжения:



Состав звена снабжения одеждой:

1. Командир звена – дозиметрист - 1 чел.
2. Раздатчик - 4 чел.
3. Водитель - 1 чел.

В составе звена снабжения одеждой:
грузовой автомобиль - 1 шт.;
автоприцеп - 1 шт.

Всего в составе ППВС:
1. Личный состав - 14 чел.
2. Техника:
   грузовой автомобиль - 2 шт.;
   автоприцеп - 2 шт.
3. Другое имущество – согласно нормам табелизации.

Звенья подвоза воды

Звено подвоза воды предназначено для обеспечения личного состава формирований и пострадавшего населения водой. Создается 1 - 2 звена на район или 1 на объект (участок) работы.

Звенья подвоза воды, как правило, формируется коммунально-технической службой ГО, однако, на предприятиях торговли, предприятиях по производству продуктов питания (молокозаводах, хлебозаводах и т.п.) имеющих средства транспортировки воды, также могут создаваться звенья подвоза воды.

Ориентировочно ЗПВ за 10 часов работы может подвести до 75 тыс. литров воды, что позволит обеспечить 7,5 тыс. человек по норме 10 л на человека в сутки.

Звено подвоза воды при отсутствии автоцистерн оснащается грузовыми автомобилями, бочкотарой или квасными, пивными, молочными цистернами а также ручными насосами.

Организационная структура звена подвоза воды:



Всего в составе звена:

1. Личный состав – 6 чел.
2. Техника:

автоцистерна - 6 шт.;
или грузовой автомобиль с бочками - 6 шт.;
бочки 200 л - 120 шт.;
ручных насосов - 6 шт.

3. Другое имущество – согласно нормам табелизации.

Спасательная служба снабжения горючим и смазочными материалами ГО и ее формирования

Служба снабжения горючим и смазочными материалами предназначена для организации обеспечения автотранспорта и техники формирований ГСМ.

Основными задачами службы являются:

планирование мероприятий по обеспечению задач ГО и РСЧС;

подготовка руководящего состава службы и формирований к выполнении задач по предназначению;

методическое руководство и организация создания, освежения и использования резервов горючего и смазочных материалов для ликвидации ЧС и в целях ГО;

создание, подготовка и поддержание в готовности специальных подвижных формирований службы (подвижных автозаправочных станций) для выполнения возложенных на службу задач по обеспечению сил ГО и РСЧС;

организация обеспечения горючим и смазочными материалами формирований ГО при нахождении их в исходных районах и в ходе ведения аварийно-спасательных и других неотложных работ;

организация защиты личного состава формирований службы, а также возимых товарных запасов ГСМ от поражающих факторов оружия современных средств поражения, других средств нападения и воздействия (включая последствия ЧС);

определение потерь товарных запасов ГСМ, а также установление пригодности для дальнейшего использования сохранившихся товарных запасов службы, организация пополнения этих запасов.

Силами и средствами службы ГСМ ГО являются создаваемые на базе нефтебаз и автопредприятий формирования и подразделения службы, в том числе:

нефтебазы;

стационарные автозаправочные станции;

подвижные формирования (подвижные автозаправочные станции);

запасы горюче-смазочных материалов на АЗС, базах и складах.

Подвижные автозаправочные станции

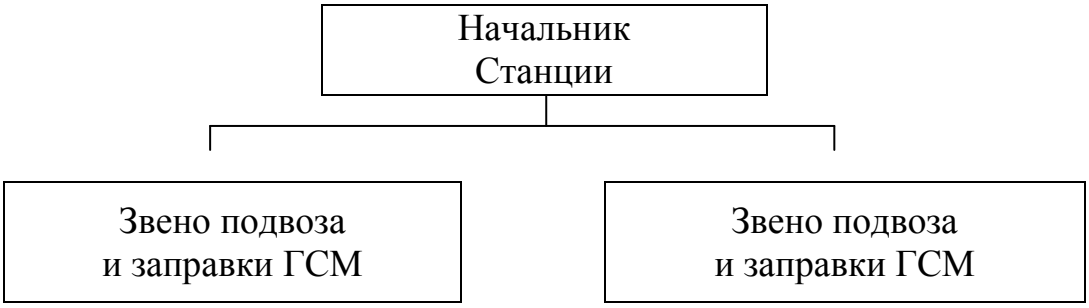
Подвижные автозаправочные станции (ПАЗС) предназначены для обеспечения автотранспорта и другой техники формирований ГСМ непосредственно в местах работ. Формируются на базе структурных подразделений (нефтебазы, АЗС) и автохозяйств имеющих средства подвоза и

заправки горюче-смазочных материалов (автотопливозаправщики, автомаслозаправщики, автоцистерны и др.), не предназначенных, при объявлении мобилизации, для поставки в Вооруженные Силы России.

Ориентировочно за 10 часов работы звено может обеспечить заправку 400-500 единиц техники.

При отсутствии необходимого количества автотопливозаправщиков и автоцистерн подвижная автозаправочная станция в особый период укомплектовывается грузовыми автомашинами с цистернами, специальными контейнерами или бочками для горючего и масел, и ручными насосами. При укомплектовании ПАЗС контейнерами, бочками и ручными насосами возможности заправки техники снижаются в два раза.

Организационная структура ПАЗС:



Состав звена подвоза и заправки ГСМ автомобильной и инженерной техники:

1. Командир - 1 чел
2. Водитель – заправщик - 1 чел.

В составе звена снабжения одеждой:
автотопливозаправщик - 1 шт.;
автоприцеп - 1 шт.

Всего в составе ПАЗС:

1. Личный состав - 5 чел.
2. Техника: автотопливозаправщик - 2 шт.;
   автоприцеп- цистерна - 2 шт.
3. Другое имущество – согласно нормам табелизации.

Спасательная служба материального технического обеспечения (снабжения)

Служба материального технического обеспечения (снабжения) предназначена для обеспечения формирований ГО и РСЧС, а также населения индивидуальными средствами защиты, специальными приборами, техникой, строительными материалами, дегазирующими веществами, инвентарем и специальной одеждой.

В отдельных территориях на службу материального технического обеспечения (снабжения) возлагается основанная задача по созданию и содержанию резервов материальных ресурсов для ликвидации ЧС, включая продовольствие, горючее и смазочные материалы.

Основными задачами службы являются:

планирование мероприятий по обеспечению задач ГО и РСЧС;

подготовка руководящего состава службы к выполнении задач по предназначению;

методическое руководство и организация создания резервов материальных ресурсов для ликвидации ЧС и запасов материальных средств в целях ГО (по своим направлениям);

организация обеспечения формирований ГО и РСЧС индивидуальными средствами защиты, специальными приборами, техникой, строительными материалами, дегазирующими веществами, инвентарем, специальной одеждой и другими материальными средствами по решению местных органов власти (начальника ГО);

организация защиты личного состава структурных подразделений службы, а также товарных запасов от поражающих факторов современных средств поражения, других средств нападения и воздействия (включая последствия ЧС);

определение потерь товарных запасов, а также установление пригодности для дальнейшего использования сохранившихся товарных запасов службы, организация пополнения этих запасов.

Силами и средствами службы являются:

стационарные предприятия материально–технического снабжения;

базы хранения;

склады МТС и т.п..

Подвижных формирований служба материально-технического обеспечения, как правило, не создает.

Подвоз необходимых материальных средств, в районы проведения АСДНР, может осуществляться своим транспортом или транспортом, приписанным от автопредприятий по решениям местных органов власти или договорам.

5.3. Организация работы формирований служб материально-технического обеспечения

Применение формирований службы торговли и питания (продовольственного и вещевого снабжения)

Подвижные формирования торговли и общественного питания привлекаются к работе, как правило, на основе договоров и используются:

для приготовления и выдачи горячей пищи (специальные подразделения, созданные на базе столовых, кафе, ресторанов);

для комплектования и выдачи сухих пайков (специальные подразделения, созданные на база магазинов продовольственных товаров);

для комплектования и передачи санитарно-обмывочных пунктов (СОП) и отрядов первой медицинской помощи (ОПМ) одежды, белья и обуви, комплектования и выдачи этих и других предметов первой необходимости (раскладушки, матрацы, одеяла и др.) пострадавшему населению (специальные подразделения, созданные на базе магазинов по продаже промышленных товаров).

При привлечении специальных подразделений к работе территориальные органы исполнительной власти совместно с директорами (заведующими) магазинов и столовых уточняют следующие вопросы:

численность обслуживаемого специальным подразделением контингента и место (район) его расположения, маршрут движения;

количество (масса) вывозимых продовольственных и промышленных товаров;

источники пополнения товаров;

график и режим работы специального подразделения;

наличие соответствующей документации;

порядок взаимодействия с органами власти в местах расположения специального подразделения;

порядок учета и отчетности за выделенные товары;

организация защиты и контроля выдаваемых товаров.

Укомплектование личным составом, обеспечение специальных подразделений имуществом, предусмотренным табелем оснащения, осуществляется предприятиями торговли, на базе которых они созданы. Средства индивидуальной защиты органов дыхания и кожи, средств индивидуальной медицинской защиты, приборы радиационной и химической разведки и другое имущество ГО, выделяются централизованно по заявкам. Расходы на приобретение табельного имущества возлагаются на местные органы власти.

С личным составом специального подразделения проводится подготовка по гражданской обороне, тактико-специальные занятия и учения по установленной программе. Подготовку и проведение этих занятий и учений организует руководитель предприятия.

Автотранспорт с водителями, положенный (предназначенный) специальным подразделениям по табелю оснащения, при отсутствии своего транспорта, закрепляется решением соответствующей исполнительной власти

по заявкам торговых организаций и выделяется автохозяйствами в соответствии с планами ГО и планам обеспечения действий по предупреждению и ликвидации ЧС. Непосредственная передача специальной техники и имущества осуществляется с введением соответствующей степени готовности ГО или режима ЧС на основании заранее оформленных решений или договоров. Прибывающий на укомплектование специальных формирований автотранспорт должен быть исправным, полностью заправлен горючим и укомплектован запасным имуществом и принадлежностями (ЗИП).

По прибытии автотранспорта производится погрузка на него оборудования, имущества и запасов расходных материальных средств (продовольствия, вещевого имущества, предметов первой необходимости). При погрузке материальных средств на транспорт принимаются меры по защите его от атмосферных осадков и поражающих факторов современных средства поражения. Дно кузовов автомобилей покрывают брезентом или клеенкой. Укладку материальных средств производят так, чтобы с наружные слои были образованы товарами в более защитной таре. Уложенные материальные средства, также покрывают брезентом или клеенкой. По окончании погрузки начальник формирования проверяет готовность к выдвижению и ставит личному составу задачу на совершение марша.

При выходе в загородную зону формирование обеспечивается расходными материальными средства на трое суток работы. Например: ППП обеспечивается продовольствием из расчета приготовления 2400 блюд в сутки (1200 обедов за 10 часов работы, при двухразовом обеспечении питанием 1200 человек = 2400 обедов). Эти запасы комплектуются за счет:

переходящих остатков материальных средств предприятия общественного питания (торгующей организации);

резервов материальных ресурсов для ликвидации ЧС и запасов материальных средств в целях ГО;

материальных средств получаемых от поставщиков по договорам;

других источников (гуманитарная помощь, поставки с сопредельных территорий).

Вывод специальных подразделений в район размещения (в загородную зону) осуществляется по указанию начальника службы торговли и питания района (города) в соответствии с распоряжением начальника ГО района (города). Совершение марша специального подразделения в район размещения (загородную зону) осуществляется в составе сводной колонны, состоящей из нескольких специальных формирований, или самостоятельно. На каждую машину назначается старший машины и наблюдатель. Старший машины должен знать маршрут движения и конечный пункт следования. Старший замыкающей машины (как правило, командир звена обеспечения, если это ППП) обязан знать номера всех машин в колонне, в случае вынужденной остановки, какого либо из автомобилей формирования, выяснить причину остановки и при необходимости оказать помощь. Скорость движения автомобильной колонны должна быть: днем – до 40 км/ч; ночью – не более 30 км/ч. Дистанция между автомобилями пропорциональна скорости движения – 30-40 м. Каждые 40-60 минут движения делается остановка на 5-15 минут, чтобы проверить крепление грузов и исправность автомобилей. Колонну останавливают на правой обочине дороги, личному составу запрещается выходить на проезжую часть дороги и переходить на левую сторону.

С прибытием в район размещения специальное подразделение переходит в оперативное подчинение начальника службы торговли и питания ГО района (города), по плану которого определяются его дальнейшие действия. При этом уточняется:

место (район) и прядок развертывания формирования;

порядок пополнения запасов расходных материальных средств;

порядок заправки автомобилей формирования;

порядок выполнения задачи по предназначению, наименование и численность формирований (пострадавшего населения) подлежащих обеспечению.

Место для развертывания формирования выбирает начальник формирования, как правило, вблизи размещения обслуживаемых формирований или на путях их выдвижения в район проведения АС и ДНР. К участку размещения формирования предъявляются следующие требования:

он должен быть сухим и относительно ровным, с небольшим наклоном (в одну сторону или от центра участка);

отвечать санитарно-гигиеническим требованиям;

иметь удобные подъездные пути;

иметь поблизости источник доброкачественной воды (желательно);

по возможности располагать естественными строениями и укрытиями для размещения личного состава, техники и материальных средств.

На участке для размещения ППП в первую очередь размещают полевые кухни и кипятильники, при необходимости оборудуют очаги для наплитных котлов, отводят место для обработки продуктов, умывальника, выдачи пищи, хранения воды и топлива, мойки посуды, приема грязной посуды от довольствующихся, сбора мусора и отходов, туалета и т.п. На расстоянии 15 м, от места приготовления пищи, оборудуется место для чистки картофеля и овощей, на расстоянии не менее 50 м отрывается яма для отходов, туалет оборудуют на расстоянии 75 м. Рядом с туалетом желательно оборудовать дополнительный умывальник. Все объекты полевого лагеря подвижного пункта (ППП, ПППС, ППВС) обозначаются указками. Стойки указок высотой 170 см.окрашиваются в черный цвет, размеры табличек на указках 16 х 30 см, цвет фона на табличках желтый, цвет букв надписи черный. Территория пункта огораживается веревочным ограждением на стойках в два яруса (на высоте 50 и 150 см).

В месте размещения формирования в качестве укрытий для личного состава и материальных средств используют подвальные помещения различных строений, а при их отсутствии строят укрытия простейшего типа. В помещениях, выбранных для размещения личного состава и материальных средств, с целью защиты от воздействия атмосферных осадков и поражающих факторов современного оружия, проводят простейшую герметизацию (укрытие, изоляцию). При отсутствии подходящих помещений или при размещении формирования в полевых условиях, материальные средства размещают в палатках, в простейших полевых укрытиях с соблюдением мер по защите материальных средств.

Технические средства для приготовления и транспортирования пищи в полевых условиях должны, как правило, работать на дизельном топливе (керосине) с применением кухонных форсунок. Расход дизельного топлива для приготовления пищи независимо от конструкции технических средств устанавливается в размере 39 кг на каждые 100 человек питающихся в течение суток. Твердое топливо, запасы которого должны содержаться при каждой кухне, используется в исключительных случаях. Применять в качестве жидкого топлива бензин категорически запрещается.

При необходимости горячая пища может доставляться в термосах. Термос ТВН-12 предназначен для доставки горячей пищи в полевых условиях. Вместимость термоса - 12 л. В один термос вмещается 17 порций первого блюда или 26 порций второго блюда. Время поддержания температуры пищи в термосе от 90^{o} до 50^{o}С составляет 6 ч. Вместимость термоса ТН-36 составляет 36 л, соответственно 51 порция первого или 78 порций второго блюда.

Работа формирования по предназначению (приготовлению и выдаче пищи, выдаче расходных материальных средств (продовольствия, вещевого имущества, предметов первой необходимости)) организуется по графику (очередности прибытия) в соответствии с численностью личного состава обслуживаемых формирований и групп пострадавшего населения. График

составляется на основании распоряжения начальника службы торговли и питания ГО города (района) дислокации.

Непосредственное руководство приготовлением и раздачей пищи (раздачей продуктов) осуществляет командир звена. Качество готовой пищи (на ППП) перед ее выдачей проверяет начальник пункта питания при участии старшего повара, о чем делается запись в специальном журнале. По указания представителей оперативной группы, руководящего состава администрации, к проверке санитарного состояния пункта питания (продовольственного снабжения) и качества выдаваемой пищи могут привлекаться медицинские работники от медицинских формирований ГО.

Пищу на ППП приготавливают в соответствии с утвержденной нормой довольствия и калькуляцией (раскладкой). Для ускорения процесса подготовки котлов к следующей варке, пищу на ППП после приготовления перекладывают в термоса.

Перед началом выдачи пищи (продуктов питания, вещевого имущества) начальник формирования или командир звена проводит инструктаж с командиром формирования, старшим команды эвакуируемого населения о порядке выдачи, очередности возврате посуды (на ППП), оформлении документов.

Формы выдачи горячей пищи, продуктов питания, вещевого имущества и предметов первой необходимости определяется видом и масштабом проводимых АС и ДНР, количеством обслуживаемых формирований и структурой контингентов пострадавшего населения.

В тех случаях, когда ЧС прогнозируются и предварительно осуществляется соответствующий комплекс мероприятий (например, при наводнениях), население обеспечивается продуктами питания и предметами первой необходимости за наличный расчет.

При внезапном возникновении ЧС (военных действий) пострадавшее население, как правило, обеспечивается:

непосредственно в зоне ЧС до полной его эвакуации – по спискам, заверенным Главой органа местной исполнительной власти;

вне зон ЧС, в местах компактного размещения пострадавшего населения (эвакуации), как правило, по талонам (пострадавшее население прикрепляется к предприятиям розничной торговли и общественного питания).

Порядок обеспечения, привлекаемых для проведения АС и ДНР, формирований определяется органами местной исполнительной власти. Пищу и продукты питания отпускают по доверенностям предприятий (организаций) на имя командиров формирований.

Порядок выдачи продуктов питания и предметов первой необходимости по спискам и талонам, а также нормы снабжения определяются рабочими (оперативными) группами при комиссиях по ЧС (руководителе ГО) и вводится в действие распоряжением Главы органа местной исполнительной власти. Нормированное обеспечение в военное время производится в соответствии с «планом расчетного года».

Талоны, списки и другие сопроводительные документы должны отвечать требованиям контроля выдачи продуктов питания и предметов первой необходимости, так как являются основанием для выплаты компенсации за израсходованные товары из бюджетных или иных источников (федеральных, региональных, территориальных, местных чрезвычайных фондов и т. д.).

Обеспечение ГСМ техники, привлекаемой для выполнения мероприятий гражданской обороны и ликвидации ЧС

Ликвидация последствий ЧС и проведение АС и ДНР в условиях современной войны обуславливает высокий среднесуточный расход горючего, поэтому готовность и надежность работы привлекаемой техники во многом зависит от своевременной и качественной заправки их систем и агрегатов предусмотренными сортами горючего, масел и спецжидкостей, отвечающих требованиям ГОСТ или технических условий.

Потребность в горючем, маслах и охлаждающих жидкостях определяется в зависимости от емкости топливных баков и систем машин, подлежащих заправке, степени их заполненности и предстоящего расхода. Потребность в горючем, маслах и охлаждающих жидкостях определяют размер заправки машин.

Заправка – это, количество горючего необходимого для пробега техники по эксплуатационным нормам: для колесных машин – это 500 км пробега; для инженерной и бронетанковой техники заправка определяется емкостью баков машин; для агрегатов – количество горючего, обеспечивающее работу агрегата в течении 10 часов.

Перед заправкой техники в службе ГСМ исполняется расчет, которым определяются:

количество машин, подлежащих заправке горючим;

количество горючего по сортам, необходимого каждому формированию;

сроки проведения заправки;

ответственные за доставку горючего и заправку машин каждого формирования.

Исходными данными для составления расчета потребности горючего служат следующие данные:

фактическое наличие машин в формированиях;

размер заправки горючего для формирований по сортам ГСМ;

наличие горючего в формированиях и на нефтебазах;

планируемая подача горючего с нефтебаз;

ожидаемый суточный расход горючего;

наличие средств подвоза горючего и их возможности.

Общее время необходимое для заправки машин группировки сил ГО или РСЧС зависит от наличия и количества одновременно заправляемых машин, наличия и производительности средств заправки, емкости топливных баков, обученности и натренированности личного состава.

Для производства расчета, колесные и гусеничные машины формирований должны объединяться по группам: дизельные, карбюраторные, гусеничные, колесные и т.д. Расчет выполняется по группам машин, а иногда и по маркам, а затем суммируется для всех формирований и для каждого в отдельности.

Комплектование формирований службы снабжения ГСМ ГО личным составом, оснащение специальной техникой и имуществом осуществляется соответствующими руководителями организаций, на базе которых они создаются.

В период ликвидации ЧС мирного времени предпочтение отдается заправке привлекаемой техники горючим и маслами путем использования стационарных автозаправочных станций. Стационарная автозаправочная станция (АЗС) позволяет общедоступным и простым способом и в наиболее совершенной форме обеспечивать заправку горючим и смазочными материалами автомобилей и других транспортных средств, независимо от их ведомственной принадлежности.

Для обеспечения ГСМ автотранспорта и другой техники формирований непосредственно в местах работ, на основных маршрутах эвакуации населения, материальных средств, путях выдвижения группировки сил ГО со слабо развитой сетью стационарных АЗС или при отсутствии их на базе существующих нефтебаз и автохозяйств, имеющих подвижные средства заправки, формируются подвижные заправочные станции (ПАЗС).

Начальник подвижной АЗС назначается из лиц административного состава нефтебазы или автохозяйства, имеющих необходимую квалификацию, практический опыт работы и отвечает за своевременную и правильную заправку горючим, за сохранность горючего, находящегося на заправочном пункте и за постоянную готовность к работе сил и средств заправки.

Эксплуатация подвижных автозаправочных станций (ПАЗС) осуществляется в соответствии с правилами технической эксплуатации

стационарных, контейнерных и передвижных автозаправочных станций. Пополнение запасов горюче-смазочных материалов подвижными автозаправочными станциями осуществляется с передовых баз снабжения, развертываемых в загородной зоне, за зоной возможных разрушений вблизи основного маршрута эвакуации и ввода сил ГО в район проведения АС и ДНР. На передовой базе снабжения сосредотачиваются запасы горюче-смазочных материалов на пять заправок. Заправка автомобильного транспорта, предназначенного для обеспечения эвакомероприятий, а также вывоза из городов запасов нефтепродуктов при проведении первоочередных мероприятий осуществляется за счет текущих запасов горюче-смазочных материалов, имеющихся на нефтебазах (автохозяйствах).

Дозаправка производится со стационарных АЗС, расположенных на маршрутах эвакуации, а при их недостаточности или отсутствии, развертываются ПАЗС. Время и место развертывания ПАЗС устанавливается начальником службы снабжения ГСМ ГО города (района) на основании решения руководителя ГО и согласования с областной (республиканской, краевой) службой снабжения ГСМ ГО с введением соответствующей степени готовности гражданской обороны или режима ЧС. В первую очередь заправляются автомобили и автобусы предназначенные для проведения АС и ДНР и эвакомероприятий. Автомобили и автобусы имеющие к моменту объявления эвакомероприятий заправку горючим на 100 км. пробега и более следуют на сборные эвакуационные пункты без дозаправки и заправляются на конечных пунктах эвакуации.

Принцип организации заправки в районах размещения определяется потребностью в горючем, маслах и специальных жидкостях, расположением заправочных пунктов, наличием подвижных средств заправки, количеством машин в формированиях.

Заправка машин в полевых условиях производится тремя способами:

1. Заправляемые машины подходят к стационарным средствам заправки загородной зоны.

2. Подвижные средства заправки подаются к заправляемым машинам.

3. Смешанный (одни формирования заправляются первым, а другие вторым способом).

В районах размещения машины заправляются горючим по возвращении из рейса, а маслами, смазками и специальными жидкостями – во время технического обслуживания. Выдача горючего оформляется расходной ведомостью, в которой командир формирования или водитель заправляемой машины расписывается за полученное горючее.

При подготовке к маршу (выдвижению) запасы горючего в машинах должны быть пополнены до установленных норм, при этом принимаются меры к увеличению запасов горючего непосредственно в формированиях. Запас хода (запас горючего) увеличивается путем установки на них дополнительной тары с горючим. Особое внимание должно быть обращено на обеспечение дополнительным запасом горючего инженерной техники и других специальных машин, имеющих ограниченный запас хода по горючему.

Заправка всей привлекаемой инженерной техники осуществляется до начала ведения АС и ДНР непосредственно в местах размещения путем подачи к установленному сроку подвижных АЗС. В ходе ведения спасательных работ в очагах поражения заправка инженерной техники проводится при необходимости по устным заявкам командиров формирований, с разрешения начальника службы снабжения ГСМ ГО или начальника оперативной группы, непосредственно на местах выполнения работ. Полная заправка горючим всей техники организуется во время смен формирований или после вывода формирований из районов проведения АС и ДНР.

Обеспечение формирований техникой и имуществом

Формирования оснащаются специальной техникой и имуществом, не предназначенной, при объявлении мобилизации, для поставки в Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования, органы и специальные формирования или использования в их интересах.

Обеспечение формирований техникой, согласно предусмотренных штатных перечней, осуществляется за счет специальной техники, имеющейся в организациях для обеспечения производственной деятельности, а при ее отсутствии или недостаточном количестве – за счет заблаговременного закрепления за формированиями специальной техники других организаций, как правило, на договорной основе, при участии соответствующих органов исполнительной власти и органов управления по делам ГОЧС.

Непосредственная передача специальной техники осуществляется с введением соответствующей степени готовности гражданской обороны или при переводе системы (подсистемы) РСЧС в режим «чрезвычайной ситуации». Специальное имущество, как правило, содержится на предприятиях (организациях), которые организуют подвижные формирования ГО. Недостающее специальное имущество закупается за счет средств, предусмотренных на эти цель в бюджетах территорий и организаций.

Обеспечение формирований техникой и имуществом по номенклатуре, установленной МЧС России (средства индивидуальной защиты, приборы радиационной разведки и дозиметрического контроля, средства связи и оповещения, индивидуальные средства медицинской защиты), осуществляется централизованно

Материалы данной лекции должны применяться творчески с учетом особенностей местных условий, наличия (укомплектованности) техникой и имуществом создаваемых формирования, имеющихся резервов материальных ресурсов для ликвидации ЧС и запасов материальных средств в целях ГО.

При создании формирований необходимо помнить, что основной их задачей является защита населения и территорий от возможных ЧС мирного и

военного времени, создание и поддержание условий для сохранения жизни и здоровья пострадавшего населения, поэтому личный состав формирований, привлекаемый для организации первоочередного жизнеобеспечения населения в зонах ЧС и районах эвакуации, проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ должен быть оснащен соответствующими техническими средствами, иметь запас расходных материальных средств и подготовлен к действиям по предназначению.

Раздел 6. МОРАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ: СУЩНОСТЬ И СОДЕРЖАНИЕ

Мировой и отечественный опыт проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ (АСДНР) свидетельствует о том, что роль морального духа руководителей, спасателей, личного состава войск гражданской обороны всех категорий, как важнейшего средства решения стоящих перед гражданской обороной Российской Федерации задач, значительно возрастает. Степень психологической устойчивости лиц, участвующих в проведении АСДНР, их моральной и психологической готовности к проведению аварийно-спасательных работ является неотъемлемой частью и необходимым условием подготовки и подготовленности личного состава аварийно-спасательных формирований, частей и структурных подразделений МЧС России. В решении этих задач значительное место принадлежит морально-психологическому обеспечению (далее МПО).

Безусловно, объективное определение морально-психологического обеспечения как самостоятельного вида обеспечения, требует глубокого научного осмысления этого понятия, его сущности, места и роли в выполнении задач АСДНР, соотношения его с другими видами обеспечения профессиональных действий спасателей. В этом следует опираться как на опыт, накопленный в органах управления по делам ГО ЧС, структурных подразделениях МЧС России, так и в других силовых структурах России, сделавших определенный шаг вперед в этом направлении.

6.1. Характеристика морально-психологического обеспечения

Морально-психологическое обеспечение (МПО) - это деятельность командиров, руководителей по систематическому и целенаправленному воздействию на сознание личного состава, спасателей с целью формирования,

поддержания и развития качеств личности, необходимых для надёжного и эффективного выполнения профессиональных задач в особых и экстремальных условиях деятельности.

В МПО много общего с другими видами обеспечения - оперативным, техническим, тыловым. Оно тесно и неразрывно связано с ними, так как призвано обеспечить высокую подготовленность органов управления по делам ГО ЧС, личного состава структурных подразделений МЧС России, успешное выполнение профессиональных задач. Вместе с тем, МПО во многом отличается от других видов обеспечения, имеющих дело в основном с материальной сферой жизни и практической деятельности. МПО затрагивает большую часть нематериальной: духовной, нравственной и психологической сферы личности. От эффективности МПО зависит в первую очередь надежное функционирование психики спасателей и личного состава в особых и экстремальных условиях деятельности.

Влияние МПО на духовную сферу жизни и деятельности человека свидетельствует о его тесной связи с воспитанием. Одно из направлений МПО, в том числе призвано воспитывать военнослужащих и спасателей. В процессе МПО, наряду с присущими ему специфическими приемами и методами воздействия на личность, широко используются методы воспитания: убеждение, поощрение, личный пример руководителя и др.

Традиционно, морально-психологическое обеспечение сводится к активному сопровождению повседневной деятельности: учебы, службы и подготовки личного состава структурных подразделений МЧС России. Второй подход делает акцент на личную ответственность должностного лица, специалиста в области гражданской обороны и РСЧС, руководителя, спасателя, военнослужащего за формирование и развитие у себя личностных и профессионально важных качеств необходимых для службы и проведения аварийно-спасательных работ, удовлетворение потребности в них. Третий подход сводит МПО к организаторской деятельности, командиров

подразделений, руководителей в рамках информационно-психологической и информационно-воспитательной работы при выполнении АСДНР.

Концепция МПО состоит в целостном видении механизма формирования психологической структуры личности, ориентированной на деятельность в сложных и постоянно изменяющихся условиях, нравственные и правовые нормы.

Структура МПО включает в себя следующие направления деятельности: информационно-воспитательную работу; психологическую работу; социально-профилактическую работу и культурно-досуговую работу.

Содержание МПО раскрывается путем уяснения его целей.

Целью МПО является поддержание морально-психологического состояния на уровне, достаточном для надежного и качественного их выполнения профессиональных задач. Цели МПО конкретизируются и реализуются в ходе решения **основных задач:**

- развитие чувства гражданственности и личной ответственности;
- проведение государственного, профессионального, патриотического и воинского воспитания;
- формирование психологической устойчивости и готовности, профессионально важных качеств;
- формирование у личного состава положительного морально-психологического состояния и здорового социально-психологического климата в коллективе;
- максимальное снижение психогенных потерь;
- обеспечение профессиональной сплоченности коллективов спасателей;
- укрепление авторитета руководителя;
- укрепление воинской и трудовой дисциплины, неразглашение военной и государственной тайны;
- восстановление психических и физических сил, организация отдыха и досуга;

- забота о бесперебойном обеспечении личного состава всем необходимым для жизни, о соблюдении социально-правовых гарантий спасателей и членов их семей.

Принципы организации, как условие решения задач МПО:

- научный подход и объективность в оценке уровня морально-психологического состояния спасателей;
- непрерывная связь с оперативным, техническим и тыловым обеспечением;
- целеустремленность и нацеленность на качественное решение профессиональных задач;
- дифференцированный подход к организации МПО с учетом специфики различных категорий личного состава;
- восстановление профессионального здоровья и готовности личного состава.

Организация МПО включает в себя:

- информационно-воспитательную;
- социально-профилактическую;
- психологическую;
- культурно-досуговую работу;
- меры по защите спасателей от воздействия стрессогенных факторов ЧС;
- проведение социально - психологических мониторингов;
- обеспечение техническими средствами воспитания и др.

Информационно-воспитательная работа (ИВР) – это комплекс мероприятий по доведению до спасателей сведений о складывающейся обстановке, принятых решениях. Основа построения ИВР - государственно-патриотическая идея. Цель ИВР - стабилизация и обеспечение

функционирования ценностной системы личности спасателя и поддержание здорового социально-психологического климата в коллективе.

Содержание ИВР охватывает широкий спектр чувств человека от любви к родине до защиты населения и территорий от ЧС. Оно включает в себя:

- формирование мировоззрения;
- нравственное развитие, составными частями которого является формирование патриотизма и гражданственности, дисциплины, добросовестного отношения к выполнению служебных обязанностей, культура межнациональных отношений, сознательная дисциплина, педагогическая культура;
- эстетическое, физическое развитие.

Силы и средства информационного обеспечения:

- должностные лица, руководители управлений по делам ГО и ЧС, командиры (начальники) структурных подразделений МЧС России;
- нештатные группы информирования в управлениях по делам ГО и ЧС;
- информационный актив гражданских организаций ГО;
- полиграфические комплексы, типографии;
- походные комнаты досуга и средств наглядности;
- общенациональные, региональные, ведомственные и местные средства массовой информации (СМИ).

Эффективность ИВР достигается:

- своевременной постановкой задач ИВР;
- оперативным инструктированием руководителей;
- конкретным планированием и определением сил и средств ИВР;
- постоянной связью со спасателями и корректированием ИВР с учетом настроений и запросов личного состава;
- непрерывным прогнозированием обстановки, своевременным реагированием ИВР на ее изменения;
- точным знанием задач, отданных приказов и распоряжений.

Социально-профилактическая работа (СПР) - это система организационно-правовых и воспитательных мероприятий, направленных на изучение и прогнозирование социальной обстановки в коллективах, обеспечение правовых норм в ходе профессиональной деятельности, на социальную защиту личного состава.

Цель СПР: создание социальных условий и обстановки для успешной деятельности личного состава.

Задачи СПР: изучение и прогнозирование социальной обстановки в коллективах; рассмотрение и реализация предложений, заявлений и жалоб; обучение должностных лиц правовым основам служебной деятельности; разъяснение личному составу прав и обязанностей, ответственности; создание социальных и правовых условий для выполнения личным составом функциональных обязанностей; обеспечение организованности, дисциплины, укрепление единоначалия; проведение правового информирования личного состава, оказание юридической помощи; реализация мер по обеспечению установленных законами прав и льгот семьям погибших и пострадавших.

Психологическая работа (ПсР) - это деятельность руководителей, психологов и других должностных лиц МЧС России, направленная на формирование у личного состава психологических качеств, обеспечивающих психологическую устойчивость и готовность, способность надёжно и качественно выполнять задачи АСДНР, а также на сохранение их психического здоровья.

Целями ПсР являются достижение профессиональной активности личного состава, его способности переносить высокие физические и психологические нагрузки, разрешение личностных, коллективно-групповых, деятельностных и психологических проблем.

Психологическая работа включает:

- изучение и анализ индивидуально-психологических характеристик личного состава;
- прогнозирование психологических процессов и социально-психологических явлений в коллективах спасателей и профилактика девиантного и суицидального поведения личного состава;
- выработку предложений и рекомендаций по управлению социально-психологическими процессами и явлениями в коллективах спасателей;
- социально-психологическое обеспечение трудовой и воинской дисциплины, выявление причин и условий происшествий, преступлений;
- обеспечение оптимального психологического режима жизнедеятельности;
- формирование психологической устойчивости и готовности у личного состава, способности преодолевать страх и панику в условиях ЧС;
- формирование у спасателей знаний об особенностях и механизме воздействия неблагоприятных факторов ЧС на их сознание, психику и поведение;
- проведение практических занятий и тренировок, психологических тренингов, психологических дебрифингов;
- психодиагностику, психокоррекцию, оказание оперативной психологической помощи и проведение психологической реабилитации спасателей.

***Элементы ПсР*:** психологическая подготовка; психологическое сопровождение; психологическая коррекция; психологическая реабилитация.

Психологическая подготовка (ПсП) – это система целенаправленных воздействий, деятельность руководителей (командиров), штатных психологов по формированиюу спасателей психологической устойчивости и готовности, к эффективной и надёжной деятельности в особых и экстремальных условиях.

ПсП предусматривает проведение практических занятий и тренингов направленных на формирование у личного состава психологической устойчивости и готовности к действиям в обстановке ЧС, способности преодолевать страх и противостоять воздействию стрессогенных факторов в условиях ЧС.

Задачи психологической подготовки:

- формирование у личного состава психологической устойчивости и готовности к деятельности в особых и экстремальных условиях, дополнительных психофизических ресурсов;
- формирование у личного состава позитивных представлений о характере подготовки и проведения АСДНР, особенностях и изменениях обстановки проведения АСДНР;
- выработка способности преодолевать страх и противостоять стрессогенным факторам;
- развитие у личного состава навыков уверенного владения аварийно-спасательным инструментом и спасательной техникой (средствами малой механизации).

Психологическое сопровождение АСДНР - система мероприятий по поддержанию психологической устойчивости личного состава, профилактике неблагоприятных психических состояний, предотвращению посттравматических стрессовых расстройств, проводимая постоянно.

Психологическая коррекция – это деятельность по исправлению (корректировке) тех особенностей психологического развития личности.

Она включает: психодиагностику; психологическое консультирование; психологическую профилактику. Квалифицированную психологическую помощь оказывают психологи, психиатры, психотерапевты и медицинские работники.

Психологическая реабилитация (ПсР) – система медико-психологических и социально-психологических мероприятий, направленная на восстановление, координацию или компенсацию нарушенных психологических функций спасателя или пострадавших, получивших психическую травму в ходе АСДНР. **Цель ПсР:** восстановление у личного состава способности к деятельности после АСДНР.

Культурно-досуговая работа (КДР) - система мероприятий по организации отдыха и воспитания личного состава средствами культуры и искусства.

Цель КДР: поддержание и восстановление морально-психологических и фи-зических сил личного состава и его мобилизация на успешное решение задач АСДНР.

Основные задачи КДР*:* постоянное и всестороннее изучение и формирование духовной культуры; профилактика отрицательных эмоциональных состояний; организация досуга и полноценного отдыха личного состава; содействие в проведении психологической реабилитации; поддержание здорового социально-психологического климата; обеспечение досуга техническими средствами воспитания; взаимодействие с учреждениями и органами культуры в районе выполнения АСДНР.

Обеспечение техническими средствами воспитания (ТСВ) - работа руководителей по оснащению процесса воспитания личного состава необходимыми техническими средствами воспитания и их использование в интересах морально-психологического обеспечения АСДНР.

Руководство морально-психологическим обеспечением командир, руководитель осуществляет лично. Он несет ответственность за морально-психологическое обеспечение жизнедеятельности подчиненных, за поддержание психологической устойчивости и готовности личного состава к проведению АСДНР, за своевременное оказание психологической помощи, за восстановление психологических потерь, за действенность воспитания,

информационной, социально-правовой и культурно-досуговой работы, за управление техническими средствами воспитания.

Система МПО практикует обратную связь, восприимчива к информации о собственном состоянии в ходе АСДНР. Поэтому в структуре системы МПО важную роль играют аналитические и диагностические функции, позволяющие руководителю судить о развитии психологических и других профессионально важных качеств у подчиненных, успешно решать профессиональные задачи.

6.2. Методы и формы морально-психологического обеспечения

Методика МПО - совокупность используемых методов, методических приемов и технологию их применения в наиболее типичных ситуациях проведения АСДНР. Центральным звеном ее реализации являются методы.

Методы - это способы, приемы воздействия на личный состав, используемые для достижения высокого уровня морально-психологического состояния.

В ходе применения методов МПО учитывают внутреннюю структуру духовного фактора, включающего два базовых компонента: духовно-нравственный и психологический. Каждому из них присущи свои методы.

При решении задач формирования психологических и профессионально важных качеств используют традиционные методы воспитания, а в процессе психологической подготовки - методы обучения. Все методы взаимосвязаны.

Практика показывает, что каждому из этих компонентов присущи свои методы и методические приемы. Так, при решении задач формирования психологических и профессионально важных качеств используются в основном традиционные методы воспитания, а в процессе психологической подготовки - методы обучения. Однако это не значит, что применяются они в первом и во втором случае в изолированном друг от друга виде. Обучение всегда является – воспитывающим, а воспитание – обучающим. На практике

все методы тесно связаны между собой и, как правило, используются в комплексе.

Основной метод воспитания - *убеждение.* В ходе него политические, нравственные, правовые идеи и нормы превращают в личные убеждения, в систему мотивов поведения, в руководство к действию при выполнении задач АСДНР. Для этого используют различные приемы и способы: разъяснение, доказательство, опровержение, информацию, личный пример и др.

Метод *поощрения* - система средств и приемов морального и материального стимулирования личного состава, способ побуждения к преодолению преград.

Метод *критики* действий и поступков спасателей - это постоянный анализ руководителем деятельности каждого подчиненного, выявление недостатков и просчетов, открытое и обоснованное высказывание суждений об ошибках и недостатках в работе, причинах их порождающих и путях устранения.

Методы и формы морально-психологического обеспечения.

Вспомогательный метод МПО - метод *принуждения*, применяемый к лицам, чьи действия и поступки противоречат нравственным нормам, профессиональным требованиям, приказам.

Директивно-распорядительные методы: приказы, директивы, указания, распоряжения и др. Они применяются в разумных пределах, без чрезмерного увлечения ими, с учетом конкретной ситуации, полученной задачи.

Методы непрерывного психологического сопровождения личного состава предполагают диагностику психического состояния личного состава, выявление психического напряжения, усталости, принятие мер по восстановлению психического здоровья. Для этого применяют психодиагностические методы. Цель их состоит в исследовании и выявлении индивидуально-психологических особенностей личного состава: характера,

темперамента, реакций на стрессовые ситуации, психологической совместимости, общительности, конфликтности и др.

В целях психодиагностики используют тестирование, анкетирование, индивидуальные и групповые беседы, личные наблюдения, анализ медицинских документов и другие методы изучения психики личного состава.

Методы психологической адаптации оказывают помощь в понимании сложностей профессиональных действий, учат спасателя правильно реагировать на стресс-факторы ЧС, принимать адекватные решения и совершать целесообразные действия, т.е. приспособить психику к условиям АСДНР.

Методы психопрофилактики помогают уменьшить негативные воздействия на психику личного состава стрессогенных факторов, выявить лиц с признаками нервно-психической неустойчивости, своевременно распознать психические расстройства, проводить первичные лечебно-оздоровительные мероприятия.

Методы психологической помощи направлены на преодоление последствий психотравмирующих воздействий обстановки ЧС на психику человека. Цель - восстановление психического здоровья личного состава, активности, преодоление дезорганизующих явлений в коллективах спасателей (чувство тревоги, массовый страх, потеря уверенности в своих силах, дефицит информации, усиление конфликтности, депрессия и т.п.).

Главная задача психологической помощи - снять возникшую психологическую напряженность и усталость, укрепить моральный дух и настрой, восстановить устойчивость деморализованных лиц и дезорганизованных подразделений.

Методы организационного порядка*:* отстранение от должности руководителей (начальников), полное или частичное реформирование спасательного подразделения, вывод формирования из района психотравмирующей обстановки и др. Методы стимулирующего воздействия:

четкий и ясный приказ (распоряжение), призыв к выполнению долга, личный пример руководителя, доведение до личного состава вдохновляющей информации. Методы активизации деятельности личного состава: занятия по профессиональной подготовке, четкая организация дежурных смен, проведение мероприятий по обустройству базового лагеря, обслуживанию техники, выполнение регламентных работ и т.д.

Ведущую роль в системе средств МПО играют средства массовой информации: система теле - и радиовещания, центральная, местная и ведомственная печать, технические средства воспитания и информации, стационарные и подвижные полиграфические средства и т.д.

К средствам МПО относят также автоклубы, склады и ремонтные мастерские технических средств воспитания и информации, кинобазы, кинопрокатные пункты, средства связи и управления. К средствам МПО относят политическую, научную, историческую и специальную литературу, различные виды культуры и искусства (театр, кино, живопись), культурно-досуговые учреждения (культурные центры, клубы, комнаты досуга, музеи, ансамбли, оркестры и др.).

В настоящее время возрастает воздействие на личный состав Интернета, телевидения, электронных и технических средств воспитания и информации, обладающих возможностями одновременного, оперативного, живого и эмоционального влияния на умы и сердца больших масс людей.

Средства наглядной агитации: стенная печать, боевые листки, листовки-молнии.

В любых условиях деятельности важнейшим, незаменимым средством воздействия на личный состав является живое слово руководителя, командира, начальника, офицера-воспитателя, старшего товарища, разъясняющее обстановку, полученную задачу, укрепляющее моральный дух и призывающее к самоотверженным действиям, их личный пример мужества, отваги, героизма.

Формы МПО отражают организационную, внутреннюю сторону этого процесса. Они связаны количеством спасателей, со временем и местом реализации МПО, порядком его осуществления. К формам МПО относят:

- сбор, анализ и оценку профессионально-значимой информации, подготовку выводов и предложений руководителям для принятия решений, разработку справочно-информационных материалов;
- информирование личного состава, проведение собраний личного состава, митингов, встреч с участниками АСДНР;
- обеспечение личного состава газетами и журналами, распределение среди них памяток, листовок, технических бюллетеней, выпуск листовок-молний;
- использование видеоматериалов;
- пропаганду примеров героизма, стойкости и активности спасателей;
- индивидуальные беседы с личного состава по разъяснению целей и задач предстоящих действий.

Формам МПО присущи структурные компоненты, которые характеризуют МПО в целом, а именно: целевой, потребностно-мотивационный, содержательный, операционно-деятельностный, эмоционально-волевой и оценочно-результативный.

При использовании методов, средств и форм МПО соблюдают определенные требования, выступающие в качестве методологических основ их применения в различных условиях проведения АСДНР. Так ни одно отдельно взятое средство не является универсальным и не может самостоятельно решить проблему формирования личности спасателя. При комплексном использовании методов, средств и форм возрастает сила их воздействия на сознание и поведение личного состава.

Требование целесообразности использования различных методов, средств и форм. В каждом отдельном случае выбирают те из них, которые наиболее целесообразны в данной ситуации и при наименьших затратах дают

максимальный результат. Каждое средство используют полнее, по прямому предназначению, в соответствии с присущими ему свойствами и особенностями.

Живое слово руководителя, его личный пример, печать, радио, наряду с электронными и другими средствами воздействия на личный состав, являются значимыми.

Заключение

При использовании различных методов, средств и форм морально-психологического обеспечения важно соблюдать определенные требования, выступающие в качестве методологических основ их применения в различных условиях проведения АСДНР.

Следует исходить из необходимости комплексного применения методов, средств и форм МПО. В своем разнообразии, дополняя друг друга, взаимодействуя между собой, они объединяются единой целевой установкой и вместе решают общую задачу. Ни одно отдельно взятое средство не является универсальным и не может самостоятельно решить проблему формирования личности воина и спасателя. В то же время, при комплексном использовании методов, средств и форм возрастает сила их воздействия на сознание и поведение личного состава.

Важным является требование целесообразности использования различных методов, средств и форм. В каждом отдельном случае необходимо выбирать те из них, которые наиболее целесообразны в данной ситуации и при наименьших затратах дают максимальный результат. Вместе с тем, необходимо добиваться, чтобы каждое средство использовалось как можно полнее, по своему прямому предназначению, в соответствии с присущими ему свойствами и особенностями.

В общей системе форм, методов и средств МПО средства являются наиболее подвижным, изменяющимся элементом. Важную роль играют различные средства массовой информации, особенно печать и радио. Сегодня

на одно из первых мест в морально-психологическом воздействии на личный состав выходят электронные средства. Однако это не значит, что потеряли свое значение ранее применяемые средства воспитания и психологического обеспечения, что их уже можно сдавать в архив. Живое слово руководителя, командира, офицера-воспитателя, их личный пример, печать, радио, наряду с электронными и другими средствами влияния на личный состав, по-прежнему будут играть большую роль. Отказ от них лишь обеднит содержание и технологию МПО и отрицательно отразится на духовно-нравственном состоянии и психологической стойкости личного состава и войск гражданской обороны.

Глава 7. ФИНАНСИРОВАНИЕ МЕРОПРИЯТИЙ РСЧС

Осуществление деятельности по организации и ведению гражданской обороны, экстренному реагированию при чрезвычайных ситуациях, защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожаров, обеспечению безопасности людей на водных объектах, а также осуществление мер по чрезвычайному гуманитарному реагированию, в том числе за пределами РФ, является одной из задач РСЧС и МЧС России, как её ядра и федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного на её решение, в сфере исполнения важной функции государства – обеспечение безопасных условий существования и развития личности, общества и государства.

Исполнение этой функции реализуется посредством проведения комплекса соответствующих мероприятий на всех уровнях и во всех подсистемах РСЧС и объективно требует осуществления финансирования затрат различных ресурсов, необходимых для выполнения поставленных задач, что и выражает суть финансового обеспечения.

Финансовое обеспечение представляет собой систему мероприятий, организуемых и проводимых с целью своевременного и полного удовлетворения потребностей РСЧС в денежных средствах.

В связи с тем, что РСЧС объединяет существенно отличающихся друг от друга по условиям и характеру ведения финансовой деятельности субъектов (промышленно-производственные предприятия различных организационно-правовых форм, государственные и муниципальные учреждения, федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местные органы самоуправления), необходимо при рассмотрении данной проблемы опираться на нормы и принципы, содержащиеся в Бюджетном кодексе России.

В этой связи выделим три принципа организации финансового обеспечения: централизации, единства и мобильности.

Принцип централизации означает выделение необходимых финансовых ресурсов из единого централизованного источника – бюджета предприятия, муниципального образования, субъекта Российской Федерации или федерального бюджета, а так же установление при назначении денежных средств их целевого назначения, централизованную регламентацию финансово-хозяйственной деятельности при сочетании с оперативной самостоятельностью соответствующих руководителей. Данный принцип сочетается с организационной структурой и системой управления РСЧС.

Принцип единства означает, что между финансовой системой России и системой финансового обеспечения РСЧС существуют отношения целого и его части. Всякие радикальные реформы обречены на неудачу, если не будет успехов в финансовой политике страны. Принцип единства проявляется в том, что финансово-экономическая деятельность всех элементов РСЧС регламентируется бюджетно-финансовым законодательством и обязательными для исполнения нормативными актами Министерства финансов и Центрального банка России, решениями соответствующих органов исполнительной власти. На финансовое обеспечение распространены единые плановые периоды, общий порядок назначения и перевода средств. Частным случаем проявления принципа единства является распространение на финансовое обеспечение одинаковых планов счетов, требований финансовой, кассовой, расчетно-платежной, штатно-тарифной, авансовой дисциплины, единого порядка расходования денежных средств.

Принцип мобильности предполагает такую систему финансового обеспечения, которая гарантировала бы своевременное и полное удовлетворение всех потребностей РСЧС в любых условиях её функционирования.

Основная доля привлекаемых финансовых ресурсов приходится на бюджеты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местные бюджеты. Данное обстоятельство, а так же единство принципов финансового

обеспечения, позволяет рассмотреть финансовое обеспечение на примере центрального элемента РСЧС – МЧС России.

7.1. Структура органов управления финансами в системе МЧС России

Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий является получателем бюджетных средств в финансовой системе Российской Федерации. Как участник процесса исполнения бюджета является главным распорядителем средств федерального бюджета РФ, федеральным органом исполнительной власти.

Для организации финансового обеспечения, во-первых, создана система органов финансового обеспечения, во-вторых, выработаны и установлены правила, регламентирующие порядок их деятельности, в третьих, предоставлены необходимые для этого ресурсы, в четвертых, установлен государственный финансовый контроль за целесообразным и эффективным их использованием финансовых ресурсов[6].

Финансово-экономические вопросы находятся в ведении финансово-экономического департамента и соответствующих структурных подразделений региональных центров МЧС России, главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации.

***Финансово-экономический департамент МЧС организует*:**

- подготовку предложений МЧС России в проекты перспективного финансового плана и федерального бюджета;

- формирование и ведение реестра действующих и принимаемых расходных обязательств в системе МЧС России;

---

[6] Р.Х. Цаликов. Финансирование мероприятий РСЧС и ГО// Оперативное управление мероприятиями РСЧС/ Сборник лекций для руководящего состава МЧС России/ Книга-2. Издание 2, дополненное и переработанное; Под общ. Ред., В.Ф. Мищенко - Москва: ООО «ИПП «КУНА», 2004. – С.229.

- планирование финансового обеспечения и финансовое обеспечение деятельности системы МЧС России;



Рис. 7.1. Функции финансово-экономического департамента МЧС

- финансово-экономическое планирование в системе МЧС России доходов и расходов при осуществлении разрешенной предпринимательской и иной приносящей доход деятельности;

- исполнение части федерального бюджета по выделенным средствам в соответствии с компетенцией МЧС России;

- ведение бухгалтерского учета и составление бухгалтерской отчетности в системе МЧС России.

Функции финансово-экономического департамента приведены на рис.7.1.

Финансово-экономические органы региональных центров МЧС России, главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации осуществляют планирование, финансирование согласно расходным обязательствам, составление отчетности об исполнении в пределах закрепленных законодательством полномочий.[7]

7.2. Особенности финансового планирования в системе финансового обеспечения МЧС России

Финансовое планирование осуществляют все звенья финансово-экономической службы МЧС России от финансово-экономического департамента МЧС России до финансово-экономических органов Главных управлений МЧС России по субъекту РФ. Во всех звеньях финансовое планирование направлено на экономное использование материальных и денежных средств, выделяемых на гражданскую оборону, защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее - чрезвычайные ситуации). Финансовое планирование является важнейшей отраслью финансовой деятельности. От качества планирования зависит бесперебойное финансирование всех мероприятий, а также целесообразное и эффективное использование денежных средств.

Высокое качество и эффективность финансового планирования в территориальных органов МЧС России - органов, специально уполномоченных решать задачи в области гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее - территориальные органы) достигается путём тщательного и экономически обоснованного определения потребности, которое связано с отработкой соответствующих финансово-плановых документов. Основными документами для финансового планирования и истребования денежных средств, планового их использования

[7]Официальный сайт МЧС России - http://www.mchs.gov.ru/

являются: расчёты потребности в денежных средствах соответствующих должностных лиц, смета расходов, годовая финансовая смета, заявка на денежные средства, уточненная заявка в бюджетных ассигнованиях до конца года и др. Основания для определения потребности в бюджетных ассигнованиях приведены на схеме рисунка 3.

Исчисление потребности в денежных средствах производится на бюджетный год по всем направлениям расходов территориального органа МЧС России - органа, специально уполномоченного решать задачи в области гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации (далее - Главное управление МЧС России по субъекту РФ). Определение потребности осуществляют должностные лица Главного управления МЧС России по субъекту РФ, в ведении которых находятся расходы денежных средств. Должностные лица составляют расчёты потребности по каждому направлению деятельности. Годовая смета расходов является основным финансово-плановым документом, определяющим плановую потребность.



Рис.7.2. Основания для определения потребности в бюджетных ассигнованиях

Главного управления МЧС России по субъекту РФ в денежных средствах

на год. Она составляется на основании расчётов потребности ответственных за это должностных лиц по соответствующим кодам бюджетной классификации.

Во всех звеньях финансовое планирование должно быть направлено на экономное и эффективное использование материальных и денежных средств, выделяемых на чрезвычайные ситуации, на выполнение требований законов государства и руководящих документов МЧС России. Таким образом, основными задачами планирования финансово-хозяйственной деятельности являются:

1) Поддержание в постоянной готовности сил и средств для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

2) Всестороннее и бесперебойное материальное, техническое, медицинское, финансовое и другие виды обеспечения основной деятельности.

3) Обеспечение экономного, целесообразного и наиболее эффективного расходования (использования) материальных и денежных средств.

Изложенные выше задачи финансового планирования тесно связаны между собой. Только своевременное и качественное выполнение этих задач в комплексе обеспечивает полное (в пределах установленных норм) удовлетворение потребностей Главного управления МЧС России по субъекту РФ в денежных средствах и эффективное их использование. Совершенствование финансового планирования в Главном управлении МЧС России по субъекту РФ предполагает тщательное экономическое обоснование всех мероприятий, связанных с расходованием денежных средств. Финансовое планирование осуществляется на основании исходных данных, определяющих потребность в денежных средствах по каждой статье сметы МЧС России.

При определении потребности в денежных средствах и составлении финансово-плановых документов на их истребование Главное управление МЧС России по субъекту РФ руководствуется, прежде всего, приказами и директивами вышестоящего командования, указаниями и разъяснениями довольствующих служб и финансовых органов о целевом назначении, порядке

расходования денежных средств, о правилах составления и сроках представления финансово-плановых документов. Финансовое планирование осуществляется во всех звеньях финансовой службы МЧС России от финансового - экономического департамента МЧС России до финансовых органов Главного управления МЧС России по субъекту РФ.

Финансовое планирование является важнейшей отраслью финансовой деятельности Главного управления МЧС России по субъекту РФ. От его качества зависит бесперебойное удовлетворение денежными средствами всех мероприятий деятельности Главного управление МЧС России по субъекту РФ, предусмотренных планами.

Процесс финансового планирования условно подразделяется на несколько этапов, что отображено на рисунке 7.3.



Рис. 7.3. Этапы процесса финансового планирования

Все этапы планирования осуществляются в определенное время согласно регламенту бюджетного процесса в РФ

1) Определение потребности в денежных средствах на предстоящий год по всем направлениям деятельности (сентябрь).

2) Составление финансово-плановых документов и направление их в довольствующий финансовый орган на истребование денежных средств (начало октября).

3) Утверждение годовой сметы расходов Главного управление МЧС России по субъекту РФ и доведение уведомления о бюджетных ассигнованиях из федерального бюджета по соответствующим кодам бюджетной классификации (декабрь).

4) Финансирование расходов в соответствии с утвержденной сметой расходов (в течение финансового года).

5) Обязательное уточнение потребности в денежных средствах в конце финансового года и по мере необходимости в течение всего года.

Высокое качество и эффективность финансового планирования достигается путём тщательного и экономически обоснованного определения потребности, которое связано с отработкой соответствующих финансово-плановых документов. Основными документами для финансового планирования и истребования денежных средств, планового их использования являются:

1) расчеты потребности в денежных средствах соответствующих должностных лиц;

2) смета расходов, годовая финансовая смета;

3) заявка на денежные средства;

4) уточненная заявка в бюджетных ассигнованиях до конца года и др.

Исчисление потребности в денежных средствах производится на бюджетный год по всем направлениям расходов. Определение потребности осуществляют должностные лица, в ведении которых находятся расходы

денежных средств. Должностные лица составляют расчёты потребности по каждому направлению деятельности.

В расчёте потребности указывается наименование проводимых мероприятий, приобретение материальных ценностей, по которым предусматривается использование денежных средств, единица измерения, цена, общая сумма. На практике расчет потребности, как правило, составляется в двух экземплярах, один из которых остается у должностного лица для осуществления расходов, а второй - передается помощнику начальника Главного управление МЧС России по субъекту РФ по финансово-экономической работе для контроля за расходованием средств по соответствующим сметным подразделениям.

Заявка на денежные средства составляется Главным управлением МЧС России по субъекту РФ для уточнения потребности в денежных средствах до конца года по всем направлениям расходов. Кроме того, заявка составляется и для дополнительного истребования денежных средств по отдельным направлениям деятельности в течение года. Заявка составляется в необходимом количестве экземпляров, подписывается начальником Главного управление МЧС России по субъекту РФ и помощником начальника Главного управление МЧС России по субъекту РФ по финансово-экономической работе. После рассмотрения в довольствующем финансовом органе второй экземпляр возвращается в Главное управление МЧС России по субъекту РФ.

Знание основных финансово-плановых документов, порядка и срока их составления и представления в довольствующий финансовый орган оказывает действенное влияние на качество финансового планирования, и, как следствие этого, на эффективное и целесообразное использование денежных средств.

Одной из основных обязанностей финансово-экономических органов является правильное и своевременное удовлетворение личного состава положенным денежным довольствием и заработной платой.

Законное и эффективное использование денежных средств, выделяемых из бюджета, - важнейшая задача руководителей всех степеней. Её выполнение во многом зависит от полноты и точности определения потребности в денежных средствах должностными лицами по руководимым ими направлениям деятельности. Руководители и начальники, принимая решения на расходование денежных средств, обязаны экономически обосновать их потребность, знать, во что обойдется то или иное планируемое мероприятие, определить, как при наименьших затратах материальных и денежных средств, не снижая качества, обеспечить высокую готовность подразделений МЧС России.

Для решения этой задачи необходимо, прежде всего, поднять научно обоснованный уровень процесса по определению потребности в денежных средствах, полного экономического обоснования истребуемых денежных средств на предстоящий период на всех уровнях и во всех отраслях деятельности. Успешное решение этой проблемы в финансовой деятельности должно значительно повысить реальность финансового планирования, что в свою очередь создает условия для эффективного использования денежных средств.

7.3. Организация бюджетного процесса в системе МЧС России и порядок истребования бюджетных средств

Бюджетный процесс в МЧС России осуществляется в два этапа. На первом этапе (март - июль) определяется общая потребность в бюджетных ассигнованиях для МЧС России. Данный этап предусматривает определение потребности для МЧС России в бюджетных ассигнованиях, которую определяют департаменты МЧС России. На данном этапе составляется смета МЧС России (бюджетная заявка) на год и плановый период на бюджетные ассигнования и ее утверждение.

В практике финансово-экономической деятельности данный этап бюджетного процесса выглядит следующим образом. На основании

ежегодного бюджетного послания Президента Российской Федерации, в котором определяется бюджетная политика государства, Правительством Российской Федерации организуется разработка прогноза социально-экономического развития страны на очередной финансовый год и плановый период обычно в 2-3 вариантах. После выбора Правительством Российской Федерации конкретного плана-прогноза развития экономики начинается разработка проекта федерального бюджета.

Министерство финансов Российской Федерации направляет органам исполнительной власти, в том числе МЧС России, бюджетные проектировки, в которых указываются предельные объемы средств, планируемых к выделению из федерального бюджета на очередной финансовый год по разделам и подразделам бюджетной классификации, и методические материалы по формированию проектировок основных расходов федерального бюджета на 3 года.

Распределение предельных объемов средств, планируемых к финансированию из федерального бюджета, по всем показателям функциональной и экономической классификации федеральными органами исполнительной власти является вторым этапом составления проекта федерального бюджета и первым этапом финансового планирования в министерствах и ведомствах, в том числе и в МЧС России. Исходя из задач, которые стоят перед МЧС России, и их состояния, министр МЧС России по представлению специально создаваемой комиссии и финансово-экономического департамента МЧС России утверждает распределение предельных планируемых объемов финансирования из федерального бюджета по показателям бюджетной классификации. Указаниями МЧС России определяются сроки представления Региональными центрами материалов с расчетами и обоснованиями, необходимыми для разработки соответствующих разделов проектировок расходов МЧС России на очередной финансовый год и среднесрочную перспективу (рис. 7.4)



Рис.7.4. Взаимодействие участников доведения средств федерального бюджета

Исходя из предельных планируемых объемов финансирования, Региональными центрами МЧС России уточняются задачи, принимаются меры к приведению своих потребностей к планируемым ассигнованиям из федерального бюджета и представляются в финансово-экономический департамент МЧС России обоснования потребностей с подробными расчетами.

Финансово-экономическим департаментом МЧС России представленные бюджетные проектировки анализируются, обобщаются и после одобрения их министром МЧС России в установленные сроки представляются в Министерство финансов Российской Федерации для включения в проект федерального бюджета. В Министерстве финансов представленные проектировки тщательно проверяются. Необоснованные расходы, выявленные превышения отклоняются. Возникающие разногласия между МЧС России и Министерством финансов выносятся на рассмотрение межведомственной правительственной комиссии, возглавляемой министром финансов.

На этапе исполнения бюджета осуществляется назначение (доведение) бюджетных ассигнований до получателей денежных средств, нижестоящих распорядителей средств. На основании полученных уведомлений о бюджетных ассигнованиях на период действия утвержденного бюджета воинские части и учреждения в течение 10 дней обязаны составить и представить на утверждение вышестоящего распорядителя бюджетных средств смету доходов и расходов по установленной форме. В течение пяти дней со дня представления указанной сметы распорядитель бюджетных средств утверждает эту смету, которая в течение одного рабочего дня, после утверждения, передается в воинские части и учреждения для исполнения.

Исполнение сметы расходов устанавливается в порядке утверждения и доведения лимитов бюджетных обязательств. Лимиты бюджетных обязательств федерального бюджета формируются на период, не превышающий финансового года, на основании сводной бюджетной росписи федерального бюджета и доведенных бюджетных ассигнований. Распределение лимитов бюджетных обязательств между распорядителями и получателями средств федерального бюджета утверждается главными распорядителями средств федерального бюджета. Утвержденные лимиты бюджетных обязательств доводятся до нижестоящих распорядителей и получателей средств федерального бюджета через федеральное казначейство в форме уведомления о лимите бюджетных обязательств федерального бюджета. Лимиты бюджетных обязательств должны быть доведены до получателей средств федерального бюджета не позднее 5 дней до начала срока действия указанных лимитов.

Весь бюджетный процесс в МЧС России по аналогии с бюджетным процессом РФ, условно можно разделить на следующие периоды:

1) Составление сметы расходов МЧС России (бюджетной заявки) (март - июнь текущего года).

2) Рассмотрение, утверждение сметы МЧС России в составе федерального бюджета (июль - ноябрь).

3) Исполнение сметы расходов МЧС России (декабрь – январь – декабрь), в том числе планирование внебюджетных источников, планирование использования бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств, финансирование через органы федерального казначейства (рис.7.5).

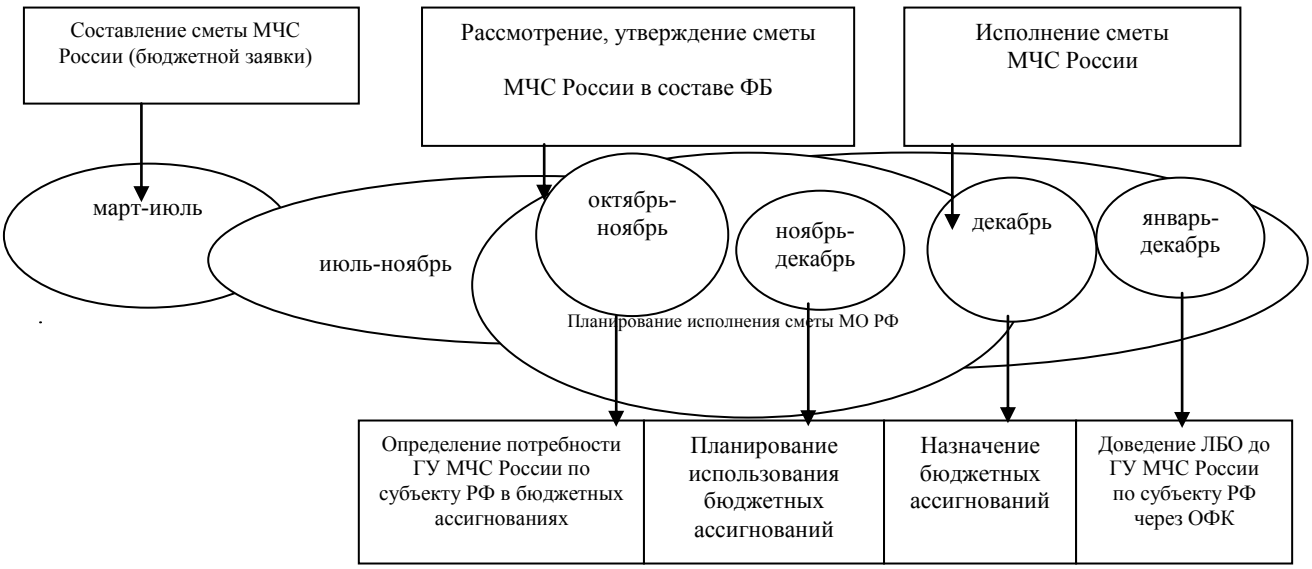


Рис. 7.5. Порядок осуществления бюджетного процесса в МЧС России

Финансовое планирование является важнейшей отраслью финансовой деятельности Главного управления МЧС России по субъекту РФ. От его качества зависит бесперебойное удовлетворение денежными средствами всех мероприятий деятельности, предусмотренных планами. В практике финансового планирования денежных средств широко используются данные о фактических расходах средств текущего и прошлого периодов по отдельным направлениям деятельности, по которым определение потребности прямым подсчётом затруднительно. Эти данные должны быть тщательно проанализированы и только с учётом происходящих или ожидаемых изменений могут быть использованы для определения потребности на планируемый период.

Утверждённые нормативы расходования денежных средств в установленные сроки должны доводиться до Региональных центров. Нижестоящие довольствующие органы на основании утвержденных нормативов могут разрабатывать и дифференцированные нормативы для финансирования подразделений МЧС России.

Планирование использования средств федерального бюджета заключается в определении потребности в бюджетных средствах всеми территориальными органами, который начинается с Главного управления МЧС России по субъекту РФ и заканчивается в довольствующих службах Регионального центра. Следующий этап начинается после утверждения федерального бюджета и идет в обратном направлении – от финансово-экономического управления Регионального центра до Главного управления МЧС России по субъекту РФ. На первом этапе исходными документами планирования использования федерального бюджета выступают расчеты начальников служб материально-технического обеспечения Главного управления МЧС России по субъекту РФ, которые являются основанием для составления сметы расходов Главного управления МЧС России по субъекту РФ. На следующей ступени движения финансово-плановых документов анализируются и обобщаются представленные Главным управлением МЧС России по субъекту РФ сметы расходов, определяются потребности соответствующего уровня управления обеспечения исходя из планируемых мероприятий, а также выполнения решений вышестоящего командования. В отличие от Главного управления МЧС России по субъекту РФ, начиная со следующей ступени, финансово-плановые документы представляются как финансово-экономическими органами, так и довольствующими службами. Представленные финансово-плановые документы находятся в соответствующих довольствующих органах до поступления уведомлений о бюджетных ассигнованиях на год и утвержденных смет расходов, т.е. до мероприятий второго этапа финансового планирования (рис. 7.6).

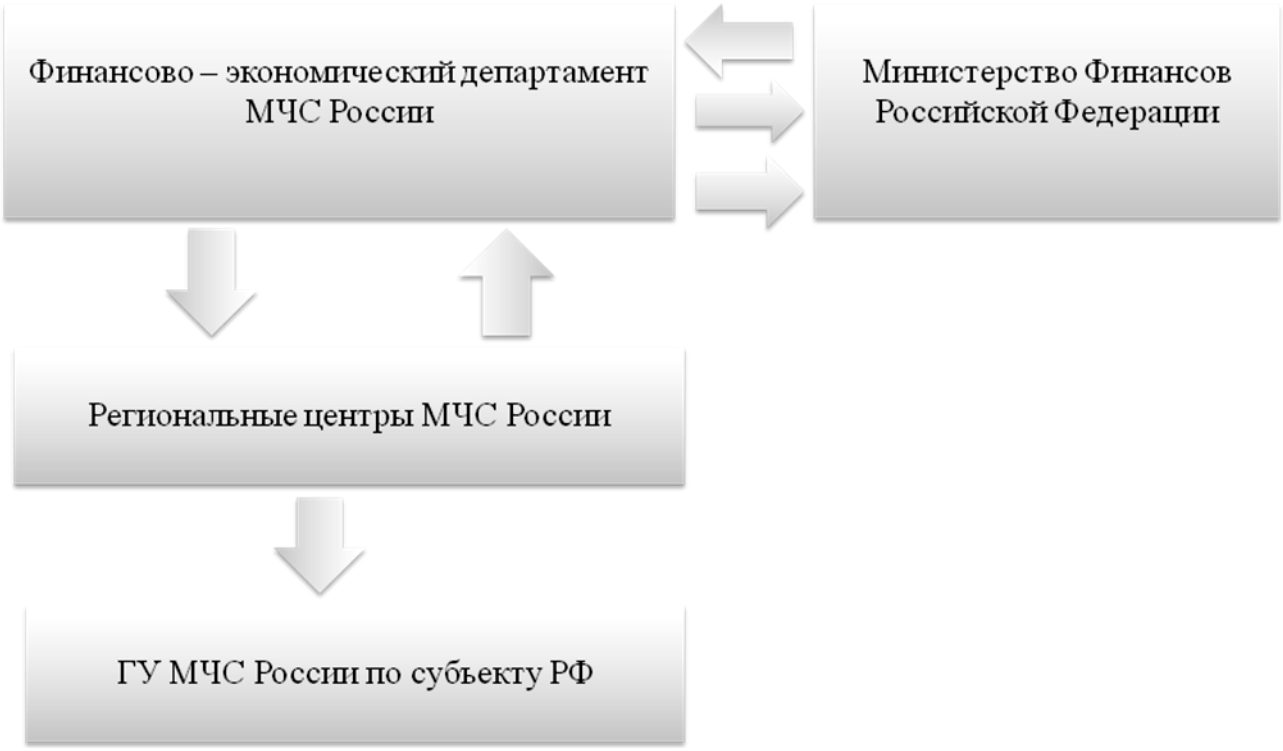


Рис. 7.6. Порядок доведения средств федерального бюджета в системе МЧС России

После утверждения бюджетных ассигнований начинается процесс санкционирования расходов.

В МЧС России процесс санкционирования расходов начинается с составления финансово-экономическим департаментом бюджетной росписи в части расходов касающихся МЧС России, в которой бюджетные средства расписываются по финансируемым распорядителям и получателям средств федерального бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификацией расходов с поквартальной разбивкой. На основании показателей утвержденного федерального бюджета, которые доводятся МЧС России, в части касающейся, в форме уведомления о бюджетных ассигнованиях на соответствующий год по показателям функциональной классификации и предметным статьям экономической классификации с разбивкой сумм годовых ассигнований по кварталам.

Финансово-экономическим департаментом МЧС России составляется бюджетная роспись по непосредственно финансируемым распорядителям и

получателям средств федерального бюджета с функциональной и экономической классификациями расходов федерального бюджета. Она составляется на основании данных смет расходов, поступивших из Региональных центров. В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации утвержденная бюджетная роспись передается на исполнение управлению федерального казначейства. Затем согласовываются и утверждаются сметы расходов непосредственно финансируемых распорядителей и получателей средств федерального бюджета, а также доводятся до них уведомления о бюджетных ассигнованиях на год с разбивкой по кварталам. Кроме того, одновременно с доведением уведомлений о бюджетных ассигнований в форме утвержденной сметы расходов утверждаются для распорядителей средств (Региональных центров) и получателей средств (Главных управлений МЧС России по субъекту РФ) лимиты бюджетных обязательств. На основании данных лимитов, а также бюджетной росписи доводятся до Главных управлений МЧС России по субъекту РФ уведомлениями о лимитах бюджетных обязательств.

Лимиты бюджетных обязательств формируются на период, не превышающий три месяца (как уже отмечалось на основании выделенных лимитов и бюджетной росписи составленной финансово-экономическим департаментом МЧС России) и доведенных бюджетных ассигнований. Утвержденные лимиты бюджетных обязательств доводятся до нижестоящих распорядителей и получателей средств федерального бюджета через Федеральное казначейство в форме уведомления о лимите бюджетных обязательств федерального бюджета. Лимиты бюджетных обязательств должны быть доведены до получателей (Главных управлений МЧС России по субъекту РФ) средств федерального бюджета не позднее, чем за 5 дней до начала срока действия. На основании уведомлений о выделенном лимите бюджетных обязательств федерального бюджета получатель средств федерального бюджета вправе осуществлять закупки, начислять

установленные денежные выплаты, в том числе авансовые платежи (предоплату), принимать иные денежные обязательства федерального бюджета согласно смете доходов и расходов и доведенным лимитам бюджетных обязательств.

Уведомления о бюджетных ассигнованиях и лимитах бюджетных обязательств высылаются (в соответствие с приказом Минфина России от 19.06.2000 г. № 55н) распорядителям и получателям средств федерального бюджета в двух экземплярах, один из которых передается ими в обслуживающий орган федерального казначейства для контроля за расходованием средств.

Финансово-экономический департамент МЧС России и довольствующие финансовые органы во исполнение приказов министра МЧС России ставят перед территориальными органами задачи по заключению бюджетного года. Особая ответственность за выполнение этих задач лежит на руководителе территориального органа и помощнике по ФЭР. Они должны обеспечить выполнение главной задачи, которая состоит в том, чтобы полностью удовлетворить потребности в денежных средствах в течение года, не допустить при этом нецелесообразного использования и перерасходов средств, а также дебиторской и кредиторской задолженности.

7.4. Формирование доходной и расходной части бюджета МЧС России

Доходная часть бюджета МЧС России формируется в основном за счет бюджетных средств федерального бюджета, доходов от оказания платных услуг, компенсаций и прочих поступлений.

Запланированные доходы МЧС России за анализируемый период составляют от от 4 до 10% потребностей, определенных по смете расходов, что видно из данных таблицы 7.1.

Таблица 7.1.

Показатели Федерального бюджета МЧС России, в млн. руб.

Показатель	2009 г.		2010 г.	
	Утверждено	Исполнено	Утверждено	Исполнено (на 1 июля 2010 г.)
Доходы Федерального Бюджета МЧС России	6 485,60	5 124,40	12 709,30	5 313,10
Расходы Федерального Бюджета МЧС России	118 592,50	117 003,90	134 123,60	55 633,60
Величина дефицита / профицита бюджета МЧС России	-112 106,90	-111 879,50	-121 414,30	-50 320,50

Официальный сайт Федерального Казначейства: http://www.roskazna.ru/reports/cb.html

Динамика доходов за анализируемый период имеет тенденцию роста, за первое полугодие 2010 г. доходы были практически равны доходам 2009 г. за год. Плановые показатели дохода за 2010 г. превышают показатели за 2009 г. вдвое. Эта динамика отражена на рисунке 7.7.

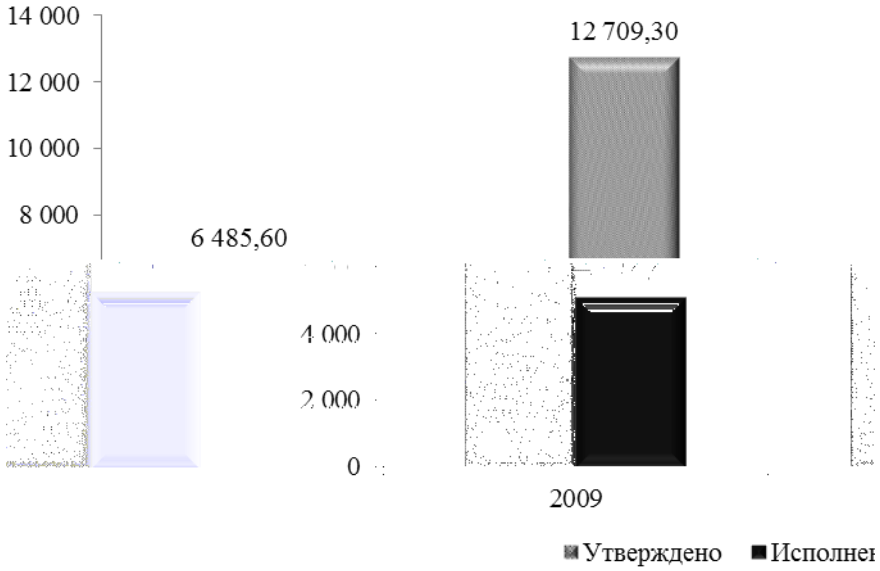


Рис. 7.7. Динамика доходов МЧС России (в млн. руб.) (на 01.07.2010)

Официальный сайт Федерального Казначейства: http://www.roskazna.ru/reports/cb.html

Доходы МЧС России формируются за счет доходов от оказания платных услуг и компенсаций затрат государством, которые составляют наибольшую долю поступлений, за счет возмещения ущерба, штрафов, санкций, государственных пошлин, прочих доходов. Структура доходов приведена на рисунке 7.8.



Рис. 7.8. Структура доходов бюджета МЧС России в 2009 году (в %)

Официальный сайт Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий: http://www.mchs.gov.ru/activities/?SECTION_ID=2392

Большая доля в собственных доходах МЧС России формируется за счет доходов от оказания платных услуг и компенсации затрат государства и достигает 85%, а также доходов от возмещения ущерба, от применения штрафов, санкций, которые в 2009 г. составили 10% от всех доходов. Динамика расходов средств федерального бюджета МЧС России приведена на рисунке 7.9.

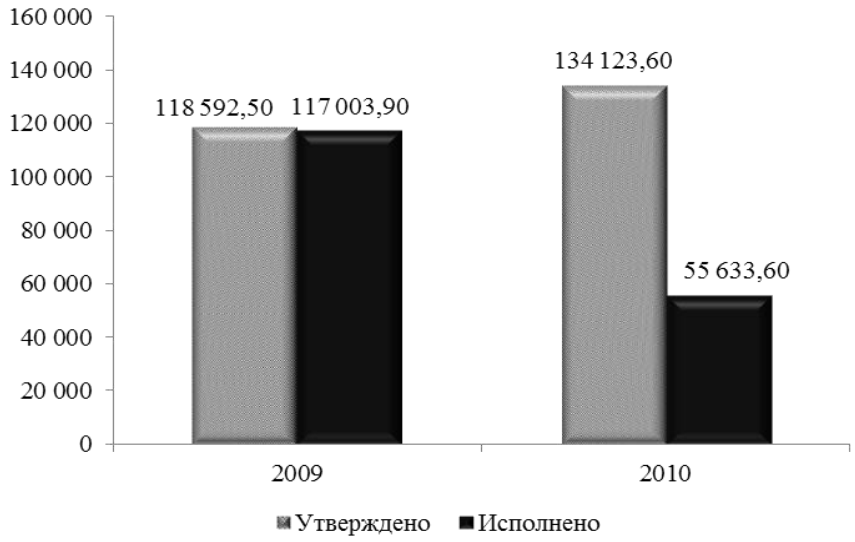


Рис 7.9. Динамика расходов МЧС России (в млн. руб.) (на 01.07.2010)

Расходы в системе МЧС формируются на основе сводной сметы по МЧС России и закрепленных законом о Федеральном бюджете истребованных на основе водной сметы расходов Федерального бюджета на текущий год.

В 2009 году истребовано МЧС России и утверждено Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2009 год и плановый период 2010 и 2011 годов» от 24 ноября 2008г. № 204-ФЗ 118 529,5 млн.руб. Фактически исполнено расходов было ниже запланированного. Расходы на финансирование МЧС России составили 117 003,9 млн.руб. Такая ситуация подтверждает необходимость совершенствование механизма исполнения бюджетных расходов дальнейшее усовершенствование и реформирование бюджетного процесса на всех уровнях бюджетной системы и исполнителей.

Исполнение бюджетных средств МЧС России за 2010 г. показывает, что в 1010 году из средств Федерального бюджета согласно федеральному закону «О федеральном бюджете на 2010 год и плановый период 2011 и 2012 годов» от 20 ноября 2009 г. № 308 – ФЗ выделено в объеме 134 123,6 млн. руб., израсходовано за 6 месяцев текущего года на 41,5 %. Неравномерность использования бюджетных средств может привести и в последующие периоды к недофинансированию бюджетополучателей в системе МЧС России.

В данном разделе были рассмотрены основы финансирования мероприятий РСЧС, исходя из положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и существующей в России структуры бюджетного процесса.

Успешное проведение мероприятий финансового обеспечения во многом предопределяет эффективность функционирования РСЧС, зависит от имеющейся материально-технической базы финансовой деятельности, её научноой обоснованности, планирования и соблюдения финансовой дисциплины. Только заблаговременная подготовка системы финансового обеспечения позволит успешно выполнять достаточно широкий и разнообразный спектр мероприятий РСЧС.

Раздел 8. ОРГАНИЗАЦИЯ СВЯЗИ И ОПОВЕЩЕНИЯ В РСЧС

8.1. Организация связи в РСЧС

Связь – это передача и прием с требуемым качеством различных видов информации в системах управления МЧС России. Связь является материально-технической основой управления силами МЧС России.

Связь является основным средством, обеспечивающим управление единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). Потеря связи ведет к потере управления.

Своевременная организация и обеспечение устойчивой связи – важнейшая обязанность органов управления МЧС России всех уровней. Размещение органов управления РСЧС в зависимости от обстановки осуществляется на ЦУКС или подвижных пунктах управления, оснащаемых техническими средствами управления, средствами связи, оповещения и автоматизации управления, поддерживаемых в постоянной готовности к использованию.

Для устойчивого управления силами и средствами РСЧС и МЧС России создается система управления

Система управления МЧС России представляет собой объединение органов, пунктов управления и технических систем, обеспечивающих выполнение задач в сфере гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – чрезвычайные ситуации), обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на территории РФ (рис. 8.1).



Рис. 8.1. Общая структура системы управления МЧС России

Функционирование системы управления МЧС России осуществляется по двум основным направлениям:

– управление собственными силами, средствами и ресурсами МЧС России в мирное и военное время;

– методическое руководство органами управления и координация действий сил федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций; координация их действий по выполнению задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а также опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Технические системы являются материальной основой системы управления МЧС России и представляют собой совокупность взаимосвязанных подсистем, которые функционируют по единому плану, обеспечивающему их согласованность по задачам, структуре и времени. Наиболее важными из них являются система связи, система оповещения и автоматизированная информационно-управляющая система МЧС России (рис. 8.2).

Пункт 21 новой редакции Положения О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации ЧС, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.12.2003 г. №794, гласит:

«Управление единой системой осуществляется с использованием систем связи и оповещения, представляющих собой организационно-техническое объединение сил, средств связи и оповещения, сетей вещания, каналов сети связи общего пользования и ведомственных сетей связи, обеспечивающих доведение информации и сигналов оповещения до органов управления, сил единой системы и населения».



Рис.8.2. Технические системы, обеспечивающие деятельность системы управления МЧС России

Для решения задач по обеспечению управления создается система связи МЧС России.

Система связи МЧС России является составной частью системы управления Министерства и представляет собой организационно-техническое объединение ведомственных сил и средств связи, линий и каналов ЕСЭ РФ, предназначенное для обеспечения устойчивого и непрерывного управления в системе МЧС России. Она обеспечивает управленческую деятельность органов управления МЧС России, органов исполнительной власти, специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, защиты

населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

Система связи строится по территориальному принципу с учетом разграничения ответственности между органами управления и силами МЧС России и их расположения. Она обеспечивает управление органами управления МЧС России в различных режимах функционирования.

На каждом уровне управления МЧС России создается собственная система связи. Для решения задач связи в интересах органов управления и сил ГПС, ГИМС, ВГСЧ, поисково-спасательных отрядов создаются специальные системы связи, структура которых определяется спецификой выполнения ими задач. Система связи включает стационарную и мобильную компоненты. Основу стационарной компоненты С.С. составляют стационарные узлы и линии связи МЧС России, ЕСЭ РФ, других министерств, ведомств.

Связь организуется на каждом уровне органов повседневного управления МЧС России:

на федеральном уровне – Национальный центр управления в кризисных ситуациях (НЦУКС), центры управления в кризисных ситуациях (далее – ЦУКС) (ситуационно-кризисные центры), информационные центры, дежурно-диспетчерские службы (ДДС) федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы МЧС;

на межрегиональном уровне – ЦУКС регионального центра (РЦ) МЧС России;

на региональном уровне – ЦУКС ГУ МЧС России по субъекту РФ, информационные центры, ДДС органов исполнительной власти субъектов РФ и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

на муниципальном уровне – единые дежурно-диспетчерские службы (ЕДДС) муниципальных образований;

на объектовом уровне – ДДС организаций (объектов).

Связь обеспечивает:

повседневное управление органами управления, силами и средствами МЧС России;

своевременную передачу сигналов (команд) и распоряжений на перевод МЧС России из режима повседневной деятельности в повышенные режимы функционирования;

организацию взаимодействия органов управления МЧС России, исполнительных органов государственной власти и органов управления военного командования;

своевременную передачу сигналов в системе управления РСЧС, являющихся командой для проведения мероприятий силами РСЧС, а также для применения населением средств и способов защиты.

Организация связи в период проведения мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций базируется на использовании единой сети электросвязи Российской Федерации, которая состоит из сетей электросвязи следующих категорий:

сеть связи общего пользования;

выделенные сети связи;

технологические сети связи, присоединенные к сети связи общего пользования;

сети связи специального назначения

другие сети связи для передачи информации при помощи электромагнитных систем.

В соответствии с законодательством Российской Федерации в целях обеспечения управления во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера МЧС России имеет право на приоритетное использование любых сетей и средств связи, а также приостановление или ограничение использования этих сетей связи, средств связи и АСУ.

Роль и значение различных сетей, средств связи и АСУ определяется характером мероприятий по защите населения и проведению спасательных

работ, требованиями к системе управления и связи и тактико-техническими характеристик. Основным средством связи является то, которое по своим возможностям в данной обстановке наиболее полно обеспечивает потребности управления силами и средствами МЧС.

Все средства связи применяются, как правило, комплексно, что обеспечивается одновременным применением на важнейших направлениях различных средств и видов связи.

Основными задачами системы связи МЧС России являются:

- обеспечение устойчивого управления подчиненными территориальными органами управления МЧС России, а также спасательными воинскими и другими подчинёнными формированиями;

- обеспечение передачи сигналов и информации оповещения органам управления МЧС России, организациям МЧС России, федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальным органам и силам МЧС России, подразделениям Государственной противопожарной службы, ВГСЧ и населению в установленные сроки;

- обеспечение различными видами связи оперативных групп (ОГ) всех уровней МЧС России в зонах ЧС с целью организации взаимодействия с ОГ федеральных органов исполнительной власти, входящих в РСЧС, и управления аварийно-спасательными и другими неотложными работами в зонах ЧС;

- обеспечение обмена данными между комплексами средств автоматизации (КСА) стационарных и мобильных пунктов управления (ПУ) МЧС России и федеральных органов исполнительной власти, входящих в РСЧС;

- обеспечение информационного обмена с взаимодействующими органами управления стран СНГ, других государств и международных организаций.

Система связи МЧС России формирует транспортную среду для функционирования автоматизированной информационно-управляющей системы (АИУС) РСЧС на всех её уровнях и является технической основой для создания единого информационного пространства МЧС России.

Основу системы связи составляет комплекс взаимоувязанных телекоммуникационных центров (ТКЦ), узлов связи пунктов управления МЧС России, региональных центров, ГУ МЧС по субъектам РФ.

В состав системы связи МЧС России входят:

- первичные сети связи (проводная связь, радиосвязь, спутниковая и радиорелейная связь);

- вторичные сети связи (ведомственная телефонная сеть, сеть документальной связи, сеть передачи данных, сети специальной связи);

- автоматизированные системы централизованного оповещения;

- автоматизированная система управления связью;

- система технического обеспечения связи, оповещения и АСУ.

Система связи МЧС России обеспечивает следующие виды связи:

- телефонную (с автоматической и ручной коммутацией, аудио конференц - связь);

- документальную (телеграфная, телетайпная, телексная, факсимильная, передача данных);

- видеотелефонную (в том числе, видеоконференцсвязь);

- радиосвязь.

Базируясь на ЕСЭ РФ, система связи МЧС России формирует собственные первичные и вторичные сети связи. Первичные сети связи МЧС России (проводные, спутниковые, радио, радиорелейные) выполняют транспортную функцию, обеспечивающую интеграцию вторичных сетей в цифровую сеть связи с интеграцией услуг (ЦССИУ) МЧС России.

Согласно классификации, определенной Федеральным законом «О связи» сеть связи МЧС России является сетью связи специального назначения и функционирует для нужд МЧС России как федерального органа исполнительной власти, находится в его ведении и эксплуатируется им. Она является сетью связи ограниченного пользования и не входит в число сетей связи общего пользования. Система связи МЧС России присоединяется к ЕСЭ РФ в соответствии с руководящими документами отрасли связи через коммутируемые сети связи общего пользования на местном, внутризоновом и междугородном уровнях этих сетей. Система связи МЧС России взаимодействует с некоммутируемыми сетями связи общего пользования и сетями передачи данных ЕСЭ РФ. Для обеспечения устойчивости связи системы связи МЧС России в особый период каналы организуются по разнесенным трассам и через защищенные УС.

Система связи МЧС России включает в себя стационарную и мобильную компоненты, открытую и защищенную компоненты, технической основой которых являются современные комплексы и средства связи.

Система связи МЧС России предоставляет услуги связи юридическим лицам системы МЧС России, других органов государственной власти, а в отдельных случаях – юридическим лицам, не относящимся к МЧС России.

Таким образом, основными функциями, реализуемыми системой связи МЧС России, являются:

– своевременное доведение сигналов управления и оповещения;

– обеспечение управления силами, средствами и ресурсами МЧС России в повседневной деятельности и в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени;

– предоставление телекоммуникационных ресурсов для обмена информацией между органами управления, должностными лицами и силами МЧС России и взаимодействующих федеральных органов исполнительной

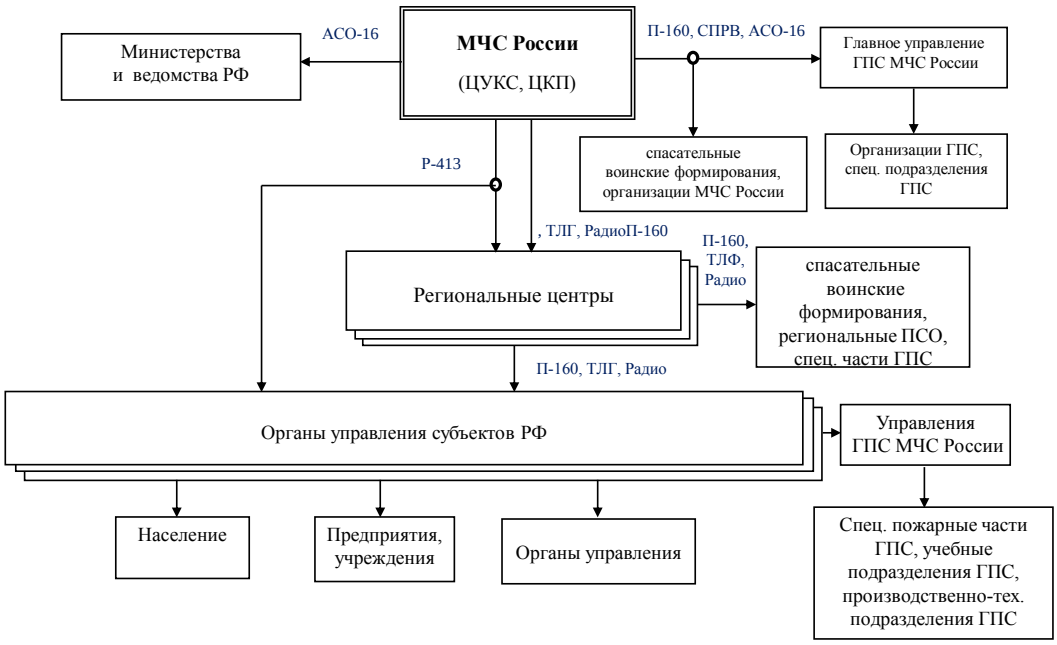
власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций.

Решаемые системой связи задачи определяют ее структуру.

8.2. Организация оповещения в РСЧС

Создание, совершенствование и поддержание в постоянной готовности к задействованию систем оповещения и информирования населения при угрозе и возникновении опасностей военного и мирного времени – это основные составные части мероприятий по защите населения и территорий, проводимых органами государственной власти и местного самоуправления на всех уровнях.

Система оповещения
гражданской обороны Российской Федерации



Под процессом оповещения в РСЧС следует понимать доведение в возможно короткие сроки при угрозе возникновения или при возникновении ЧС до органов управления, должностных лиц и сил РСЧС, а также до населения необходимой информации федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Сигналы (распоряжения) и информация оповещения передаются оперативными дежурными службами органов, осуществляющих управление, вне всякой очереди с использованием всех имеющихся в их распоряжении средств связи и оповещения.

Что же следует понимать под понятием «сигнал оповещения»?

Сигнал оповещения о чрезвычайной ситуации; сигнал ЧС – сообщение, передаваемое в системе оповещения на определенной территории или на объекте экономики, являющееся предупреждением о возникновении ЧС и командой для проведения мероприятий или действий органов управления, сил и средств ГО (ликвидации ЧС), использования населением средств и способов защиты от поражающих факторов и воздействий источника ЧС или включения населением радиотехнических средств массовой информации.

При решении задач ГОЧС используются следующие способы оповещения:

1. Неавтоматизированный, когда передача сигналов оповещения осуществляется, как правило, с помощью приоритетных телеграмм. При этом сигналы доводятся до соответствующих органов управления в сети связи общего пользования с задействованием ручного труда специалистов (телеграфистов) организаций связи.

В этом случае время прохождения сигнала от оповещателя до оповещаемого составляет не менее 15-20 минут. Для решения многих задач ГОЧС это время является неприемлемым. Поэтому для повышения оперативности решения задач ГЗ, необходимо стремиться к постоянному сокращению времени доведения сигналов, распоряжений и другой информации до потребителей. Эту проблему призван решать автоматизированный способ оповещения.

2. Автоматизированный, когда передача сигналов (команд), речевой информации от старших до подчиненных органов управления осуществляется

в сети связи общего пользования с использованием комплекса специальной аппаратуры и технических средств оповещения.

Для передачи сигналов автоматизированным способом заблаговременно в мирное время в соответствии с Постановлением Правительства на территории РФ создаются автоматизированные системы централизованного оповещения (АСЦО).

Оповещение населения включает доведение до него заранее установленного условного сигнала тревоги ("Внимание всем!") и поясняющую речевую информацию о ЧС и порядке поведения в создавшихся условиях.

Оповещение органов управления, должностных лиц и сил РСЧС включает доведение до них распоряжений на проведение комплекса мероприятий по ликвидации ЧС или при изменении режима функционирования РСЧС.

Основными мероприятиями, осуществляемыми в целях решения задачи, связанной с оповещением населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, являются:

– создание и поддержание в состоянии постоянной готовности системы централизованного оповещения населения, осуществление ее модернизации на базе технических средств нового поколения;

– создание локальных систем оповещения;

– установка специализированных технических средств оповещения и информирования населения в местах массового пребывания людей;

– комплексное использование средств единой сети электросвязи РФ, сетей и средств радио-, проводного и телевизионного вещания, а также других технических средств.

Основными задачами систем оповещения являются:

– обеспечение своевременного доведения до органов управления, сил, а также населения распоряжений о проведении мероприятий ГО при ведении военных действий или вследствие этих действий;

– обеспечение своевременного доведения до органов управления, сил, а также населения сигналов и информации о всех видах опасности.

Важнейшими требованиями к названным системам являются их постоянная готовность к использованию и оперативность применения, задействование современных средств оповещения и информирования, сетей связи и вещания, обеспечивающих максимальный охват населения в минимальные сроки независимо от времени суток, местонахождения и проживания граждан.

Системы оповещения относятся к первичным активным средствам решения задачи непосредственной защиты населения и территорий.

В общем виде **система оповещения представляет собой организационно-техническое объединение соответствующих сил и средств, сетей вещания, каналов сети связи общего пользования и ведомственных сетей в целях обеспечения доведения до населения, должностных лиц, органов управления и сил РСЧС сигналов (распоряжений) и информации об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также об угрозе возникновения или возникновении ЧС**.

Организация информирования и оповещения населения организуется по пяти основным направлениям:

– региональные и местные автоматизированные системы централизованного оповещения (СЦО), локальные системы оповещения (ЛСО) на ПОО;

– перехват трафика центральных и региональных телевизионных каналов и радиостанций;

– терминальные комплексы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей (ОКСИОН);

– информирование населения путем рассылки коротких SMS сообщений по сети подвижной сотовой радиотелефонной связи;

– применение громкоговорящих систем, установленных на подвижных средствах оперативных служб в районах, где отсутствует вышеперечисленные системы.

Такие системы создаются в соответствии с принятой у нас системой управления и подразделяются на федеральную, межрегиональные (в границах федеральных округов), региональные (в субъектах РФ), местные (в муниципальных образованиях) и объектовые. В районах размещения потенциально опасных объектов оборудуются локальные системы оповещения. Они непосредственно приближены к зонам опасного производства и населению, попадающему в эти зоны в случае аварий на указанных объектах.

Управление системами оповещения каждого звена организуется непосредственно соответствующими органами управления. Решение на их задействование принимает руководитель или его заместитель. В экстренных, не терпящих отлагательства случаях использовать систему оповещения может оперативно-дежурная служба органа управления РСЧС.

Раздел 9. ПРОГНОЗИРОВАНИЕ И МОНИТОРИНГ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Объектами прогнозирования и моделирования являются собственно чрезвычайные ситуации как совокупности взаимосвязанных характеристик их источников (объектов экономики, явлений, процессов), параметров их возникновения и развития связанных с ними опасностей.

В Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайная ситуация определяется как «обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушения условий жизнедеятельности людей».

Авария - чрезвычайное событие техногенного характера, происшедшее по конструктивным, производственным, технологическим или эксплуатационным причинам, либо из-за случайных внешних воздействий и заключающееся в повреждении, выходе из строя, разрушении технических устройств или сооружений.

Производственная или транспортная *катастрофа* - крупная авария, повлекшая за собой человеческие жертвы, значительный материальный ущерб и другие последствия.

Стихийное бедствие - катастрофическое природное явление (или процесс), которое может вызвать многочисленные человеческие жертвы, значительный материальный ущерб и другие тяжелые последствия.

Экологическое бедствие (экологическая катастрофа) – чрезвычайное событие особо крупных масштабов, вызванное изменением (под воздействием антропогенных факторов) состояния суши, атмосферы, гидросферы и биосферы и отрицательно повлиявшее на здоровье людей, их духовную сферу, среду

обитания, экономику или генофонд. Экологические бедствия часто сопровождаются необратимыми изменениями природной среды.

Конфликтные чрезвычайные ситуации – военные столкновения, экономические кризисы, экстремистская политическая борьба, социальные взрывы, национальные и религиозные конфликты, противостояние разведок, терроризм, разгул уголовной преступности, широкомасштабная коррупция и др.

Бесконфликтные ЧС – чрезвычайные ситуации техногенного, экологического, природного и биолого-социального характера.

Предупреждение ЧС – комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно 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 их возникновения (ст.1., глава 1 Закона РФ «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера»).

Мониторинг (текущий контроль) – использование проверок, инспекций посещений, осмотров, отбора проб и выполнения измерений, обследований или контроля с целью определения соответствия контролируемых параметров законам, инструкциям, стандартам, нормам, руководствам и (или) практике.

Прогнозирование ЧС – опережающее отражение вероятности возникновения и развития чрезвычайной ситуации на основе анализа возможных причин возникновения ее источника в прошлом и настоящем.

Оценка** риска **возникновения ЧС - определение численного показателя риска, представляющего совместную количественную оценку показателей тяжести последствий ЧС и вероятности ее возникновения.

Для отнесения природных и биолого-социальных ЧС к классу потенциально опасных необходимо, чтобы значения некоторых параметров, оценивающих ЧС, превышали их критические значения.

При нахождении объекта экономики в зоне стихийных бедствий основными критериями отнесения объектов к потенциально опасным являются следующие:

– для землетрясений прогнозирование производится для ОЭ, расположенных на сейсмоопасной территории, соответствии с картой общего сейсмического районирования (карты ОСР-78);

– для наводнений прогнозирование производится для всех объектов, попадающих в зоны возможного катастрофического затопления при прорыве напорного фронта гидроузлов и попадающих в зоны наводнений при сезонных и дождевых паводках;

– для природных пожаров прогнозирование производится для районов торфяников и лесной зоны с лесными массивами площадью более 20 км ;

– для бурь и ураганов прогнозирование производится для объектов, находящихся в районах, где значение параметров природного явления превышает критическое.

9.1. Прогнозирование чрезвычайных ситуаций

Типы и этапы прогнозирования

Типы прогнозирования выделяются по длительности периода времени, на который распространяется прогноз, и условно подразделяются на долгосрочное, среднесрочное и краткосрочное (оперативное) прогнозирование.

Конкретные сроки разрабатываемых прогнозов зависят от специфики прогнозируемой ЧС, а по порядку величины примерно соответствуют для долгосрочного прогноза – годам; для среднесрочного – месяцам; для краткосрочного – дням, часам.

Прогнозирование ЧС предполагает в общем случае выполнение трех последовательных этапов (рис. 9.1).

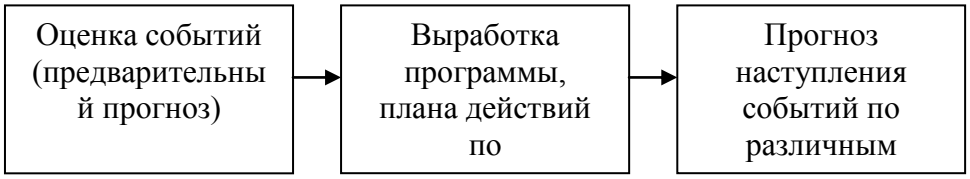


Рис. 9.1. Основные этапы прогнозирования

Первый этап заключается в выявлении, идентификации и оценке потенциально опасного события. На этом этапе производится:

– выбор и обоснование критериев выделения опасных объектов;

– анализ обстановки в районе ПОО, места проявления потенциально опасного природного явления;

– анализ видов опасностей (техногенные, экологические, природные);

– классификация (систематизация) опасностей по степени проявления и тяжести социально-экономических и экологических последствий;

– организация комплексной экспертизы потенциально опасного объекта или района;

– организация лицензирования и декларирования безопасности ПОО.

Основные методы анализа на первом этапе – поиск аналогий и экстраполяция известных характеристик прогнозируемого процесса на конкретные условия исследуемого объекта.

Второй этап – составление программы или плана действий по предупреждению ЧС.

На данном этапе проводится:

– организация мониторинга;

– оставление планов и программ предупреждения ЧС;

– организация работы с населением и СМИ;

– организация всех видов обеспечения населения в условиях ЧС;

– совершенствование систем аварийного оповещения и т.д.

Третий этап (собственно прогнозный) – составление разновариант-ного прогноза наступления ЧС и оценка последствий ЧС.

На этом этапе производится выявление (выбор) и моделирование различных вариантов (сценариев) возникновения и развития ЧС.

Основными методами исследования на этом этапе являются: системный анализ, математическое и физическое моделирование, использование геоинформационных систем (ГИС), вероятностный анализ, экспертные оценки и др.

Конечным результатом этого этапа должно быть построение карты природных и техногенных рисков для рассматриваемой территории (региона) и ее зонирование по типу и степени проявления опасностей с целью планирования и осуществления комплекса мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС.

Основные нормативные документы по прогнозированию и моделированию ЧС

Прогнозирование ЧС должно осуществляться на основе использования нормативно-правовых, руководящих, нормативно-технических и нормативно-методических документов.

Нормативно-методическое обеспечение прогнозирования ЧС включает:

– законодательные акты, нормативно-технические (НТД) и нормативно-методические документы (НМД), содержащие общие организационные требования к порядку прогнозирования, содержанию и составу прогнозируемых параметров (характеристик) ЧС;

– собственно методики прогнозирования, к числу которых относятся методики оценки вероятности (частоты) возникновения потенциально опасных природных и техногенных явлений и процессов, перерастания их в ЧС и развития ЧС;

– методики оценки поражающих факторов источников ЧС;

– методики прогнозирования и оценки последствий ЧС;

– методики оценки требуемых объемов, сил и средств, привлекаемых для ликвидации ЧС;

– методики оценки эффективности способов и средств предупреждения ЧС, защиты населения и территорий;

– рекомендации по выбору и использованию наиболее достоверных методик прогнозирования ЧС природного и техногенного характера на местном, региональном и федеральном уровнях.

Для решения задач прогнозирования ЧС должны использоваться стандартизированные (сертифицированные) методики и рекомендации, а также показатели, качественные и количественные критерии, которые применяются для оценки и прогнозирования ЧС.

Основные нормативно-технические документы по чрезвычайным ситуациям объединены в комплекс стандартов «Безопасность в чрезвычайных ситуациях» (БЧС).

Основные цели комплекса:

– повышение эффективности мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС на всех уровнях (федеральном, региональном, местном) для обеспечения безопасности населения и объектов экономики в природных, техногенных, биолого-социальных и военных ЧС;

– предотвращение или снижение ущерба в ЧС;

– эффективное использование и экономия материальных и трудовых ресурсов при проведении мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС.

Задача комплекса состоит в установлении:

–терминологии в области обеспечения безопасности в ЧС, номенклатуры и классификации ЧС, источников ЧС, поражающих факторов;

– основных положений по мониторингу, прогнозированию и предотвращению ЧС, по обеспечению безопасности продовольствия, воды, сельскохозяйственных животных и растений, объектов экономики в ЧС, по организации ликвидации ЧС;

– уровней поражающих воздействий, степеней опасностей источников ЧС;

– методов наблюдения, прогнозирования, предупреждения и ликвидации ЧС;

– способов обеспечения безопасности населения и объектов экономики в ЧС.

В состав информационного обеспечения прогнозирования ЧС должны входить:

– значения численных характеристик ЧС природного и техногенного характера, имевших место в прошлом и систематизированных в соответствующих материалах и документах об авариях, катастрофах и стихийных бедствиях. Номенклатура и характеристика источников ЧС, поражающих факторов источников ЧС и их параметров для чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера даются в соответствии с ГОСТ Р 22.0.06-95 и с ГОСТ Р 22.0.07-95;

– значения количественных и качественных характеристик, которые необходимы для изучения ПОО. К ним относятся: сведения о местоположении ПОО, его экологические, природно-климатические условия; анализ соответствия (или несоответствия) местоположения ПОО характеру его основной производственной деятельности;

– значения количественных и качественных характеристик, которые

необходимы для предсказания (моделирования) процессов развития ЧС (имеются в виду физические, химические, механические и другие явления при авариях, катастрофах и стихийных бедствиях, не предусмотренные технологией для нормального режима функционирования ПОО).

Основными источниками информационного обеспечения являются:

– статистические данные о ЧС, имевших место в РФ и за рубежом, специальная литература;

– данные мониторинга состояния окружающей природной среды и ПОО в регионах;

– экстраполяция тенденций процессов, закономерности развития которых в прошлом и настоящем достаточно хорошо известны;

– модели исследуемых процессов, отображающие ожидаемые вероятные условия их развития;

– экспертные оценки.

Требования к моделям и методам прогнозирования ЧС

Требования к моделям и методам прогнозирования ЧС изложены в ГОСТ Р 22.1.01-95.

Модели ЧС (модели развития ситуаций) должны содержать:

– общее описание ситуаций в зависимости от процесса проявления источника ЧС;

– комплекс характеристик, входных измеряемых параметров состояния окружающей среды, позволяющих идентифицировать ситуацию в целом и отдельные этапы ее развития;

– критерии принятия решения;

– при наличии взаимосвязанных источников ЧС модель должна содержать перечень источников ЧС и механизм их взаимодействия.

Методы прогнозирования ЧС включают:

– описание прогнозируемых процессов, явлений;

– перечень исходных данных для прогнозирования;

– правила оценки репрезентативности исходных данных;

– алгоритм прогноза (включая оценку достоверности результатов) и требования к программному и техническому обеспечению;

– перечень выходных данных.

Общие модели и основные требования к системе мониторинга и прогнозирования опасных геологических явлений и процессов изложены в ГОСТ Р 22.1.06-99, опасных метеорологических явлений и процессов – в ГОСТ

Р 22.1.07-99, гидрологических процессов и явлений – в ГОСТ Р 22.1.08-99, лесных пожаров – в ГОСТ Р 22.1.09-99.

Организация и проведение прогнозирования на территориальном (местном, объектовом) уровне

Целью прогнозирования ЧС на территориальном (местном, объектовом) уровне является выявление всех возможных на данной территории источников ЧС, оценка вероятности их возникновения и возможных масштабов ЧС и их последствий.

На первом этапе прогнозирования выявляются сведения о местоположении ПОО, его экологических и природно-климатических условиях. Данные сведения являются обязательными при составлении Декларации безопасности промышленного объекта РФ и при Государственной экспертизе. Далее выявляется соответствие (или несоответствие) природного местоположения ПОО характеру его основной производственной деятельности. Анализируются местоположение промышленной площадки предприятия с точки зрения влияния на нее оползневых или карстовых процессов и провалов; глубины залегания грунтовых и подземных вод; неблагоприятных метеорологических явлений; проявления возможных тектонических процессов, землетрясений, наводнений, ураганов, смерчей, селевых потоков и других стихийных бедствий. Определяются условия захоронения токсичных промышленных и бытовых отходов предприятия и их влияние на здоровье персонала и окружающего объект населения. Устанавливаются состояние водопотребления и водоотведения, ливневой канализации, очистных сооружений, величины выбросов токсичных веществ и пыли в воздух и др.

На основе всестороннего анализа обстановки прогнозируются условия, которые могут привести к нарушению систем жизнеобеспечения объекта и жизнедеятельности персонала ПОО и населения.

По полученным вариантам прогноза производится корректировка масштабов и условий деятельности объекта в сторону уменьшения возможности возникновения ЧС и смягчения их последствий.

Прогнозирование основных характеристик и особенностей развития технологических процессов ПОО

Основная цель данного типа прогнозирования – выявление возможных ЧС, связанных с несовершенством применяемой на ПОО технологии, методов и средств защиты от вероятных аварий и катастроф.

Выявление основных характеристик и особенностей технологических процессов и производимой на предприятии продукции является так же,' как и характеристика местоположения объекта, одним из обязательных требований Декларации безопасности и Государственной экспертизы.

Порядок действий по оценке применяемой на потенциально (или особо) опасном объекте технологии включает:

– оценку соответствия применяемого оборудования, отдельных аппаратных узлов и блоков и действующей технологии в целом современным требованиям (технологическим, экологическим, в области безопасности);

– выявление наиболее опасных технологических узлов и аппаратов как источников возможных ЧС;

– оценку транспортных условий движения и хранения сырья и промышленных продуктов.

Результаты комплексной прогнозной оценки основных характеристик и особенностей технологических процессов и производимой на промышленном объекте продукции являются основой для создания нормативно-методической базы, регламентирующей деятельность предприятий с про-мышленно опасными объектами (узлами, блоками), которая включает:

– положение (инструкцию) по учету норм отклонений в соответствии с действующим технологическим регламентом;

– систему анализа причин отклонений от нормативных условий с разработкой мер по предупреждению аварий и ЧС;

– систему учета всех неполадок, временных остановок технологического процесса, оборудования.

На основе разработки нормативно-методической базы предприятия создаются банки данных отклонений, систематизированных по их причинам (по видам производства, по видам оборудования, по характеру произошедших и прогнозируемых аварий).

Банки данных систематизированных отклонений служат для потенциально опасного объекта фактологической основой последующего прогнозного анализа риска возникновения техногенных ЧС.

Прогнозирование аварий, выходящих за пределы ПОО, и последовательно развивающихся «каскадных» аварий

Выявление и прогнозная оценка аварий, распространяющихся за пределы того или иного опасного объекта, находящегося в регионе, является важнейшей задачей и особенностью работы органов управления РСЧС регионального уровня. В число рассматриваемого вида аварий входят:

– так называемые «запроектные» аварии, связанные с разрывом или разгерметизацией потенциально опасного технологического комплекса;

– промышленные аварии, обусловленные разрушением пожаро-, взрывоопасных блоков или агрегатов объекта и выбросом в окружающую среду за пределы объектов вредных веществ;

– совместно проявляющиеся техногенные и природные аварии и катастрофы, представляющие потенциальную и реальную опасность для территории региона;

– проявление стихийных бедствий, приводящих к разрушению одного или нескольких потенциально опасных объектов (складов хранения опасных веществ, АХОВ и др.).

Аварии, выходящие за пределы «объектного» (местного) уровня на региональный, прогнозируются исходя из их характеристик и оценок, занесенных в Систему информации о ПОО и Паспорт оценки состояния безопасности региона. Все указанные виды аварий должны в обязательном порядке декларироваться и отражаться в Перечне декларируемых объектов и в Декларации безопасности промышленного объекта.

К «каскадным» авариям относятся аварии, которые, как правило, возникают на близко расположенных ПОО, где каждая предыдущая авария на одном объекте служит причиной возникновения последующих аварий на другом. Возникающий в результате протекания «каскадных» аварий «эффект домино» может явиться причиной перерастания локальных аварий в крупномасштабную катастрофу, охватывающую значительную территорию региона или несколько регионов.

Прогнозирование «каскадных» аварий осуществляется силами администрации региона либо при долевом 'участии на федеральном уровне с включением соответствующей тематики в планы НИКР МЧС России.

При этом предусматривается следующий порядок действий:

– анализ обстановки в районе расположения особо опасных объектов в пределах региона;

– анализ особенностей технологических процессов на предприятиях, где возможно протекание цепных (каскадных) аварий;

– анализ риска возникновения каскадных аварий на основе оценки вероятности возникновения и тяжести последствий аварий на каждом объекте и их последовательной совокупности («каскадности»):

– прогнозирование различных вариантов развития и наложения каскадных аварий в зависимости от условий протекания аварий на каждом из ПОО;

– «перебор» (последовательный анализ) прогнозных вариантов, занесение каждого из них в банк данных;

– выбор наиболее вероятного и наиболее тяжелого из вариантов развития каскадных аварий;

– определение (прогнозирование) мероприятий, сил и средств, необходимых и достаточных для предупреждения и ликвидации последствий «каскадной» аварии.

Виды аварий на объекте, которые могут послужить причиной осуществления обширной «каскадной» аварии, особо отмечаются в Декларации безопасности промышленного объекта.

Прогнозный анализ риска возникновения ЧС

Анализ риска возникновения ЧС, связанной с деятельностью ПОО, либо с проявлением опасного природного явления или процесса, производится путем совместной оценки тяжести (масштаба) прогнозируемой ЧС и вероятности ее возникновения. *Прогнозируемая тяжесть ЧС и масштаб ее проявления включает следующие показатели:*

– величину прямого материального, социально-экономического и экологического ущерба;

– тяжесть полученных травм, число пострадавших и погибших;

– распространение (или нераспространение) аварии за пределы ОЭ;

– величину затрат на ликвидацию аварии;

– косвенные потери (затраты на пенсии и пособия пострадавшим и семьям погибших, стоимость непроизведенной продукции и т.д.).

Риск возникновения ЧС оценивается в следующем порядке:

– оценка реально допустимых показателей риска отдельных технологических звеньев на основе созданных банков данных систематизированных отклонений;

– прогнозная оценка всех возможных рисков возникновения ЧС, охватывающих риск возникновения ЧС природного характера,

технологическую основу ПОО, системы его жизнеобеспечения, условия жизнедеятельности людей, окружающую среду ОЭ;

– прогнозная оценка риска наиболее крупных и запроектных аварий, выходящих за пределы территории ОЭ, наносящих значительный материальный ущерб и угрозу жизни населению, проживающему в районе ПОО.

Анализ риска возникновения ЧС природного и техногенного характера является важнейшим и обязательным требованием «Декларации безопасности промышленного объекта» Для оценки риска применяют некоторые модели теории надежности. Среди них модели высоконадежных систем, для которых аварийные ситуации представляют редкие события, а также модели стареющих систем, качество которых в процессе эксплуатации ухудшается вследствие ползучести, различных видов усталости, износа и т.д.

Прогнозирование аварийных ситуаций возможно на основе элементарной статистики и дискретного распределения Пуассона, часто применяемого к редким событиям и природным явлениям.

9.2. Мониторинг чрезвычайных ситуаций

Одним из направлений принятой МЧС России стратегии снижения риска и уменьшения последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф является создание системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций и координации работ в этой области. В 1997 году ряд учреждений и организаций России в целях практического решения данной проблемы в 1997 году приняли совместное решение об организации Агентства МЧС России по мониторингу и прогнозированию чрезвычайных ситуаций. В настоящее время в системе МЧС России на базе ВЦНЛК создан Всероссийский центр мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (ВЦМП).

Назначение и задачи Агентства по мониторингу и прогнозированию чрезвычайных ситуаций

Агентство МЧС России по мониторингу и прогнозированию чрезвычайных ситуаций (далее – Агентство) создано на основе головной научно-исследовательской организации МЧС России –ВНИИ ГОЧС как организационно-технической и информационно-аналитической структуры министерства. Агентство объединяет учреждения и организации Российской академии наук и федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации (МЧС, Минобороны, Министерства природных ресурсов, Федеральной службы России по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, других федеральных органов исполнительной власти) и иных организаций, независимо от их организационно-правовых форм. Юридически факт создания Агентства установлен Приказом Министра от 27 марта 1997 г. № 174.

Агентство создано с целью объединения научных, технических и информационных возможностей различных учреждений (организаций) для развития и совершенствования государственной системы мониторинга и прогнозирования ЧС, реализации стратегии снижения риска и уменьшения последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф, координации работ в этой области.

Основные задачи Агентства в информационной сфере:

организация и обеспечение функционирования Центра мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций (ЦМП), предназначенного для сбора, обработки, анализа и интерпретации данных о предвестниках стихийных бедствий, а также регулярного представления руководству МЧС России аналитического доклада с оценками возможностей возникновения ЧС, их последствий и предложениями по сценариям реагирования;

организация и координация работ в области сбора и обмена информацией о состоянии окружающей природной среды, обстановкой' на потенциально опасных объектах и прилегающих к ним территориях;

создание информационно-коммуникационной системы для решения задач мониторинга и прогнозирования ЧС, функционирующей совместно с АИУС РСЧС;

создание единой информационной базы Агентства с данными о предвестниках природных ЧС, их последствиях, сценариях реагирования и другой необходимой для решения этих задач информацией;

подготовка и представление руководству МЧС России материалов для ежегодного государственного доклада о состоянии защиты населения и территорий от ЧС.

Основные задачи Агентства в научно-технической сфере:

оперативное научно-методическое и информационное сопровождение работ по ликвидации ЧС природного характера;

проведение работ по зонированию территории России по уровню комплексного риска возникновения природных катастроф и стихийных бедствий;

организация, координация и проведение работ по определению реальной устойчивости зданий, сооружений и потенциально опасных объектов к воздействию природных катастроф и стихийных бедствий;

организация и проведение работ по разработке и тиражированию программно-технических комплексов для автоматизации процессов оценки последствий ЧС для органов исполнительной власти различного уровня;

разработка для органов исполнительной власти различного уровня обоснованных предложений и рекомендации по комплексу превентивных мероприятий по защите населения, предупреждению и снижению ущерба от ЧС природного характера, участие в их практической реализации;

разработка, сопровождение и участие в выполнении научно-технических программ по проблемам мониторинга и прогнозирования ЧС.

Основные задачи Агентства в сфере нормативно-правовой:

участие в развитии нормативно-правовой базы по вопросам защиты населения и территорий от ЧС природного характера;

разработка предложений по совершенствованию страховой политики в области социальной защиты населения и территорий от воздействия природных катастроф и стихийных бедствий.

В состав Агентства на правах ассоциированных членов вошли 26 организаций различных министерств и ведомств. В соответствии с Положением об Агентстве эти организации выполняют следующие функции, связанные с решением задач информационной сферы деятельности:

– оперативное оповещение Агентства о регистрируемых природных катастрофах и стихийных бедствиях (землетрясениях, извержениях вулканов, наводнениях, пожарах и других), возможных последствиях возникших ЧС с оценкой их масштаба (трансграничные, федеральные, региональные или территориальные) и предложениях по сценариям реагирования;

– регулярное представление в Агентство сообщений с обобщенной информацией о результатах наблюдений и контроля за состоянием окружающей среды, обстановкой на потенциально опасных объектах и прилегающих к ним территориях, выводами о возможности возникновения ЧС, их масштабах, оценками последствий и предложениями по сценариям реагирования;

– оперативное представление в Агентство дополнительных данных, обосновывающих сделанные выводы и предложения;

– участие в создании информационно-коммуникационной системы в интересах сбора данных, необходимых для прогнозирования ЧС;

– участие в формировании информационной базы Агентства.

Так, например, Гидрометеорологический научно- исследовательский центр Российской Федерации (Гидрометеоцентр) регулярно представляет в Центр мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций Агентства (ЦМП) следующие данные:

– оперативные штормовые предупреждения о возможности возникновения ЧС природного характера, контролируемых Гидрометеоцентром;

– ежедневный прогноз метеорологической обстановки на сутки;

– ежедневные донесения о результатах наблюдения сетями гидрологических постов;

– расчетные характеристики степени пожарной опасности на территории России;

– ежедневные донесения о вариациях атмосферного давления и температуры в сейсмоопасных районах Дальнего Востока, Сибири и Северного Кавказа;

– долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные прогнозы опасности наводнений.

Технологии космического мониторинга в системе МЧС России

В организациях Росгидромета (НИЦ “Планета”), Роскартографии (Госцентр “Природа”) и Министерства обороны (Центр военно-технической информации) ранее был накоплен опыт дешифровки тематической обработки информации для задач геологии, метеорологии, геодезии и картографии. Однако, несмотря на широкие возможности и потенциальную эффективность использования космических аппаратов дистанционного зондирования Земли для обеспечения действий сил РСЧС, эти технологии не находили до настоящего времени широкого применения в оперативной работе МЧС России.

С целью объединения возможностей ведомств и организаций, получающих и обрабатывающих информацию от космических аппаратов

дистанционного зондирования Земли (ДЗЗ) и имеющих опыт ее тематической обработки, а также внедрения технологий космического мониторинга в деятельность МЧС России реализуется План мероприятий по использованию средств наблюдения и контроля космического базирования для предупреждения и оперативного контроля ЧС (утвержден приказом МЧС России от 10.11.96 г. №722).

Основные результаты выполнения этого плана:

создана территориально-распределенная система приема и обработки авиационно-космической информации (в структуре Агентства создан Центр приема и анализа авиационно-космической информации в городе Москве, приемные пункты информации с космических спутников в городах Красноярске, Владивостоке);

регулярно обеспечиваются оперативной информацией ЦУКС и региональные центры МЧС России в паводковый и пожароопасный периоды, а также по запросам органов управления федерального и территориального уровней;

разработаны технологии выявления ЧС по данным космических аппаратов дистанционного зондирования Земли.

В настоящее время в Агентстве МЧС России по мониторингу и прогнозированию чрезвычайных ситуаций создана территориально-распределенная система приема и обработки авиационно-космической информации, охватывающая весь Евроазиатский континент.

В состав системы входят наземные станции приема и обработки данных дистанционного зондирования Земли с космических аппаратов (NOAA, «Обзор», «Ресурс-О», «Океан-О»), а также система связи, позволяющая передавать информацию в оперативном режиме с географической привязкой координат с помощью ГИС-технологий.

Программное обеспечение для тематической обработки информации:

базовое программное обеспечение - лицензионные продукты Windows, ERDAS Imagine, ArcView, MapInfo;

специальное программное обеспечение, разработанное в Центре - программы выявления очагов пожаров, зон затоплений, оценки ущерба от ЧС природного характера, анализа состояния территорий и экологических загрязнений.

В области контроля ЧС система может решать следующие задачи:

Оперативное выявление возникновения и динамики развития лесных и торфяных пожаров (координаты очагов, удаление от объектов инфраструктуры, зоны задымления атмосферы).

Оперативный контроль возникновения и динамики развития паводков и наводнений (координаты зон затопления, площади разлива, объекты инфраструктуры, попавшие в зоны затоплений).

Решаемые задачи:

– динамика схода снежного покрова (границы снеготаяния);

– ледовая обстановка (снимки с ледовыми полями);

– состояние облачного покрова (снимки облачного покрова);

– мониторинг лесов (типы леса, состояние леса, лесные гари, вырубки леса, густота лесонасаждений (на качественном уровне), предоставление данных для оценки ущерба от лесных пожаров (координаты гарей, площади гарей, тип сгоревшего леса);

– мониторинг земельных угодий (проективное покрытие растительности, тип почв, влажность почв (на качественном уровне), карты-схемы наземных покрытий);

– мониторинг сельскохозяйственных угодий (состояние всходов сельхозкультур и динамика их роста, карты-схемы использования сельскохозяйственных земель);

– мониторинг акваторий (на качественном уровне зоны загрязнения водных поверхностей, в т.ч. выносами рек);

– мониторинг воздушных бассейнов городов и крупных промышленных центров (зоны загряз нений атмосферы на качественном уровне).

С 1997 года Центром приема и анализа авиационно-космической информации ВНИИ ГОЧС проводится ежедневный мониторинг потенциально опасных территорий и объектов в Российской Федерации. На основе информации от средств дистанционного зондирования Земли в пожароопасные периоды было выявлено более 1000 очагов лесных (торфяных) пожаров, а в период паводков проводился контроль возникновения паводковой обстановки и динамики ее развития более чем в 70 районах затопления. Информация о параметрах ЧС регулярно передается в органы управления федерального и территориального уровней.

Раздел 10. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ БЕЗОПАСНОСТИ В ТЕХНОСФЕРЕ

Государственная политика в сфере обеспечения техногенной безопасности осуществляется в рамках общей системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации на основе Конституции РФ, Федеральных законов, иных нормативных правовых актов и настоящей концепции.

Основные направления государственной политики по обеспечению техногенной безопасности на мирное и военное время реализуются через федеральные и региональные целевые программы, ежегодное планирование мероприятий гражданской обороны, систему государственного мобилизационного планирования и планы оперативного оборудования территории страны в интересах обороны.

Государство, как основной субъект техногенной безопасности организует и осуществляет выполнение комплекса мероприятий по ее обеспечению:

1. В области прогнозирования и предупреждения чрезвычайных ситуаций:

- разработку научных методов изучения техногенных опасностей, выявления причин, закономерностей их возникновения и характера проявления;

- образование федеральной системы комплексного мониторинга, контроля, надзора, прогнозирования и предупреждения чрезвычайных ситуаций;

- реализацию целевых и научно-технических федеральных программ по проблемам безопасности;

- контроль соблюдения норм и правил инженерно-технических мероп-

риятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов производственного и социального назначения;

- разработку отраслевых норм и правил безопасности производства, технологических процессов, продукции, а также правил защиты работников предприятий, учреждений и организаций от чрезвычайных ситуаций;

- повышение роли и эффективности государственного надзора и экспертизы по вопросам безопасности территорий и объектов экономики от опасностей техногенного характера;

- развитие системы декларирования безопасности объектов экономики, их паспортизации и лицензирования деятельности с учетом безопасности процессов производства и производимой продукции;

- формирование и широкое внедрение системы страхования промышленных рисков;

- реализацию комплекса мер государственной экономической поддержки инвестирования мероприятий, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и создание условий для их ликвидации с наименьшим ущербом и затратами.

2. В области обеспечения защиты населения и территорий от опасностей техногенного характера:

- научное обоснование соотношения индивидуальных и коллективных средств защиты населения в потенциально опасных районах и на объектах экономики;

- строительство защитных сооружений на объектах повышенной опасности и приспособление имеющихся производственных и иных помещений, подземного пространства городов и объектов под защитные сооружения;

- создание условий, обеспечивающих укрытие населения и персонала потенциально опасных промышленных предприятий в защитных сооружениях

и накопление необходимого количества средств индивидуальной защиты;

- принятие эффективных мер по сохранению имеющегося фонда защитных сооружений и поддержанию их в готовности к использованию по основному предназначению;

- разработку общих требований по подготовке объектов экономики к устойчивому функционированию в условиях поражающих воздействий всех видов;

- подготовку эвакомероприятий из зон чрезвычайных и местностей, находящихся вблизи объектов повышенной опасности;

- разработку комплекса мероприятий по созданию нормативных, организационных и технических основ решения задач жизнеобеспечения населения, пострадавшего при чрезвычайных ситуациях;

- создание системы профессиональной подготовки руководящих кадров органов управления, формирований и войск гражданской обороны Российской Федерации и спасателей к действиям при возникновении чрезвычайных ситуаций;

- организацию обучения населения приемам самозащиты, взаимопомощи и правилам поведения в экстремальных условиях;

3. В области ликвидации последствий техногенных аварий, катастроф:

- создание необходимой группировки сил РСЧС;

- развитие формирований и Войск гражданской обороны Российской Федерации, разработка нормативной правовой базы их деятельности;

- создание и поддержание в постоянной готовности локальных систем оповещения и информации о возникающих угрозах, осуществление в установленном порядке сбора и обмена информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- оперативное доведение до органов управления и населения сигналов оповещения;

- развитие системы управления силами ликвидации чрезвычайных

ситуаций;

- разработка АИУС;

- образование в городах Российской Федерации единых дежурно-диспетчерских служб;

проведение на предприятиях экономики и объектах жизнеобеспечения населения комплекса мероприятий, направленных на повышение устойчивости их работы в условиях чрезвычайных ситуаций;

- создание страховых фондов, резервов материальных и финансовых ресурсов на случай ликвидации последствий техногенных аварий и катастроф;

- планирование мероприятий по обеспечению безопасности (будет рассмотрено ниже).

4. В области научно-технического обеспечения:

- организацию и поведение фундаментальных, поисковых и прикладных научных исследований, опытно-конструкторских, испытательных и проектных работ по проблемам техногенной безопасности, моделирование и системный анализ возможных видов опасностей, угроз и вредных воздействий на население и окружающую природную среду, а также мероприятий по комплексной защите от них;

- разработку целевых и научно-технических федеральных программ по проблемам безопасности;

- подготовку комплекса научно-методических мероприятий, направленных на обеспечение устойчивого функционирования экономики в условиях опасностей мирного и военного времени.

5. В области международного сотрудничества:

- обеспечение условий для глубокой интеграции России в международные организации;

- развитие Российского национального корпуса чрезвычайного гуманитарного реагирования;

- проведение активной политики по сотрудничеству с зарубежными государствами.

Приоритетными направлениями государственной политики в области обеспечения техногенной безопасности являются:

- последовательное планомерное улучшение социально-экономических условий жизнедеятельности населения страны;

- создание высокоэффективной системы прогнозирования и предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- забота о сохранении жизни и здоровья людей, подвергшихся воздействию опасных факторов.

Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления решают задачи обеспечения природно-техногенной безопасности с учетом основных концептуальных и стратегических направлений перехода России на путь устойчивого развития, предполагающего сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и природно-ресурсного потенциала с целью удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений.

Обеспечение техногенной безопасности состоит в выполнении всеми органами государственной власти и управления, предприятиями, учреждениями, организациями и отдельными гражданами правовых, экономических, инженерно-технических, природоохранных, организационных, методических и иных норм и мероприятий, направленных на обеспечение защиты населения и территорий от ЧС техногенного характера. Задача обеспечения техногенной безопасности в РФ возложена на Единую государственную систему предупреждения и ликвидации ЧС. Государственное управление, координацию деятельности и непосредственное руководство в области защиты населения и территорий от ЧС осуществляет наше

министерство.

Свое воплощение основные положения Государственной политики в области безопасности в техносфере нашли в законе РФ " О промышленной безопасности опасных производственных объектов ", в законе РФ " О безопасности гидротехнических сооружений ", ГОСТах, СНиПах и др. документах.

С целью решения данных задач и снижения вероятности возникновения аварий необходимо выполнить, в первую очередь, ряд мероприятий:

- разработку и внедрение новых технологий на объектах экономики;

- обеспечить соблюдение норм и нормативов производственной деятельности;

- совершенствовать подготовку производственного персонала;

- прогноз возможных ЧС на объектах экономики (применительно к потенциально опасным производствам данного объекта экономики);

- декларирование и паспортизацию потенциально опасных производств;

- лицензирование потенциально опасных видов деятельности;

- мониторинг потенциально опасных технологических процессов, а также и возможно другие мероприятия, которые могут способствовать снижению вероятности возникновения аварий.

Таким образом, основными направлениями предупреждения чрезвычайных ситуаций техногенного характера являются:

- предотвращение (снижение риска) возникновения аварий (катастроф) техногенного характера;

- защита населения и производственного персонала, подготовка системы их жизнеобеспечения;

- рациональное размещение производительных сил на территории региона;

- локализация зон воздействия поражающих факторов источников чрезвычайных ситуаций;

- подготовка объектов экономики (региона) к работе в условиях аварий (катастроф);

- подготовка системы управления, сил и средств подсистем РСЧС к ликвидации аварий (катастроф).

Мероприятия по предупреждению ЧС техногенного характера разрабатываются территориальными, ведомственными и функциональными органами управления и должны обеспечивать функционирование соответствующих звеньев экономики при заданном (приемлемом) уровне безопасности для производственного персонала, населения, экономики и окружающей природной среды. При этом мероприятия по снижению риска возникновения аварий (катастроф) осуществляются органами управления ведомственных подсистем РСЧС.

Мероприятия по предупреждению ЧС разрабатываются и осуществляются с учетом прогнозов аварий (катастроф), возникающих на объектах экономики и их ожидаемых последствий. При разработке этих мероприятий должны учитываться возможные источники ЧС как техногенного, так и природного характера. Характер, объем и сроки проведения мероприятий зависят от степени опасности источников ЧС для производственного персонала, населения, окружающей природной среды и возможного экономического ущерба в случае возникновения ЧС, а также от значения объектов для жизнеобеспечения населения в условиях ЧС и результатов предшествующей работы по предупреждению ЧС.

Мероприятия разрабатываются с учетом опыта работы по предупреждению ЧС на объектах экономики и с учетом достижений научно-технического прогресса в области предупреждения ЧС в стране и за рубежом. При разработке мероприятий должны выполняться требования по предупреждению ЧС, включенные в федеральные и региональные нормативно-методические документы.

Мероприятия по предупреждению ЧС объектового уровня должны вклю-

чаться в соответствующие планы развития, реконструкции и перевооружения отраслевых звеньев экономики. При этом затраты на их осуществление включаются в себестоимость продукции.

Для реализации мероприятий по предупреждению ЧС на территориальном уровне необходимо разрабатывать целевые программы (долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные).

При обосновании (выборе) мероприятий по предупреждению ЧС предлагается использовать следующие принципы:

- приоритетное обеспечение безопасности производственного персонала и населения, проживающего в опасной близости от объектов;

- комплексный подход к оценке и выбору мероприятий, под которым понимается учет всех наиболее существенных факторов и их взаимодействий, влияющих на снижение риска возникновения источников ЧС и тяжести их последствий для производственного персонала, населения и других объектов безопасности;

- системный подход к оценке и выбору мероприятий, под которым понимается обеспечение взаимосвязи мероприятий, проводимым в различных звеньях экономики с целью достижения приемлемого риска при наименьших затратах, увязка мероприятий по предупреждению ЧС на объектах экономики с соответствующими мероприятиями, осуществляемыми территориальными органами управления;

- учет народнохозяйственной эффективности мероприятий;

- увязка мероприятий по предупреждению ЧС с соответствующими мероприятиями по повышению устойчивости функционирования экономики в военное время.

Планирование мероприятий по предупреждению ЧС осуществляются органами управления РСЧС соответствующего уровня (от объекта экономики до субъекта РФ). Оно регламентируется Федеральным законом "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

характера", нормативными, правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и разрабатываются с учетом результатов анализа и прогноза возможных чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. При этом различаются перспективное и оперативное планирование.

Перспективное планирование предусматривает планирование комплекса организационных, финансово-экономических мероприятий, направленных на снижение риска возникновения источников аварий, катастроф и снижения тяжести их последствий для населения, объектов экономики и окружающей природной среды, т.е. мероприятий, требующих инвестиционных (капитальных) вложений.

Оперативное планирование - комплекс организационно-технических мероприятий по подготовке населения, объектов экономики и территорий к ЧС. Для реализации комплекса инженерно-технических мероприятий по предупреждению ЧС, требующих инвестиционных (капитальных) вложений целесообразно разрабатывать целевые программы. При этом может осуществляться долгосрочное целевое программное планирование комплексов мероприятий:

- по предупреждению ЧС, текущее (среднесрочное) планирование и реализация;

- по отдельным этапам целевых комплексных программ, оперативное (краткосрочное) планирование и реализация мероприятий при угрозе возникновения ЧС.

Раздел 11. УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА

Обеспечение безопасности – приоритетная задача всего социума, т. е. и личности, и общества, и государства. При этом нужно помнить, что абсолютной безопасности не бывает, так как всегда существует некоторый остаточный риск. Исходя из этого под безопасностью следует понимать такой уровень опасности, с которым на данном этапе социально -экономического и научно-технического развития общества можно как бы «смириться», т. е. при определенных оговорках и соблюдении мер безопасности считать его допустимым. Иными словами, безопасность – это приемлемый риск, риск в определенных пределах, когда он существует, но не является фатальным с точки зрения его превращения в реальную опасность.

Социальный опыт свидетельствует, что опасности, как правило, не возникают неожиданно. В большинстве случаев им предшествуют некоторые явления, события, процессы, которые называют накоплениями факторов риска. Обнаружение таких предвестников, признаков опасности, их анализ и основанное на нем прогнозирование степени вероятности самой опасности, сроков ее возникновения, направленности, возможного ущерба и т. п. – важнейшие задачи диагностики опасностей.

Социальные опасности, как и любые другие, формируются в результате накопления факторов риска. В связи с этим целесообразно выяснить, что такое риск, каковы механизмы его возникновения и как он влияет на процесс возникновения и развития опасностей.

Понятие «риск» широко использовалось в XIX в. в хозяйственном праве при характеристике опасностей, возникающих в сфере экономики. С 1920-х годов оно перешло в сферу принятия политических решений, а в последней четверти XX в. сложилась область исследований, которую можно обозначить

как *«рискология».* В конце 1980-х годов под эгидой Шведской академии наук стала издаваться серия монографий «Риск и общество», где исследуется риск при принятии технологических, экономических и политических решений, а главное – взаимозависимости между ними. В современной научной литературе **риск** рассматривается как опасность того, что случайное событие может негативно повлиять на возможность достижения желаемой цели.

Общественная практика дает основание утверждать, что любая деятельность человека потенциально опасна. Ни в одном виде деятельности невозможно достичь абсолютной безопасности. Это утверждение является аксиомой и имеет исключительно важное теоретическое и методологическое значение, так как из него можно сделать вывод о том, что, несмотря на предпринимаемые защитные меры, всегда сохраняется некоторый остаточный риск.

В общественной практике существует индивидуальный и социальный риск.

Индивидуальный риск характеризует опасность определенного вида для отдельного человека – индивидуума. Так, например, в США индивидуальный общий риск фатального исхода в год составляет б 10 -4, а в Голландии индивидуальный риск гибели человека исчисляется 10 -6 в год.

Социальный риск (риск для социальной группы) – это зависимость между частотой событий и числом пораженных при этом людей.

Говоря о риске как явлении общественной жизни, нельзя обойти стороной такую разновидность социального риска, как *политический риск,* под которым понимается неустранимый элемент политического решения любого уровня, заключающийся в выборе определенной линии поведения или действия.

Социальная сфера и политика – это цепь взаимопересекающихся и конфликтующих решений, что, безусловно, с опряжено с большей или меньшей степенью риска. Принятие решения (изменение позиции в оценке

ситуации или в курсе намечаемых и осуществляемых действий, в смене приоритетов и т. п.) всегда осуществляется субъектом политики, чаще всего политическим лидером. А поскольку каждый субъект по -своему оценивает мир и свое место в нем, то в процессе принятия решения важную роль играют его нравственные ценности, мировоззренческие установки, видение социального идеала.

Политические решения осложняются социально –экономическими факторами. Так, например, чреватой неоправданным риском и поэтому неприемлемой следует считать политику сверхэксплуатации как одного социального слоя другим внутри отдельной страны, так и одного региона другим на международной арене. Содержат политическую угрозу экономические кризисы, кризисные социальные процессы, чрезмерные националистические, религиозные, сепаратистские и иные притязания. Риск при этом явно не просчитывается. Но даже в самых стабильных странах Запада одна из основных сложностей в принятии политических решений заключается в том, что они отдаются на откуп элите, издержки же риска падают на широкие массы и даже выходят за рамки страны или региона.

Чтобы избежать этого, необходимо усилить демократический контроль и рассредоточить ответственность при принятии решений. Лица, принимающие и осуществляющие решения, должны обладать высоким уровнем образованности, компетентности, социальной вовлеченности, цивилизованности, стремиться избегать эйфории и различных «фобий», авантюризма и неоправданной осторожности. Условия, при которых реализуются потенциальные опасности, называются *причинами.* Причины характеризуются совокупностью обстоятельств, благодаря которым опасности проявляются и вызывают те или иные нежелательные последствия и ущерб. Причины и следствия опасности являются основными характеристиками таких событий, как несчастный случай, пожар, а также ЧС социального характера – массовых беспорядков, социально-политических конфликтов, военных

конфликтов, войн и т. д.

Триада «опасность – причины – нежелательные следствия» – это логический процесс развития, превращающий потенциальную опасность в реальный ущерб (последствия). Как правило, этот процесс включает несколько причин, поскольку одна и та же опасность может реализоваться в нежелательное событие по различным причинам. В основе прогнозирования локализации нежелательных социальных событий лежит также поиск причин.

Традиционные подходы к безопасности, особенно на бытовом уровне, базируются на абсолютном недопущении какой -либо опасности. Именно этим объясняется категоричность требований к технике безопасности, безопасности дорожного движения, противопожарной безопасности и призывов, содержащихся в рекламе и буклетах о безопасности в той или иной сфере деятельности. Однако, как показывает общественная практика, подобная концепция неадекватна законам жизнедеятельности. Требование абсолютной безопасности, во-первых, весьма туманно, а во -вторых, может обернуться трагедией для людей, так как обеспечить нулевой риск в действующих социальных системах не возможно.

В качестве примера можно привести трагические события, связанные с террористическим актом в США в сентябре 2001 г. До этого момента, несмотря на отдельные факты терроризма в стране, американцы считали, что в этом плане они находятся в абсолютной безопасности. Они даже не подозревали о том, что их система безопасности бессильна против подобного рода акций. Террористические акции в других странах, в частности в России, они рассматривали с точки зрения нарушения демократических свобод и прав человека, а действия российского руководства в Чечне – как неадекватные угрозам ее безопасности. Сентябрьская трагедия в корне изменила взгляды американцев на терроризм. Они поняли, что хороших террористов – борцов за свободу не бывает и что любое проявление экстремизма ведет к непредсказуемым последствиям.

Современный мир отверг концепцию абсолютной безопасности и пришел к *концепции приемлемого риска,* т. е. стремлению к такой безопасности, которую в данной социально -экономической и научно-технической ситуации приемлет общество.

Восприятие общественностью риска, угроз и опасностей весьма субъективно. Люди, как правило, резко и эмоционально реагируют на события редкие, сенсационные, сопровождающиеся большим числом жертв (гибель атомохода «Курск», сентябрьские террористические акции 2001 г. в США и др.). В то же время частые события, в результате которых гибнут единицы или небольшие группы людей, не вызывают столь эмоционального отношения. Несмотря на то что в России ежедневно на производстве погибает 40–50 человек, а в целом по стране от различных опасностей гибнет более 1000 человек в день, это не впечатляет широкую общественность так, как гибель 5 – 10 человек в одной аварии или каком-либо конфликте. Да и к таким потерям люди адаптируются весьма быстро. Когда через месяц после американской трагедии российский самолет был сбит в районе Черного моря украинскими военными, это событие особо не всколыхнуло общественное мнение ни в России, ни за рубежом. Указанное обстоятельство необходимо иметь в виду при оценке приемлемого риска.

Приемлемый риск представляет собой некоторый компромисс между уровнем безопасности и возможностями ее достижения. Но следует помнить, что экономические, социально -политические и научно-технические возможности повышения безопасности современных общественных систем небезграничны. Затрачивая, например, чрезмерные средства на повышение политической и военной безопасности, можно нанести серьезный ущерб социальной сфере, в частности, снизить эффективность здравоохранения, социальной защиты населения и системы образования. При увеличении затрат на военно-политическую безопасность растет социальный риск, что можно увидеть на примере СССР 1980 -х годов.

Современные исследования показывают, что приемлемый риск на 2 –3 порядка «строже» фактического. Следовательно, концепция приемлемого риска прямо направлена на защиту человека и социума в целом. Она лежит в основе диагностики опасности – определения и измерения рисков.

Процедура ***определения риска*** весьма приблизительна. В настоящее время выделяются четыре методологических подхода к определению риска:

• *инженерный,* опирающийся на статистику, расчет частот, вероятностный анализ безопасности, построение «деревьев опасности»;

• *модельный,* основанный на построении моделей воздействия вредных факторов на отдельного человека, социальные, профессиональные группы и т. п.;

• *экспертный,* когда вероятность событий определяется на основе опроса опытных специалистов, т. е. экспертов;

• *социологический,* основанный на опросе населения.

Для сравнения риска и выгод некоторые специалисты предлагают ввести экономический эквивалент человеческой жизни. Однако такой подход нередко вызывает возражения как неэтичный, поскольку, по мнению его противников, финансовые сделки вокруг жизни человека недопустимы. Но на практике (в медицине, при спасательных работах, оценке жилища с точки зрения его пригодности для проживания и пр.) неизбежно возникает необходимость в такой оценке именно в целях безопасности людей, выяснения того, сколько же надо израсходовать средств, чтобы спасти человеческую жизнь. По подсчетам зарубежных исследователей, человеческая жизнь оценивается от 650 тыс. до 7 млн долл. США.

Для ***измерения рисков*** в социальной сфере применяется и система показателей (индикаторов), с помощью которых можно определить не только количественные, но и качественные пороговые значения риска.

Показателями обычно называют события, процессы, проявления, сведения, эффекты, позволяющие заблаговременно обнаружить опасности, их

характер, источники, направленность, масштабы и возможные сроки наступления. Они, по существу, являются признаками, симптомами, сигналами опасности, их качественными характеристиками.

К числу *объективных показателей* можно отнести результаты измерения степени загрязнения окружающей среды, статистическую оценку состояния и тенденций количественных и качественных изменений параметров преступности, девиантного поведения (алкоголизм, наркомания, суицид и т. п.), которые собираются научно -исследовательскими центрами и иными государственными и общественными учреждениями и организациями.

К *субъективным показателям* относятся обобщенные сведения о выступлениях и представлениях индивидов, социальных групп и общества в целом по поводу какой-либо деятельности и ее результатов. Субъективные показатели – это отражение реальных опасностей и угроз в сознании людей и различных общностей. Особое место среди них занимают социологические показатели.

Следует отметить, что объективные и субъективные показатели могут противоречить друг другу из-за ошибок в оценке процессов, дезинформации, дезориентации со стороны соперничающих группировок или государств.

Диагностика опасностей и угроз имеет ряд особенностей:

• наблюдаемые их предвестники часто не вызывают тревоги;

• люди по-разному воспринимают опасности и угрозы;

• каждый вид или тип опасностей имеет свои специфические, зачастую индивидуальные признаки;

• совокупность признаков той или иной опасности проявляется по мере развития ее от одной стадии к другой – от зарождения до перерастания в непосредственную угрозу.

Отслеживание, анализ и сравнение опасностей и угроз позволяют наблюдать динамику их развития, представить их в виде графиков, таблиц, схем и т. д. Такое наглядное отображение называют *индикатором.*

Индикаторами также могут быть приборы, наглядно и звуками фиксирующие появление признаков надвигающейся опасности.

Технические индикаторы опасности получили наибольше е применение в области военного дела, в поддержании правопорядка и борьбе с преступностью, медицине и других областях обеспечения безопасности. Это связано не только с тем, что в этих областях опасности поддаются более легкому техническому выявлению, но и с тем, что здесь ставится под угрозу существование огромных масс людей. Поэтому технические индикаторы тщательнее изучаются и диагностируются.

Специальные таблицы и графики, отражающие уровень доходов и жизни различных слоев населения, могут быть индикаторами опасного обострения социально-экономических и политических отношений, напряженности по поводу несправедливого распределения общественного богатства, что является мощнейшим импульсом к внутреннему противостоянию, опасным для общества формам борьбы. В качестве примера можно привести обобщенные данные предельно критических показателей представленные ниже.

Использование приведенных показателей имеет исключительно важное значение для оценки состояния основных видов безопасности в различных сферах общественной жизни и особенно для оценки защищенности жизни, благополучия и прав человека. Эти показатели позволяют установить пороговые значения уровней безопасности, а значит, и степень риска при решении той или иной социальной задачи.

Несовершенство теории и методики анализа динамичных процессов развития общества обязывает исследователей принимать во внимание всю совокупность фактов и явлений, охватывать максимально возможное число переменных. Для оценки состояния и регулирования проблем безопасности необходимо обеспечить возможность наблюдения, анализа причинно - следственных связей. Для этого требуется определить исходное положение (уровень количества или уровень качества), которое призвано обеспечить

адекватность отражения показателей объективной реальности, состояние и тенденции развития сферы безопасности. Иначе говоря, выделить *критерии,* благодаря которым можно оценивать качество объекта и эффективность процессов, а также их безопасность с точки зрения приемлемого риска.

В настоящее время в социальной сфере таким критерием является индекс развития человеческого потенциала. Руководствуясь им, ООН определяет страны, где созданы наилучшие условия жизни. ИРЧП складывается из трех параметров: продолжительность жизни (по которому судят об уровне здравоохранения), уровень образования (процент людей, имеющих начальное, среднее и высшее образование) и ВВП на душу населения (по которому оценивается уровень жизни). Эти критерии позволяют не только определить ИРЧП, но и характеризуют уровень безопасности, а значит, и приемлемый уровень риска человека и общества, в котором он живет и действует. Наличие указанных критериев – наглядное свидетельство того, что безопасность и уровень приемлемого риска можно измерить, а следовательно, и управлять ими.

Противоречивость и динамизм, характерные для современных общественных процессов, резкое обострение экологической ситуации, увеличение потока информации по проблемам комплексной безопасности выдвигают в практическом плане задачи управления процессами безопасности жизнедеятельности, в том числе и на уровне управления рисками чрезвычайных ситуаций.

Накопленный мировой опыт по решению проблемы безопасности, анализ ее реального состояния и прогноз на перспективу показывают, что управление рисками ЧС вполне обоснованно стало важной составной частью государственной политики в области устойчивого развития и национальной безопасности как отдельных государств, так и всего международного сообщества, обеспечения безопасности жизнедеятельности населения.

Это обусловлено вполне определенными *объективными факторами.* Во-

первых, ЧС, их социально-экономические последствия как в настоящее время, так и в прогнозируемой перспективе представляют серьезную угрозу национальным интересам большинства государств и человеческой цивилизации в целом, если не принимать действенных целенаправленных мер по снижению их риска. Во -вторых, проблема управления рисками ЧС является достаточно сложной и многогранной. Чтобы управлять рисками, необходимы не только знания из многих отраслей науки и техники , но и реальный опыт, практика.

Выбор наиболее приоритетных и эффективных мер и мероприятий, направленных на снижение рисков ЧС, и составляет главную цель государственной политики и практической деятельности в сфере безопасности жизнедеятельности.

Риск ЧС социального характера в широком смысле – это вероятность стихийного бедствия, техногенной или экологической катастрофы, социально-политического катаклизма (войны, революции, межэтнического или межконфессионального конфликта и т. п.) и того ущерба, который они могут нанести личности, обществу и государству. Этот риск заключается в определении количественных и качественных показателей, ожидаемых в связи с конкретной опасностью возникновения этого явления: числа погибших и раненых, степени материального и морального ущерба, в том числе в результате спада экономической деятельности.

Оценка риска VC выражается в виде шкалы, на которой в цифровом виде представлены потери в конкретном районе ЧС за определенный период времени. *Управление рисками ЧС социального характера* должно включать в себя как оценку размера конкретного риска, так и оценку того, насколько большим является риск для личности, общества и государства. Поэтому процесс управления рисками ЧС имеет две стороны, которые условно называются количественной (объективной) и качественной (субъективной) оценками.

Количественная (объективная) оценка риска ЧС требует определения «количества» риска на основании имеющихся данных и понимания всей сложности процессов, ситуаций и возможных последствий.

Качественная (субъективная) оценка указанного риска – это оценка риска обществом, т. е. взгляд общества на ту опасность, которая ему грозит и его представления о том, что нужно делать.

Исходя из этого первый этап управления рисками ЧС – это расчет вероятного риска, второй – его качественная оценка, получение представления о его серьезности, важности и значимости для социума.

Нередко общественная оценка риска какой -либо ЧС формируется под влиянием тех рисков, с которыми людям уже приходилось сталкиваться в повседневной жизни, а также степени серьезности возникших опасностей и их последствий.

На практике управление рисками ЧС социального характера сводится к повышению уровня социальной безопасности. Безопасность социума представляет собой, во-первых, отсутствие опасностей и угроз в пределах некоторого приемлемого для общества риска, во -вторых, достаточную степень его устойчивости к ним, т. е. наличие определенного иммунитета, и, в-третьих, способность и готовность защищаться от этих опасностей и угроз, устранять их, восстанавливать состояние благополучия. В связи с этим для повышения уровня безопасности в социальной сфере необходимо обеспечить:

• совершенствование социальной системы и ее объектов (структур, институтов, организаций, отношений между ними, политики и т. п.);

• подготовку персонала, способного эффективно и целенаправленно работать над решением этой задачи;

• способность и готовность социальных структур и персонала к ликвидации последствий ЧС.

Управление рисками открывает принципиально новые возможности повышения безопасности социума. К политическим, организационным,

административным, техническим добавляются экономические методы управления рисками. К последним относятся: страхования, денежные компенсации ущерба, платежи за риск и т. д. Многие специалисты считают целесообразным в законодательном порядке ввести квоты за риск. Однако есть немало и тех, кто полагает, что превентивные меры по предотвращению рисков, сводящиеся к страхованию, перестали быть эффективными. Ложное ощущение безопасности – «все застраховано» – стало опасно само по себе, поскольку, во-первых, персонал меньше заботится о последствиях риска, а во-вторых, даже полный страховой полис не покрывает «скрытых» расходов, которые неизбежны в условиях жестокой рыночной конкуренции.

По мере социально-экономического и научно-технического развития общество придает все большее значение уменьшению рис ков ЧС. С одной стороны, это обусловлено тем, что повышается вероятность аварий, катастроф, вооруженных конфликтов с применением оружия массового уничтожения и т. п. С другой стороны, развиваясь, общество становится богаче и способно инвестировать больше средств в программы своей защиты, которые выступают одним из важнейших элементов предупреждения и готовности к различного рода ЧС, в том числе и социального происхождения.

Для расчета риска необходимы обоснованные данные. Поэтому тщательно аргументированная разработка базы данных и их реализация – одна из важнейших задач управления риском ЧС социального характера на всех уровнях.

В основе управления рисками ЧС лежит ***методика сравнения затрат и получаемых выгод*** от снижения риска, которая предполагает следующую последовательность изучения опасностей.

Стадия I. *Предварительный анализ опасностей,* включающий в себя:

• выявление источника опасности;

• определение частей социальной системы, которые могут вызвать эти опасности;

• введение ограничения на анализ, т. е. исключение опасностей, которые не будут изучаться, так как не имеют отношения к исследуемой ЧС.

На этом этапе очерчивается рисковая конъюнктура социальной сферы, изучается статистика происшествий, катастроф и ЧС, выявляются наиболее уязвимые места. В качестве примера можно привести анализ ситуации для обеспечения защиты частного предприятия от политического риска в какой -либо стране или регионе. Такой анализ предполагает:

• изучение страны или региона, политической ситуации в них, лидеров правящей партии и оппозиции;

• предварительный анализ политических рисков, а также постоянное проведение такого анализа после установления с кем -либо деловых отношений с тем, чтобы иметь текущую информацию о масштабе и типе риска;

• выяснение возможностей установить более тесные контакты с представителями власти и оппозиции;

• определение порядка назначения персонала (на ключевые посты не следует нанимать персонал из числа местного населения);

• составление перечня комплектующих, которые трудно производить на месте (их следует ввозить из страны или региона, где расположена материнская фирма);

• установление оптимальных способов обмена (перевода) местной валюты.

Стадия II. *Выявление последовательности опасностей,* которые могут вызвать ЧС социального характера. Например, возникновение трудностей с продовольствием, высокая инфляция, безработица, социальная напряженность, столкновения на межэтнической почве, проявления религиозного экстремизма и т. д. Все эти опасности являются предвестниками острого социального конфликта и возможной ЧС (вооруженного конфликта или войны).

Стадия III. *Анализ последствий ЧС.* Здесь необходимо четко представлять, какие потери может понести та или иная социальная структура в

случае возникновения ЧС (революции, гражданской войны, регионального межэтнического конфликта и т. д.). На этой стадии деятельность по управлению риском требует значительных финансовых затрат. С практической точки зрения лучше начать с катастрофических случаев, а затем расширить исследование, перейдя постепенно к случаям с менее значительными последствиями. Если речь идет о частном предприятии, то опасности могут быть следующего характера: внезапная или постепенная конфискация (национализация) собственности, изменение валютной ситуации (запрещение обмена местной валюты на конвертируемую или перевода валюты за границу), введение дискриминационных налогов, ограничение цен и введение контроля за производимыми товарами, угрозы персоналу и похищение ключевых сотрудников и т. п.

В настоящее время специалисты в сфере обеспечения безопасност и, как ученые, так и практики, считают, что для повышения эффективности управления рисками ЧС необходимо ускорить решение ряда назревших проблем. Среди них наиболее важными представляются следующие:

• разработка и принятие государственной стратегии снижения рисков ЧС, опирающейся на научно обоснованную законодательную нормативно-правовую базу;

• совершенствование статистического учета ЧС природного, техногенного и социального характера, разработка современных методик оценки рисков, связанных с природными и техногенными опасностями, и их применение при прогнозировании социальных угроз;

• формирование системы управления рисками ЧС, включая предупреждение подобных ситуаций и оперативное реагирование на них;

• разработка методических основ стратегического и оперативного планирования мероприятий по снижению рисков ЧС;

• развитие систем комплексного мониторинга рисков ЧС, особенно его элементов и структур в субъектах РФ и муниципальных образованиях;

• сближение систем предупреждения и ликвидации ЧС и гражданской обороны (ГО) с возможным последующим объединением их в единую государственную систему гражданской защиты, а также создание системы общественных спасательных организаций и формирований;

• дальнейшее совершенствование государственной политики по сохранению и развитию существующего потенциала ГО и ее материально - технической базы, включая создание резервов на случай ЧС в условиях мирного и военного времени;

• реализация эффективных мер по совершенствованию подготовки специалистов и населения в области ГО и предупреждения и ликвидации ЧС и формирование у населения страны массовой культ уры безопасности;

• разработка и совершенствование нормативно -методической базы страхования и перестрахования рисков ЧС;

• обобщение и распространение опыта мирового сообщества по управлению рисками.

На решение этих задач была направлена федеральная программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2005 г.», утвержденная постановлением Правительства РФ от 29 сентября 1999 г. № 1098. Кроме того, в Концепции национальной без опасности РФ указано на необходимость нового подхода к организации и ведению гражданской обороны на территории Российской Федерации, качественного совершенствования единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС, в том числе дальнейшей интеграции ее с аналогичными системами иностранных государств.

Определенную помощь в обеспечении комплексной безопасности может оказать применение *теории управления рисками.* Ее методы позволяют оценить различные риски, угрожающие человеку и обществу, вычислить рациональные затраты, необходимые для их снижения до приемлемой

величины. Критерий оптимальных затрат – максимально возможное снижение суммарного риска, которое достижимо при данном уровне жизни общества.

Однако следует отметить, что данный подход возможен только в социально здоровом обществе и в мирное время. В дестабилизированном обществе (при угрозе войны, в условиях острых социальных конфликтов и революций, криминализации общества, при стихийных бедствиях и других форсмажорных обстоятельствах) целесообр азно использовать другие подходы и критерии для обеспечения безопасности и решения проблемы приемлемого риска.

В настоящее время наиболее эффективным способом управления рисками является *моделирование процессов возникновения опасностей и угроз, их развития, перерастания в ЧС и устранения.* Исследование опасностей по моделям, под которыми понимаются аналоги (математические, физические, компьютерные, модели -схемы и т. д.) изучаемых объектов, в ряде случаев является единственно возможным, например при определении последствий войны, особенно ядерной, стихийного бедствия, техногенной катастрофы, криминальной ситуации и т. п. Результаты разработок и исследования модели по определенным критериям распространяются на оригинал или реальные процессы.

Возможность переноса результатов, полученных в ходе построения исследования, на оригинал основана на том, что модель в определенном смысле отображает (воспроизводит) какие -то его стороны и свойства. При этом необходимо учитывать, что модель – всегда лишь упрощенная копия каких-либо свойств оригинала, и важно не перешагнуть допустимые пределы таких упрощений.

Модели могут быть статичными, отражающими структуру, взаимосвязи и состояние опасностей; простыми динамичными, характеризующими качественные изменения; сложными динамичными, отражающими качественно-количественные изменения (скачки и их эволюцию).

В настоящее время в связи с широким внедрением в обиход видеотехники моделирование ЧС возможно с помощью *видеофильмов* по тематике социальных катастроф. Они помогают достаточно обстоятельно разобраться в той или иной критической ситуации, отображаемой на экране.

Однако нужно учитывать, что авторами видеофильмов являются, как правило, профессиональные репортеры, не всегда свободные от симпатий и антипатий.

Огромные возможности для моделирования сегодня предоставляет компьютерная техника. Существует несколько разновидностей *компьютерных систем,* с помощью которых осуществляется моделирование изучаемых процессов, в том числе потенциальных опасностей и угроз.

Фактологические системы представляют собой механизм собирания, накопления и обобщения факторов опасностей. Хранение информации о тех или иных опасных процессах в разные моменты дает возможность выявить тенденции, изменения, развивать позитивные и сводить на нет или ослаблять негативные явления (процессы). Такие системы выполняют диагностические функции, позволяя по набору определенных признаков и их изменениям судить о состоянии исследуемых процессов, обеспечивая выработку рекомендаций для их прогноза и контроля.

Широкое распространение получили *интерпретирующие* компьютерные системы, позволяющие при наличии определенных условий и данной интерпретации знаний вскрывать наиболее обоснованные и вероятные состояния опасных явлений. Компьютер здесь выступает как инструмент мыслительной системы, дающий возможность по-разному комбинировать условия, состояние процессов и исходные знания, чтобы те или иные выводы или собственные суждения согласовывались с максимальной совокупностью имеющихся фактов.

В моделировании также широкое распространение получили *экспертные* компьютерные системы, исполняющие роль консультантов. В этих системах в

памяти закладываются знания множества, причем банк экспертных данных постоянно пополняется. Машина обобщает эти знания и приводит в определенный логический порядок. ЭВМ анализирует введенную в нее задачу с позиций самых авторитетных знаний и выдает оптимальный ответ. В силу своих практически безграничных возможностей экспертные системы выводят на качественно новый уровень и исследование процесса жизнедеятельности всех элементов природы, техники и социума и управление ими.

В последнее время ученые многих стран разрабатывают *методы нелинейного математического моделирования* для изучения наиболее сложных и важных процессов возникновения и развития социально - политических, духовно-нравственных и военных опасностей и угроз. Однако этот процесс идет медленно и противоречиво. Некоторые исследователи полагают, что математические вычисления вероятности социальных явлений и процессов невозможны. Другие, напротив, демонстрируют возможности изучения опасностей и угроз с помощью математических моделей и компьютерных систем.

Моделирование опасностей и угроз в перспективе, вне всякого сомнения, будет способствовать обеспечению более точной диагностики развивающихся в природе и обществе процессов, выявлению степени риска ЧС, повышению эффективности предпринимаемых превентивных мер по обеспечению комплексной безопасности, существенному снижению финансовых затрат на предотвращение стихийных бедствий, техногенных катастроф, социальных конфликтов, а также обусловленных ими человеческих жертв и материальных потерь.

Социальный опыт свидетельствует, что безопасность – это приемлемый риск, который существует, но не является фатальным с точки зрения его превращения в реальную опасность. Опасности, как правило, не возникают неожиданно. Им предшествует накопление факторов риска. Обнаружение, анализ этих факторов, прогнозирование с их помощью степени вероятности

самой опасности, сроков ее возникновения, направленности, возможного ущерба и т. п. – важнейшие задачи диагностики опасности и угроз. Она включает определение показателей и индикаторов измерения риска, выявление критериев опасностей и угроз, а также их пороговых значений с точки зрения приемлемого для социальной системы риска.

Накопленный мировой опыт решения задач управления рисками ЧС, анализ реального состояния и прогноз показывают, что эта проблема вполне обоснованно стала важной составной частью государственной политики в области устойчивого развития национальной безопасности и безопасности международного сообщества в целом.

Раздел 12. РОЛЬ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

12.1. Основы формирования системы обеспечения пожарной безопасности

Система обеспечения пожарной безопасности является одним из элементов системы национальной безопасности Российской Федерации, силы и средства которой, как указано в Указе Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года», сосредоточивают свои усилия и ресурсы во внутриполитической, экономической, социальной сферах, в сфере науки и образования, в международной, духовной, информационной, военной, оборонно-промышленной и экологической сферах, а также в сфере общественной безопасности.

Для решения задачи формирования системы обеспечения пожарной безопасности важно выделить:

юридическое определение пожара как опасного явления, приводящего к травмам, отравлению или гибели людей, к порче или утрате материальных ценностей;

объекты обеспечения пожарной безопасности - явления, предметы, на которые направлена деятельность по обеспечению пожарной безопасности;

субъекты обеспечения пожарной безопасности - , физические или юридические лица как носители (индивиды или социальные группы) прав и обязанностей, предметно-практической деятельности по обеспечению защищенности объектов обеспечения пожарной безопасности.

Такое выделение позволяет целенаправленно осуществлять анализ положений группы основных нормативных правовых актов в сфере

национальной безопасности и в ее составной части – области пожарной безопасности:

Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»;

Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»;

Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»;

Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537.

Общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, включая основы формирования системы обеспечения пожарной безопасности, определяет Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (с внесенными изменениями). Указанный закон является базовым в единой системе обеспечения пожарной безопасности Российской Федерации, функционирующей на основе принципа: «Обеспечение пожарной безопасности является одной из важнейших функций государства».

Именно в этом законе юридически сформулировано основное понятие явления, создающего опасность: «пожар - неконтролируемое горение, причиняющее материальный ущерб, вред жизни и здоровью граждан, интересам общества и государства». Ранее, в ГОСТ 12.1.004-91. ССБТ. «Пожарная безопасность. Общие требования» было сформулировано «техническое» определение пожара – «под пожаром понимается процесс, характеризующийся социальным и/или экономическим ущербом в результате воздействия на людей и/или материальные ценности факторов термического разложения и/или горения, развивающийся вне специального очага, а также применяемых огнетушащих веществ», которое применяется для исследования физико-химических основ борьбы с пожарами.

Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» регулирует отношения между органами государственной власти, органами местного самоуправления, учреждениями, организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, иными юридическими лицами независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, а также между общественными объединениями, индивидуальными предпринимателями, должностными лицами, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства.

Ключевое понятие «пожарная безопасность - состояние защищенности личности, имущества, общества и государства от пожаров», указанное в Федеральном законе от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и показывающее объекты пожарной безопасности, согласуется с понятием «национальная безопасность - состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства», указанном в Указе Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года». Очевидно, что Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» устанавливает более широкий перечень объектов пожарной безопасности, чем объектов национальной безопасности, а именно: кроме личности, общества и государства указано «имущество». Это является важным фактом, влияющим на содержание формирования системы обеспечения пожарной безопасности.

В связи с этим необходимо отметить, что понятие объекта пожарной безопасности «имущество» имеет довольно широкое толкование в отечественной нормативной правовой базе. Так статья 128 «Объекты гражданских прав» главы 6 «Общие положения» подраздела 3 «Объекты

гражданских прав» раздела I «Общие положения» части первой Гражданского кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ к имуществу относит: «вещи, включая деньги и ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права; работы и услуги; охраняемые результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации (интеллектуальная собственность); нематериальные блага».

Однако, конкретное разъяснение понятия «имущество» в данном нормативном правовом акте отсутствует, поэтому правоприменение осуществляется с учетом положений нескольких статей указанной главы 6 «Общие положения» части первой Гражданского кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ: статьи 130 «Недвижимые и движимые вещи», статьи 132 «Предприятие», статьи 133 «Неделимые вещи», статьи 134 «Сложные вещи», статьи 136 «Плоды, продукция и доходы», статьи 137 «Животные» и статьи 141 «Валютные ценности».

Базовые положения, определяющие роль, состав и содержание функционирования систем обеспечения пожарной безопасности, изложены в статье 3 «Система обеспечения пожарной безопасности» Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

Во-первых, в определении указан общий состав системы: «Система обеспечения пожарной безопасности - совокупность сил и средств, а также мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на борьбу с пожарами».

В отличие от Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537, которая в составе системы национальной безопасности указывает только «силы и средства обеспечения национальной безопасности», рассматриваемая статья 3 «Система обеспечения пожарной безопасности» Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» указывает еще широкий состав мер, направленных на

борьбу с пожарами, что реально позволяет осуществлять системный подход при обеспечении пожарной безопасности.

Во-вторых, в названной статье указаны «основные элементы» системы обеспечения пожарной безопасности: «органы государственной власти, органы местного самоуправления, организации, граждане, принимающие участие в обеспечении пожарной безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации», которые входят в состав субъектов обеспечения пожарной безопасности.

Данное указание согласуется с пунктом третьим статьи 2 «Основные принципы обеспечения безопасности» главы 1 «Общие положения» Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности», указывающим одним из основных принципов обеспечения безопасности – «системность и комплексность применения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, другими государственными органами, органами местного самоуправления политических, организационных, социально-экономических, информационных, правовых и иных мер обеспечения безопасности».

При обеспечении пожарной безопасности учитывается, что необходимость системности при обеспечении безопасности провозглашена в пункте 43 параграфа 2 «Государственная и общественная безопасность» раздела IV «Обеспечение национальной безопасности» Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: «Обеспечение национальной безопасности в чрезвычайных ситуациях достигается путем совершенствования и развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в том числе территориальных и функциональных сегментов), ее интеграции с аналогичными зарубежными системами».

В-третьих, в рассматриваемой статье указаны «основные функции системы обеспечения пожарной безопасности»:

нормативное правовое регулирование и осуществление государственных мер в области пожарной безопасности;

создание пожарной охраны и организация ее деятельности;

разработка и осуществление мер пожарной безопасности;

реализация прав, обязанностей и ответственности в области пожарной безопасности;

проведение противопожарной пропаганды и обучение населения мерам пожарной безопасности;

содействие деятельности добровольных пожарных, привлечение населения к обеспечению пожарной безопасности;

научно-техническое обеспечение пожарной безопасности;

информационное обеспечение в области пожарной безопасности;

осуществление федерального государственного пожарного надзора и других контрольных функций по обеспечению пожарной безопасности;

производство пожарно-технической продукции;

выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности;

лицензирование деятельности в области пожарной безопасности (далее - лицензирование) и подтверждение соответствия продукции и услуг в области пожарной безопасности (далее - подтверждение соответствия);

тушение пожаров и проведение аварийно-спасательных работ;

учет пожаров и их последствий;

установление особого противопожарного режима.

Данные перечень раскрывает общий состав мер системы обеспечения пожарной безопасности, направленных на борьбу с пожарами, то есть - указывает какими путями субъекты обеспечения пожарной безопасности обеспечивают защиту объектов обеспечения пожарной безопасности.

В-четвертых, в редакции названия и текста статьи указан общий характер нормативных положений для всех уровней системы обеспечения пожарной безопасности, то есть без указания на «федеральный» или «региональный», или «субъектов Российской Федерации», или «местный», или «объектовый». Таким образом, правовые нормы предусмотрели максимально однообразный и согласуемый состав сил, средств, элементов и функций для систем обеспечения пожарной безопасности разных уровней – «системы обеспечения пожарной безопасности Российской Федерации», «систем обеспечения пожарной безопасности федеральных округов», «систем обеспечения пожарной безопасности субъектов Российской Федерации», «систем обеспечения пожарной безопасности муниципальных образований» и «систем обеспечения пожарной безопасности городских и сельских поселений».

Специальные положения, определяющие роль, состав и содержание функционирования систем обеспечения пожарной безопасности отдельных объектов защиты, сформулированы в Федеральном законе от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», который устанавливает определение: «объект защиты - продукция, в том числе имущество граждан или юридических лиц, государственное или муниципальное имущество (включая объекты, расположенные на территориях поселений, а также здания, сооружения, строения, транспортные средства, технологические установки, оборудование, агрегаты, изделия и иное имущество), к которой установлены или должны быть установлены требования пожарной безопасности для предотвращения пожара и защиты людей при пожаре».

Ранее, для подобных объектов защиты, ГОСТ 12.1.004-91. ССБТ. «Пожарная безопасность. Общие требования» определял понятие «системы пожарной безопасности - комплекса организационных мероприятий и технических средств, направленных на предотвращение пожара и ущерб от него». После вступления силу Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-

ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности» в отношении объектов защиты в основном нормотворчестве стало применяться понятие «системы обеспечения пожарной безопасности объекта защиты».

Нормативные требования к системам обеспечения пожарной безопасности объектов защиты изложены в тексте Федерального закона от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности»:

во-первых, пункт 4 статьи 4 «Техническое регулирование в области пожарной безопасности» определяет**: «**На существующие здания, сооружения и строения, запроектированные и построенные в соответствии с ранее действовавшими требованиями пожарной безопасности, положения настоящего Федерального закона не распространяются, за исключением случаев, если дальнейшая эксплуатация указанных зданий, сооружений и строений приводит к угрозе жизни или здоровью людей вследствие возможного возникновения пожара. В таких случаях собственник объекта или лицо, уполномоченные владеть, пользоваться или распоряжаться зданиями, сооружениями и строениями, должны принять меры по приведению системы обеспечения пожарной безопасности объекта защиты в соответствие с требованиями настоящего Федерального закона»;

во-вторых, статья 5 «Обеспечение пожарной безопасности объектов защиты» требует:

«1. Каждый объект защиты должен иметь систему обеспечения пожарной безопасности.

2. Целью создания системы обеспечения пожарной безопасности объекта защиты является предотвращение пожара, обеспечение безопасности людей и защита имущества при пожаре.

3. Система обеспечения пожарной безопасности объекта защиты включает в себя систему предотвращения пожара, систему противопожарной

защиты, комплекс организационно-технических мероприятий по обеспечению пожарной безопасности.

4. Система обеспечения пожарной безопасности объекта защиты в обязательном порядке должна содержать комплекс мероприятий, исключающих возможность превышения значений допустимого пожарного риска, установленного настоящим Федеральным законом, и направленных на предотвращение опасности причинения вреда третьим лицам в результате пожара»;

в-третьих, глава 13 «Система предотвращения пожаров» включает статью 48 «Цель создания систем предотвращения пожаров», статью 49 «Способы исключения условий образования горючей среды» и статью 50 «Способы исключения условий образования в горючей среде (или внесения в нее) источников зажигания»;

в-четвертых, глава 14 «Системы противопожарной защиты» включает статью 51 «Цель создания систем противопожарной защиты», статья 52 «Способы защиты людей и имущества от воздействия опасных факторов пожара», статью 53 «Пути эвакуации людей при пожаре», статью 54 «Системы обнаружения пожара, оповещения и управления эвакуацией людей при пожаре», статью 55 «Системы коллективной защиты и средства индивидуальной защиты людей от опасных факторов пожара», статью 56 «Система противодымной защиты», статью 57 «Огнестойкость и пожарная опасность зданий, сооружений и строений», статью 58 «Огнестойкость и пожарная опасность строительных конструкций», статью 59 «Ограничение распространения пожара за пределы очага», статью 60 «Первичные средства пожаротушения в зданиях, сооружениях и строениях», статью 61 «Автоматические установки пожаротушения», статью 62 «Источники противопожарного водоснабжения», статью 63 «Первичные меры пожарной безопасности» и статью 64 «Требования к декларации пожарной безопасности»;

в-пятых, национальные стандарты и своды правил являются документами, поясняющими и дополняющими требования Федерального закона от 22 июля 2008 г. №123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности, входят в состав нормативных документов по пожарной безопасности, совместно с правилами пожарной безопасности, а также с действовавшими до дня вступления в силу соответствующих технических регламентов нормами пожарной безопасности, стандартами, инструкциями и иными документами, содержащими требования пожарной безопасности;

в-шестых, практическая организационная и техническая деятельность сотрудников пожарной охраны, включая инспекторский состав федерального государственного пожарного надзора, и других специалистов в сфере обеспечения пожарной безопасности продолжает осуществляться с широким использованием Правил пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03), утвержденные приказом МЧС России от 18 июня 2003 г. № 313 «Об утверждении Правила пожарной безопасности в Российской Федерации (ППБ 01-03)».

Техническое регулирование в области пожарной безопасности осуществляется в порядке, установленном законодательством Российской Федерации о техническом регулировании в области пожарной безопасности.

Для объектов защиты, в отношении которых отсутствуют требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными документами по пожарной безопасности, разрабатываются специальные технические условия, отражающие специфику обеспечения указанных объектов пожарной безопасности и содержащие комплекс необходимых инженерно-технических и организационных мероприятий по обеспечению их пожарной безопасности, подлежащие согласованию с федеральным органом исполнительной власти,

уполномоченным на решение задач в области пожарной безопасности - МЧС России.

Особенности обеспечения пожарной безопасности на территории инновационного центра «Сколково», включая особенности утверждения и применения требований пожарной безопасности (в том числе требований технических регламентов), устанавливаются Федеральным законом от 28 сентября 2010 года № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково».

Формируя свои системы обеспечения пожарной безопасности федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны учитывать роль этих систем в общей системе обеспечения пожарной безопасности Российской Федерации и определять состав мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на борьбу с пожарам, руководствуясь следующими требованиями статьи 21 «Разработка и реализация мер пожарной безопасности» Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»: «Меры пожарной безопасности разрабатываются в соответствии с законодательством Российской Федерации по пожарной безопасности, а также на основе опыта борьбы с пожарами, оценки пожарной опасности веществ, материалов, технологических процессов, изделий, конструкций, зданий и сооружений».

В начале 2010-х лет в Российской Федерации остро встал вопрос о возросшей угрозе лесных пожаров, что потребовало совершенствование состава мер борьбы с этим видом пожаров, осуществляемых соответствующими системами обеспечения пожарной безопасности, и уточнения законодательных норм в этой области, в первую очередь - Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ. Статья 51 «Общие положения об охране и о защите лесов» этого кодекса устанавливает базовые положения для формирования систем обеспечения пожарной безопасности в лесах. Статья 52 «Охрана лесов от пожаров» Лесного кодекса

Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ указывает составные части охраны лесов от пожаров. Статья 53 «Пожарная безопасность в лесах» Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ перечисляет состав мер соответствующих систем обеспечения пожарной безопасности:

1) предупреждение лесных пожаров;

2) мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров;

3) разработку и утверждение планов тушения лесных пожаров;

4) иные меры пожарной безопасности в лесах.

Новая статья 53.1. «Предупреждение лесных пожаров» Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ, в отличие от применяемого в Федеральном законе понятия «профилактика пожаров», применяет понятие «предупреждение», но характер перечисленных мероприятий аналогичен: Предупреждение лесных пожаров включает в себя противопожарное обустройство лесов и обеспечение средствами предупреждения и тушения лесных пожаров.

Также новая статья 53.2. «Мониторинг пожарной опасности в лесах и лесных пожаров» впервые детализирует порядок выполнения важной профилактической задачи:

1) наблюдение и контроль за пожарной опасностью в лесах и лесными пожарами;

2) организацию системы обнаружения и учета лесных пожаров, системы наблюдения за их развитием с использованием наземных, авиационных или космических средств;

3) организацию патрулирования лесов;

4) прием и учет сообщений о лесных пожарах, а также оповещение населения и противопожарных служб о пожарной опасности в лесах и лесных пожарах специализированными диспетчерскими службами.

12.2. Роль органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в системе обеспечения пожарной безопасности

В определении роли органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в системе обеспечения пожарной безопасности основополагающими являются положения статьи 18 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области пожарной безопасности» главы III «Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в области пожарной безопасности» Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности». Эта статья определяет следующее.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области пожарной безопасности относятся:

нормативное правовое регулирование в пределах их компетенции;

организация выполнения и осуществление мер пожарной безопасности;

разработка, утверждение и исполнение соответствующих бюджетов в части расходов на пожарную безопасность, в том числе на содержание пожарной охраны;

организация обучения населения мерам пожарной безопасности, а также информирование населения о мерах пожарной безопасности;

разработка, организация выполнения и финансирование региональных целевых программ;

осуществление в пределах их компетенции социального и экономического стимулирования обеспечения пожарной безопасности, в том числе производства и закупок пожарно-технической продукции, а также участия населения в борьбе с пожарами;

осуществление мер по правовой и социальной защите личного состава пожарной охраны, находящейся в ведении органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и членов их семей;

создание, реорганизация и ликвидация органов управления и подразделений пожарной охраны, содержащихся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

организация тушения пожаров силами Государственной противопожарной службы (за исключением лесных пожаров, пожаров в закрытых административно-территориальных образованиях, на объектах, входящих в утверждаемый Правительством Российской Федерации перечень объектов, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектов, особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей);

утверждение перечня организаций, в которых в обязательном порядке создается пожарная охрана, содержащаяся за счет средств субъектов Российской Федерации;

оперативное управление подразделениями территориального органа федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности, осуществляемое в порядке делегирования полномочий без предоставления субвенций.

Вопросы организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения устанавливаются законодательными, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В решении задач функционирования систем обеспечения пожарной безопасности субъектов Российской Федерации органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации учитывают положения статьи 19 «Полномочия органов местного самоуправления в области пожарной безопасности» Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»:

«К полномочиям органов местного самоуправления поселений и городских округов по обеспечению первичных мер пожарной безопасности в границах сельских населенных пунктов относятся:

создание условий для организации добровольной пожарной охраны, а также для участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности в иных формах;

создание в целях пожаротушения условий для забора в любое время года воды из источников наружного водоснабжения, расположенных в сельских населенных пунктах и на прилегающих к ним территориях;

оснащение территорий общего пользования первичными средствами тушения пожаров и противопожарным инвентарем;

организация и принятие мер по оповещению населения и подразделений Государственной противопожарной службы о пожаре;

принятие мер по локализации пожара и спасению людей и имущества до прибытия подразделений Государственной противопожарной службы;

включение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в планы, схемы и программы развития территорий поселений и городских округов;

оказание содействия органам государственной власти субъектов Российской Федерации в информировании населения о мерах пожарной безопасности, в том числе посредством организации и проведения собраний населения;

установление особого противопожарного режима в случае повышения пожарной опасности.

К полномочиям органов местного самоуправления поселений и городских округов по обеспечению первичных мер пожарной безопасности в границах городских населенных пунктов относятся:

создание условий для организации добровольной пожарной охраны, а также для участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности в иных формах;

включение мероприятий по обеспечению пожарной безопасности в планы, схемы и программы развития территорий поселений и городских округов;

оказание содействия органам государственной власти субъектов Российской Федерации в информировании населения о мерах пожарной безопасности, в том числе посредством организации и проведения собраний населения;

установление особого противопожарного режима в случае повышения пожарной опасности.

Вопросы организационно-правового, финансового, материально-технического обеспечения первичных мер пожарной безопасности в границах населенных пунктов поселений, городских округов устанавливаются нормативными актами органов местного самоуправления.

В субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления, предусмотренные настоящим Федеральным законом, в соответствии с законами указанных субъектов Российской Федерации осуществляются органами государственной власти субъектов Российской Федерации - городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга».

С целью оказания методической помощи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации приказом МЧС России от 16 марта 2007 г. № 140 введена в действие «Инструкция о порядке разработки органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями нормативных документов по пожарной безопасности, введения их в действие и применения», в которую приказом МЧС России 7 февраля 2008 г. № 58 были внесены необходимые изменения.

Эта инструкция «определяет порядок разработки органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями (независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности) нормативных документов по пожарной безопасности, введения их в действие и применения». Структура инструкции следующая: раздел I «Общие положения», раздел II « Организация разработки проекта нормативного документа», раздел III «Разработка нормативного документа», раздел IV «Введение в действие и применение нормативных документов», раздел V «Опубликование нормативных документов» и приложение № 1, определяющее порядок изложения положений в нормативном документе и его оформления.

Деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по разработке мер борьбы с пожарами как составной части систем обеспечения пожарной безопасности субъектов Российской Федерации должна учитывать особенности этих территориальных образований, включая состояние систем обеспечения пожарной безопасности объектов защиты на соответствующих территориях. Это требует реализации положений главы V «Права, обязанности и ответственность в области пожарной безопасности» Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности», а именно: статьи 34 «Права и обязанности граждан в области пожарной безопасности», статьи 37 «Права и обязанности организаций в области пожарной безопасности» и статьи 39 «Административная ответственность руководителей организаций».

Первой заботой органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по регулированию соответствующих систем обеспечения пожарной безопасности является обеспечение деятельности противопожарной службы субъекта Российской Федерации как составной части вида пожарной охраны – государственной противопожарной службы. Согласно положений статьи 4 «Виды и основные задачи пожарной охраны» главы II «Пожарная охрана»

Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» основными задачами пожарной охраны являются:

организация и осуществление профилактики пожаров;

спасение людей и имущества при пожарах, оказание первой помощи;

организация и осуществление тушения пожаров и проведения аварийно-спасательных работ.

К действиям по предупреждению, ликвидации социально-политических, межнациональных конфликтов и массовых беспорядков пожарная охрана не привлекается.

Согласно статьи 5 «Государственная противопожарная служба» главы II «Пожарная охрана» Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» противопожарная служба субъектов Российской Федерации создается органами государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации.

Особый характер угрозы лесных пожаров потребовал специального регулирования реализации функций систем обеспечения пожарной безопасности субъектов Российской Федерации в области лесных отношений. Статья 82 «Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области лесных отношений» главы 9 «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области лесных отношений» Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-Ф определяет, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относятся следующие полномочия в области лесных отношений:

1) владение, пользование, распоряжение лесными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации;

1.1) определение функциональных зон в лесопарковых зонах, площади лесопарковых зон, зеленых зон, установление и изменение границ лесопарковых зон, зеленых зон;

2) установление ставок платы за единицу объема лесных ресурсов и ставок платы за единицу площади лесного участка, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации, в целях его аренды;

3) установление ставок платы за единицу объема древесины, заготавливаемой на землях, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

4) утверждение порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд;

5) установление порядка заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений для собственных нужд;

6) установление порядка заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд;

7) установление для граждан ставок платы по договору купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд;

7.1) организация осуществления мер пожарной безопасности и тушения лесных пожаров в лесах, расположенных на землях особо охраняемых природных территорий регионального значения;

7.2) организация осуществления мер пожарной безопасности в лесах, расположенных на земельных участках, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации;

8) иные установленные настоящим Кодексом, другими федеральными законами полномочия.

На функционирование систем обеспечения пожарной безопасности субъектов Российской Федерации оказывают серьезное влияние особенности современного распределения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Статья 83 «Передача осуществления

отдельных полномочий Российской Федерации в области лесных отношений органам государственной власти субъектов Российской Федерации» главы Глава 9 «Полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области лесных отношений» Лесного кодекса Российской Федерации от 4 декабря 2006 г. № 200-Ф определяет, что Российская Федерация передает органам государственной власти субъектов Российской Федерации осуществление следующих полномочий в области лесных отношений: разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов, предоставление в пределах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное срочное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, в том числе организация и проведение соответствующих аукционов и др.

Особое место в деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации занимает обеспечение деятельности одного из видов пожарной охраны – добровольной пожарной охраны. Федеральный закон от 6 мая 2011 г. № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» является первым подобным законом в отечественной истории. В 2011 г. все субъекты Российской Федерации приняли собственные законы о добровольной пожарной охране. В этих законах должны быть перечислены льготы для добровольных пожарных, обусловленные территориальными особенностями конкретных регионов.

Кроме указанного, формируя свои системы обеспечения пожарной безопасности органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации должны определять состав мер правового, организационного, экономического, социального и научно-технического характера, направленных на борьбу с

пожарам, руководствуясь требованиями следующих статей Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности»:

1) статьи 21 «Разработка и реализация мер пожарной безопасности»:

«Разработка и реализация мер пожарной безопасности для организаций, зданий, сооружений и других объектов, в том числе при их проектировании, должны в обязательном порядке предусматривать решения, обеспечивающие эвакуацию людей при пожарах»;

«Меры пожарной безопасности для населенных пунктов и территорий административных образований разрабатываются и реализуются соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления»;

2) статьи 22 «Тушение пожаров и проведение аварийно-спасательных работ»:

«Выезд подразделений пожарной охраны на тушение пожаров и проведение аварийно-спасательных работ в населенных пунктах и организациях осуществляется в безусловном порядке»;

«Для приема сообщений о пожарах и чрезвычайных ситуациях в телефонных сетях населенных пунктов устанавливается единый номер – 01»;

3) статьи 22.1. «Реализация мер пожарной безопасности в лесах и тушение лесных пожаров»:

«Реализация мер пожарной безопасности в лесах и тушение лесных пожаров осуществляются в соответствии с Лесным кодексом Российской Федерации»;

«Порядок привлечения сил и средств подразделений пожарной охраны, гарнизонов пожарной охраны для ликвидации чрезвычайной ситуации в лесах, возникшей вследствие лесных пожаров, устанавливается Правительством Российской Федерации»;

4) статьи 24 «Выполнение работ и оказание услуг в области пожарной безопасности»:

«Работы и услуги в области пожарной безопасности выполняются и оказываются в целях реализации требований пожарной безопасности, а также в целях обеспечения предупреждения и тушения пожаров. К работам и услугам в области пожарной безопасности относятся:

охрана от пожаров организаций и населенных пунктов на договорной основе;

производство, проведение испытаний, закупка и поставка пожарно-технической продукции;

выполнение проектных, изыскательских работ;

проведение научно-технического консультирования и экспертизы;

испытание веществ, материалов, изделий, оборудования и конструкций на пожарную безопасность;

обучение населения мерам пожарной безопасности;

осуществление противопожарной пропаганды, издание специальной литературы и рекламной продукции;

огнезащитные и трубопечные работы;

монтаж, техническое обслуживание и ремонт систем и средств противопожарной защиты;

ремонт и обслуживание пожарного снаряжения, первичных средств тушения пожаров, восстановление качества огнетушащих средств;

строительство, реконструкция и ремонт зданий, сооружений, помещений пожарной охраны;

другие работы и услуги, направленные на обеспечение пожарной безопасности, перечень которых устанавливается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на решение задач в области пожарной безопасности.

Работы и услуги в области пожарной безопасности, оказываемые договорными подразделениями федеральной противопожарной службы,

осуществляются на возмездной основе в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.

Средства, полученные от оказания работ и услуг в области пожарной безопасности договорными подразделениями федеральной противопожарной службы, направляются в доход федерального бюджета.

Раздел 13. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ПРОВЕДЕНИЯ АВАРИЙНО-СПАСАТЕЛЬНЫХ И ДРУГИХ НЕОТЛОЖНЫХ РАБОТ

Наличие большого количества радиационно-, химически-, пожаро-, взрывоопасных объектов промышленности, размещенных на территории нашей страны, широкий спектр природных явлений, приводящих к стихийным бедствиям, сложная экологическая обстановка в ряде регионов, непрерывное совершенствование ракетно-ядерного оружия, обычных средств поражения предъявляют повышенные требования к организации и проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ (далее - АСДНР).

Всего на территории России функционирует свыше 4,5 тыс. потенциально опасных объектов, в том числе 800 - радиационно-опасных.

В зонах возможного катастрофического затопления с 4-х часовым добеганием волны прорыва 77-ми наиболее крупных гидроузлов расположено свыше 2,8 тысяч городов и населенных пунктов, в которых проживает около 9 млн. человек.

Около 20 % территории страны подвержено воздействию землетрясений интенсивностью более 6 баллов, более 5 % занимают 8-9 балльные зоны. Основными сейсмически активными районами являются: Северный Кавказ, Забайкалье, Приморье, Сахалинская и Камчатская области, где расположено более 600 городов и населенных пунктов с населением более 20 млн. человек.

Безусловно, в такой сложной обстановке мирного времени, не говоря уже о военном периоде, необходимо уделять должное внимание организации и проведению АСДНР.

13.1. Общие положения по аварийно-спасательным и другим неотложным работам

Одной из важнейших задач, возложенных на единую государственную систему предупреждения и ликвидации ЧС является ликвидация ЧС.

Чрезвычайная ситуация - это обстановка на определенной территории (акватории), сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения (Федеральный закон «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера»).

По характеру источника чрезвычайные ситуации подразделяются на природные, техногенные, биолого-социальные и военные.

Наиболее характерными последствиями ЧС являются:

разрушения, возникающие при землетрясениях, взрывах, пожарах, производственных авариях, ураганах, смерчах, обвалах, селях;

радиоактивное загрязнение вследствие аварий на радиационно опасных объектах, аварий транспортных средств с ядерными энергетическими установками или перевозящими радиоактивные вещества;

химическое заражение в результате аварий на химически опасных объектах, приводящих к разрушению емкостей и технологических коммуникаций, содержащих АХОВ, а также аварий на транспорте, перевозящем указанные вещества;

массовые пожары, являющиеся следствием природных явлений, аварий и несоблюдения правил пожарной безопасности;

затопления, возникающие при наводнениях, разрушениях гидротехнических сооружений, цунами, селях и других природных явлениях;

эпидемии, эпизоотии, эпифитотии - массовые заболевания людей, сельскохозяйственных животных и растений.

Ликвидация ЧС - это аварийно-спасательные и другие неотложные работы (АСДНР), проводимые при возникновении ЧС и направленные на

спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров и ущерба окружающей природной среде и материальных потерь, а также на локализацию зон ЧС, прекращение действия характерных для них опасных факторов. АСДНР в целом можно разделить на две группы работ - аварийно-спасательные работы и другие неотложные работы.

Аварийно-спасательные работы (АСР) - это действия по спасению людей, материальных и культурных ценностей, защите природной среды в зонах ЧС, локализации ЧС и подавлению или доведению до минимально возможного уровня воздействия характерных для них опасных факторов. АСР характеризуются наличием факторов, угрожающих жизни и здоровью проводящих эти работы людей, и требуют специальной подготовки, экипировки и оснащения.

АСР проводятся в целях розыска и деблокирования пострадавших, оказания им медицинской помощи и эвакуации в лечебные учреждения

АСР необходимо проводить в максимально сжатые сроки. Это обусловлено необходимостью оказания своевременной первой помощи пораженным, а также тем, что объемы разрушений и потерь могут возрастать вследствие воздействия вторичных поражающих факторов (пожаров, взрывов, затоплений и т. п.).

Другие неотложные работы (ДНР) при ликвидации ЧС - это деятельность по всестороннему обеспечению аварийно-спасательных работ, оказанию населению, пострадавшему в ЧС, медицинской и других видов помощи, созданию условий, минимально необходимых для сохранения жизни и здоровья людей, поддержания их работоспособности.

ДНР проводятся в целях создания условий для проведения АСР, а также обеспечения жизнедеятельности городов, объектов экономики и пострадавшего населения в условиях ЧС и предотвращения дальнейших разрушений и потерь, вызванных вторичными поражающими факторами

Перечень АСДНР, проводимых АСС, АСФ в зонах ЧС, приведен в приложении.

АСДНР в зонах ЧС характеризуются большим объемом и многообразием видов работ, которые проводятся в комплексе и выполняются во взаимодействии со специализированными формированиями министерств, ведомств, организаций, воинских частей МО РФ и другими формированиями. Они должны вестись непрерывно, днем и ночью, в любую погоду до их полного завершения.

Успех АСДНР в зонах ЧС достигается:

заблаговременной подготовкой органов управления, сил и средств РСЧС к действиям при угрозе и возникновении ЧС (опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий), в т. ч. заблаговременным всесторонним изучением особенностей вероятных действий (участков и объектов работ), а также маршрутов ввода сил;

экстренным реагированием на возникновение ЧС (последствий военных действий), включая организацию эффективной разведки, приведение в готовность и создание в короткие сроки необходимой группировки сил и средств, своевременный ввод ее в зону ЧС (зону поражения);

непрерывным, твердым и устойчивым управлением работами, принятием оптимального решения и последовательным претворением его в жизнь, поддержанием устойчивого взаимодействия сил, привлекаемых к работам;

непрерывным ведением работ до полного их завершения, с применением современных технологий, обеспечивающих наиболее полное использование возможностей сил и средств;

неуклонным выполнением установленных режимов работ и мер безопасности;

организацией бесперебойного обеспечения работ и жизнеобеспечения пострадавшего населения и личного состава, привлекаемого к работам.

В реальных условиях достаточно четко отделить АСР от ДНР затруднительно. Поэтому в практике аварийно-спасательного дела закрепился общий термин – АСДНР.

13.2. Этапы и проведение аварийно- спасательных и других неотложных работ

Проведение АСДНР в зонах ЧС условно можно разделить на три этапа:

I этап (начальный) - проведение экстренных мероприятий по защите населения, спасению пострадавших местными силами и подготовке группировок сил и средств ликвидации ЧС и проведению работ.

II этап - проведение АСДНР группировками сил и средств.

III этап - ликвидация последствий ЧС.

На первом (начальном) этапе решаются три основных блока задач:

1. Экстренная защита населения и оказание помощи пострадавшим:

оповещение об опасности;

использование средств индивидуальной защиты, убежищ (укрытий) и применение средств медицинской профилактики;

эвакуация населения из районов, где есть опасность поражения;

соблюдение режимов поведения;

розыск, извлечение, вынос пострадавших и оказание им первой помощи.

2. Предотвращение развития и уменьшение опасных воздействий ЧС:

локализация аварий, перекрытие или глушение источников выделения опасных веществ;

приостановка или отключение технологических процессов; тушение пожаров.

3. Подготовка к выполнению АСДНР:

приведение в готовность органов управления и сил, создание группировки сил и средств РСЧС;

предварительная оценка обстановки и организация разведки;

выдвижение оперативных групп и определение границ зоны ЧС; принятие решения на проведение АСДНР.

При проведении АСДНР обратить особое внимание на такой важный вопрос, как определение зоны ЧС. Границы зоны ЧС определяет назначенный в соответствии с законодательством РФ и законодательством субъектов РФ руководитель работ по ликвидации ЧС, исходя из складывающейся обстановки, по согласованию с органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 21.05.2007 г. № 304 «О классификации ЧС природного и техногенного характера».

В целях оперативного принятия мер, необходимых для нормализации обстановки и ликвидации угрозы безопасности граждан, снижения ущерба здоровью людей и окружающей среде, материальных потерь, а также восстановления жизнедеятельности людей в зоне ЧС, может вводиться чрезвычайное положение в соответствии с действующим законодательством РФ.

Второй этап - этап полномасштабного проведения АСДНР в зонах ЧС характерен прежде всего тем, что на этом этапе окончательно вырабатывается решение на проведение АСДНР, осуществляется постановка задач силам, организуется управление, взаимодействие, всестороннее обеспечение действий, проводится весь необходимый комплекс АСДНР, осуществляется контроль за выполнением поставленных задач силами, при этом продолжают решаться задачи I этапа АСДНР.

АСДНР считаются завершенными после окончания розыска пострадавших, оказания им медицинской и других видов помощи и ликвидации угрозы новых поражений и ущерба в результате последствий ЧС. После окончания этих работ основная часть сил РСЧС может выводиться из

зоны ЧС, остаются те формирования, которые выполняют специфические для них задачи.

Третий этап - этап решения задач по ликвидации последствий ЧС. При этом проводится постепенная передача функций управления местным администрациям и вывод группировок сил, проведение мероприятий по первоочередному жизнеобеспечению населения. Работы третьего этапа условно подразделяются на две группы:

1. Первая группа работ проводится в целях создания условий и организации первоочередного жизнеобеспечения пострадавшего населения:

дезактивация, дегазация и дезинфекция территории, дорог, сооружений и других объектов;

выдвижение в район ЧС мобильных формирований жизнеобеспечения;

перераспределение ресурсов в пользу пострадавшего района;

организация топливно-энергетического и транспортного обеспечения работы систем и объектов жизнеобеспечения населения (ЖОН);

организация восстановления систем и объектов первоочередного ЖОН;

организация медико-санитарного обеспечения;

реэвакуация населения (после создания необходимых условий) и другие необходимые меры.

Мероприятия первой группы планируются и проводятся под руководством соответствующих КЧС и ОПБ.

После выполнения АСДНР создается совместная комиссия из представителей МЧС России, федеральных органов исполнительной власти, соответствующих КЧС и ОПБ, местных органов исполнительной власти и руководителей объектов социального и производственного назначения для передачи объектов и зоны ЧС.

Комиссия оценивает объем выполненных АСДНР, готовит акт на передачу объектов и зоны ЧС соответствующим органам исполнительной

власти или руководителям объектов социального и производственного назначения.

В акте указывается объем выполненных аварийно-спасательных и аварийно-восстановительных работ и объем необходимых работ по восстановлению нормального функционирования экономики (объектов) и условий жизнедеятельности населения в пострадавшем районе.

Акт подписывается членами комиссии и утверждается соответствующим руководителем органа исполнительной власти или руководителем объекта социального и производственного назначения.

С утверждением акта на передачу окончательное восстановление всей инфраструктуры возлагается на руководителя соответствующего органа исполнительной власти или руководителя организации.

Силы и средства РСЧС из зоны ЧС выводятся на основании решения соответствующей КЧС и ОПБ после завершения аварийно-спасательных и аварийно-восстановительных работ.

В целях организованного вывода сил и средств разрабатывается план вывода, предусматривающий сроки, последовательность вывода, материально-техническое и транспортное обеспечение.

2. Работы второй группы проводятся в целях восстановления деятельности объектов, пострадавших при ЧС. К ним относятся: восстановление или строительство зданий, восстановление производственного оборудования или установка нового, восстановление энергоснабжения и транспорта, восполнение запасов материальных средств, восстановление плотин, восстановление хозяйственных связей и т. п.

Мероприятия второй группы проводятся под руководством министерств и ведомств, к которым относятся пострадавшие объекты, и местных органов исполнительной власти. КЧС и ОПБ оказывает им помощь и контролирует выполнение мероприятий, проводимых силами строительных, монтажных и других организаций.

Для удобств организации работ и управления силами ликвидации ЧС территорию зоны ЧС, которая может включать один или несколько городов и сельских районов, делят на зоны. В свою очередь, территория города делится на секторы, секторы - на участки работ, а участки - на объекты работ.

На участке назначается руководитель работ, которому подчиняются все подразделения и формирования, выполняющие работы на этом участке. Для организованного проведения АСДНР в зонах ЧС планируется создание группировок сил РСЧС. Наращивание группировки сил и средств РСЧС в районе ЧС осуществляется по их готовности.

По мере прибытия в район ЧС силы и средства РСЧС поступают в распоряжение соответствующей КЧС и ОПБ или иного органа управления, на который возложены задачи организации АСДНР (Правительственная комиссия, оперативная группа межведомственной КЧС и ОПБ, оперативная группа МЧС России или соответствующего регионального центра МЧС России).

В целях наиболее полного удовлетворения потребностей и оперативного решения задач по предупреждению и ликвидации ЧС организуется всестороннее обеспечение органов управления, сил и средств РСЧС, участвующих в мероприятиях по предупреждению и ликвидации ЧС. В зависимости от вида и масштабов ЧС обеспечение осуществляется соответствующими территориальными и функциональными подсистемами РСЧС.

При необходимости, для ликвидации ЧС используются резервы финансовых и материальных ресурсов в порядке, определяемом законодательством РФ, законодательством субъектов РФ и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления. Ответственность за порядок обеспечения возлагается на соответствующих председателей КЧС и ОПБ.

13.3. Организация проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ

Окончательная подготовка подразделений АСС (АСФ) к ведению АСДНР осуществляется с прибытием их в район сосредоточения.

Подготовка заключается в уточнении задач подразделений на ведение работ; пополнении израсходованных материальных средств; проведении инструктажа по мерам безопасности с учетом характера предстоящей работы, вредных и опасных факторов, возникших в результате ЧС; приведении в готовность и одевании, в случае необходимости, средств индивидуальной защиты; подготовке техники и инструмента к выполнению АСДНР.

Первыми в зону ЧС вводятся разведывательные органы. Выдвижение подразделений на участки (объекты) АСДНР осуществляется колоннами подразделений, под руководством их начальника по назначенным маршрутам, в последовательности, установленной решением начальника АСС (АСФ).

В сложных условиях обстановки, когда не было возможности провести рекогносцировку с участием командиров подразделений, ввод подразделений на участки (объекты) работ осуществляется под руководством заместителей начальников АСС (АСФ).

С выходом на назначенные объекты работ начальники подразделений на местности уточняют задачи спасателей, расчетов машин, определяют наиболее целесообразные приемы и способы, технологии ведения работ на данном объекте, руководят расстановкой людей и техники, обращая особое внимание на меры безопасности при проведении работ. Основные усилия сосредоточиваются, прежде всего, на розыске и спасении пострадавших, оказании им первой помощи и эвакуации в медицинские пункты, а также на локализации источников поражения.

Организация ведения АСДНР, способы и технология их выполнения зависят от характера и масштабов ЧС, а также от сложившейся обстановки.

Состав смен (группировка сил) определяется в соответствии с характером и объемом предстоящих задач.

При крупномасштабных ЧС - стихийных бедствиях, землетрясениях, тайфунах, цунами, наводнениях, лесных и торфяных пожарах, а также при производственных авариях, в результате которых возникли значительные разрушения, массовое поражение людей и заражение (загрязнение) местности, АСС (АСФ) действуют в полном составе и способны вести АСДНР на одном или на нескольких участках. Основные усилия сосредоточиваются, прежде всего, на спасении пострадавших.

При возникновении ЧС, связанных с ***загрязнением (заражением) местности и объектов радиоактивными веществами, АХОВ,*** основные усилия должны сосредоточиться на спасении пострадавших, защите населения в зоне загрязнения (заражения), локализации и ликвидации источника поражения. Соответственно вслед за разведкой вводятся подразделения дегазации и дезактивации, инженерно-технические, а также подразделения специальной и санитарной обработки. АСС, АСФ действуют в тесном взаимодействии с ними.

При возникновении наводнения или затопления местности основные усилия сосредоточиваются на спасении пострадавших и эвакуации населения из зоны затопления, а также на ее локализации. В этом случае вслед за разведкой вводятся переправочно-десантные, инженерно-технические подразделения, подразделения дорожной техники и спасательные подразделения. Для обеспечения эвакуационных мероприятий могут привлекаться автомобильные подразделения.

При массовых лесных и торфяных пожарах основу группировки составляют пожарно-спасательные, трубопроводные подразделения, подразделения дорожной техники, усиленные личным составом для выполнения вспомогательных работ. Привлекаются автомобильные подразделения для вывоза населения из опасных районов.

При действиях в условиях химического заражения, радиоактивного загрязнения, в условиях пожаров, а также при высокой температуре окружающего воздуха работа организуется и ведется посменно.

Режим работы должен устанавливаться с учетом времени защитного действия изолирующих средств защиты органов дыхания и закономерностей изменения работоспособности человека при работе в определенных условиях.

При планировании круглосуточного ведения АСДНР продолжительность рабочих смен (рабочих циклов), включая перерывы на отдых, не должна превышать 8 часов и устанавливается в каждом конкретном случае на основе показателей, характеризующих устойчивую работоспособность в течение заданного времени.

Смена подразделений организуется по истечении установленного времени работы. Время и порядок смены определяются начальником АСС (АСФ).

В целях обеспечения непрерывности АСДНР смена личного состава производится непосредственно на рабочих местах. Техника сменяемых подразделений и формирований при необходимости передается прибывшей смене на месте работы.

Во время смены старшим на объекте (участке) работ является начальник сменяемого подразделения. Он обязан передать объекты (участок) работ начальнику прибывшей смены, сообщив ему все необходимые данные о месте, условиях ведения работ, местах нахождения пострадавших, которых не успели деблокировать (извлечь) из завалов, организации связи и т. п.

По завершении передачи объектов (участка) работ личный состав выводится на указанный пункт сбора, приводится в готовность к дальнейшим действиям, после чего следует в район отдыха.

Таким образом, в лекции изложены:

1. Основные термины и определения по АСДНР: чрезвычайная ситуация, ликвидация чрезвычайной ситуации, аварийно-спасательные работы, другие неотложные работы и др.

2. Организация проведения АСДНР в зонах ЧС, основные этапы проведения АСДНР:

I этап (начальный) - проведение экстренных мероприятий по защите населения, спасению пострадавших местными силами и подготовке группировок сил и средств ликвидации ЧС и проведению работ;

II этап - проведение АСДНР группировками сил и средств;

III этап - ликвидация последствий ЧС.

1. Организационные мероприятия по подготовке и проведению АСДНР.

Раздел 14. ЗАДАЧИ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ РЕАГИРОВАНИЯ НА ЧРЕЗВЫЧАЙНЫЕ СИТУАЦИИ. РОЛЬ И МЕСТО КЧС И ПБ В УПРАВЛЕНИИ СИЛАМИ И СРЕДСТВАМИ ПРИ ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

НАСТАВЛЕНИЕ ПО ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ И ОПЕРАТИВНОГО (ЭКСТРЕННОГО) РЕАГИРОВАНИЯ ПРИ ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ Утверждено протоколом заседания Правительственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности от 28.05.2010 № 4

Возникновение любой ЧС на территории Российской Федерации сразу же запускает механизм реагирования, который включает в работу и представляет собой различные органы управления, привлекаемые силы и средства, организации и учреждения обеспечивающие их функционирование, осуществление обмена информацией с иностранными государствами в соответствии с международными договорами. Использование созданных (в зависимости о масштаба ЧС и сложившейся обстановки):

резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий;

запасов материальных ценностей для обеспечения неотложных работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, находящиеся в составе государственного материального резерва;

резервов финансовых и материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти;

резервов финансовых и материальных ресурсов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций.

Реагирование на чрезвычайную ситуацию, в зависимости от ее масштаба, начинается, как правило, с введения режима чрезвычайной ситуации для органов управления и сил организации, муниципальных образовании, субъектов РФ, на территории которых возникла ЧС, функциональных

подсистем РСЧС, имеющих отношение к данной ситуации. Решение о введении режима функционирования принимает руководитель федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта РФ, местного самоуправления и организации.

К основным мероприятиям, осуществляемым органами управления в этом режиме относятся:

непрерывный контроль за состоянием окружающей среды, прогнозирование развития возникших чрезвычайных ситуаций и их последствий;

оповещение руководителей федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, а также населения о возникших чрезвычайных ситуациях;

проведение мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

организация работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций и всестороннему обеспечению действий сил и средств единой системы, поддержанию общественного порядка в ходе их проведения, а также привлечению при необходимости в установленном порядке общественных организаций и населения к ликвидации возникших чрезвычайных ситуаций;

непрерывный сбор, анализ и обмен информацией об обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и в ходе проведения работ по ее ликвидации;

организация и поддержание непрерывного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций по вопросам ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий;

проведение мероприятий по жизнеобеспечению населения в чрезвычайных ситуациях.

Реагирование на ЧС - совокупность взаимосвязанных мер и действий органов управления, сил и средств, осуществляющих локализацию и ликвидацию последствий свершившихся аварий, катастроф, стихийных бедствий, защиту населения и территорий, а также сил и средств их обеспечивающих объединенных в единую систему.

Основу системы реагирования на чрезвычайные ситуации составляют: заблаговременно подготовленные органы управления, силы и средства ликвидации чрезвычайных ситуаций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления и организаций РСЧС (в первую очередь постоянной готовности, АСС и АСФ, в том числе нештатные АСФ. спасательные воинские формирования МЧС России, формирования государственной противопожарной службы, военизированные горноспасательные части, поисково - спасательная служба МЧС России и другие), системы связи и оповещения, материально-технические средства (техника, специальное оборудование, одежда, энергетические установки, продовольствие и т.д.), для обеспечения действий сил ликвидации чрезвычайных ситуаций, резервы финансовых и материальных ресурсов. Система реагирования на ЧС может включать органы управления силы и средства различных административно-территориальных единиц (уровней реагирования) в зависимости от масштаба и вида ЧС.

Единая государственная система предупреждения и ликвидации ЧС (РСЧС) состоит из функциональных и территориальных подсистем и имеет по своей структуре пять уровней реагирования: федеральный, межрегиональный, региональный, муниципальный и объектовый.

Функциональные подсистемы единой системы создаются федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными организациями согласно приложению [2] для организации работы в области защиты населения и

территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере деятельности этих органов и уполномоченных организаций.

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.

Органы управления на любом уровне реагирования имеют типовую схему и включают: координационные органы управления, постоянно действующие и органы повседневного управления.

Координационными органами единой системы являются: комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности.

На межрегиональном уровне (в федеральном округе), функции и задачи по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и общественными объединениями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляет в установленном порядке полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе.

На федеральном уровне создается Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, которую возглавляет Министр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций возглавляются

соответственно руководителями указанных органов и организаций или их заместителями.

Компетенция комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, а также порядок принятия решений определяются в положениях о них или в решениях об их образовании.

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 и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы, 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.

Органами повседневного управления единой системы являются:

на федеральном уровне - Национальный центр управления в кризисных ситуациях, центры управления в кризисных ситуациях (ситуационно-кризисные центры), информационные центры, дежурно-диспетчерские службы федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, имеющих функциональные подсистемы единой системы;

на межрегиональном уровне - центры управления в кризисных ситуациях региональных центров;

на региональном уровне - 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;

на муниципальном уровне - единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований;

на объектовом уровне - дежурно-диспетчерские службы организаций (объектов) [2].

Все эти органы управления тесно взаимосвязаны и взаимозависимы друг от друга, но каждый из них решает конкретные задачи, присущие только ему и занимает определенное место в этой системе.

Главное место в решении общей задачи ликвидации последствий ЧС принадлежит комиссии по предупреждению и ликвидации ЧС и обеспечению пожарной безопасности (КЧС и ПБ). Это орган управления, принимающий решение на ликвидацию ЧС, который осуществляет общее руководство, оказывает необходимую помощь в организации работы привлекаемых сил и средств, организует взаимодействие при проведении АСДНР, обеспечивает непрерывный контроль выполнения принятого решения.

Основными задачами комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности в соответствии с их компетенцией являются [2]:

а) разработка предложений по реализации государственной политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности;

б) координация деятельности органов управления и сил единой системы;

в) обеспечение согласованности действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций при решении задач 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;

г) рассмотрение вопросов о привлечении сил и средств гражданской обороны к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в порядке, установленном федеральным законом.

Иные задачи могут быть возложены на соответствующие комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности решениями Правительства Российской Федерации,

федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

Непосредственное реагирование на чрезвычайные ситуации организуют соответствующие органы управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям. Непосредственное руководство работами по ликвидации чрезвычайных ситуаций, силами и средствами, привлекаемыми к работам, осуществляют руководители ликвидации чрезвычайной ситуации, назначаемые в зависимости от масштаба ЧС органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, руководителями предприятий и организаций или соответствующими КЧС и ПБ.

На базе органов управления ГОЧС на время угрозы возникновения или ликвидации чрезвычайной ситуации могут создаваться оперативные рабочие органы (оперативные штабы), а для действий в зонах чрезвычайных ситуаций организовываться оперативные группы органов управления РСЧС различных уровней.

Основное содержание начального этапа реагирования состоит в оповещении, сборе руководящего состава, подготовке к работе оперативных групп и выдвижении их в район бедствия, приведении в готовность необходимых сил и средств. В этом случае оперативные группы по прибытии на место, могут взять (берут) на себя руководство ликвидацией возникшей чрезвычайной ситуации.

Информация о возникновении любой ЧС поступает по определенной цепочке, где каждый из органов управления реагирует на полученные данные и выполняет предписанные ему действия и мероприятия.

Первыми в этой цепочке находятся органы повседневного управления, которые получают соответствующие сообщения и от профессиональной

подготовки должностных лиц этих органов управления зависят в значительной степени конечные результаты.

Это говорит о том, что на сегодняшний день и в перспективе требуется более тщательный отбор кандидатов по их профессионально-психологическим возможностям, глубокая их теоретическая и практическая подготовка.

Понимая значимость этих органов управления, учитывая опыт ликвидации ЧС, и сегодняшнюю тенденцию к увеличению частоты проявления чрезвычайных ситуаций и масштабов их последствий в стране формируется система антикризисного управления, где важное место уделяется именно этим органам повседневного управления.

В декабре 2010 года в соответствии с указом Президента РФ от 28.12. 2011г. № 1632 «О совершенствовании системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб на территории Российской Федерации» в ряде городов Российской Федерации, в том числе в городе Курске начал формироваться (отрабатываться) «пилотный проект» «Системы 112».

Основными целями создания системы-112 в Российской Федерации являются [5]:

организация вызова экстренных оперативных служб по принципу «одного окна» позволяющая при возникновении любого происшествия на территории муниципального образования звонить по номеру «112»;

организация комплекса мер, обеспечивающих ускорение реагирования и улучшение взаимодействия экстренных оперативных служб при вызовах (сообщениях о происшествиях) населения;

уменьшение возможного социально-экономического ущерба вследствие происшествий и чрезвычайных ситуаций;

гармонизация законодательства Российской Федерации в части вызова экстренных оперативных служб с законодательством Европейского союза.

«Система-112» предназначена для решения следующих основных задач:

прием по номеру «112» вызовов (сообщений о происшествиях);

получение от оператора связи имеющихся данных о местонахождении лица, обратившегося по номеру «112», и (или) абонентского устройства, с которого был осуществлен вызов (сообщение о происшествии), а также иных данных, необходимых для обеспечения реагирования по вызову (сообщении о происшествии);

анализ поступающей информации о происшествиях;

направление информации о происшествиях, в том числе вызовов (сообщений о происшествиях), в дежурно-диспетчерские службы экстренных оперативных служб в соответствии с их компетенцией для организации экстренного реагирования;

обеспечение психологической поддержки лицу, обратившемуся по номеру «112»;

автоматический дозвон до лица, обратившегося по номеру «112», в случае внезапного прерывания соединения;

регистрация и документирование всех входящих и исходящих вызовов (сообщений о происшествиях) по номеру «112»;

ведение базы данных об основных характеристиках происшествий, о начале и завершении экстренного реагирования на полученные вызовы (сообщения о происшествиях), а также о его основных результатах;

возможность приема вызовов (сообщений о происшествиях) на 5 иностранных языках (французский, английский, немецкий, испанский, китайский) в административном центре субъекта Российской Федерации и в иных муниципальных образованиях. Причем субъекты Российской Федерации могут самостоятельно принимать решение по формированию и утверждению перечня муниципальных образований, где с учетом местных условий необходимо использование дополнительных языков обращения к экстренным оперативным службам;

формирование статистических отчетов по поступившим вызовам (сообщениям о происшествиях).

«Система-112» является территориально-распределенной автоматизированной информационно-управляющей системой и создается на территории всего субъекта Российской Федерации.

«Система-112» обеспечивает информационное взаимодействие органов повседневного управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в том числе, единых дежурно-диспетчерских служб, дежурно-диспетчерских служб экстренных оперативных служб:

службы пожарной охраны;

службы реагирования в чрезвычайных ситуациях;

службы полиции;

службы скорой медицинской помощи;

аварийной службы газовой сети;

службы «Антитеррор»;

а также дежурно-диспетчерских служб других экстренных оперативных служб, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации.

При этом вызов экстренных оперативных служб также может быть обеспечен каждому пользователю услугами связи посредством набора номера, предназначенного для вызова соответствующей экстренной оперативной службы.

«Система 112» предусматривает вызов экстренных оперативных служб по единому номеру 112, создание дежурно-диспетчерских служб органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований. Она должна обеспечить общественную безопасность, сохранность имущества граждан, развитие единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, противодействие угрозам техногенного и природного характера, а также террористическим актам на территории РФ. Завершить

работу по созданию дежурно-диспетчерских служб органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и единых дежурно-диспетчерских служб муниципальных образований планируется до 31 декабря 2012 г.

В 2011 году в городе Курске создано 50 автоматизированных рабочих мест «Системы-112» в службах 01,02, 03, 04, ЕДДС и службах жизнеобеспечения, что обеспечивает максимально быстрое реагирование экстренных служб на чрезвычайные ситуации. Выполнен основной комплекс мероприятий: определена конфигурация Системы; создана ее инфраструктура; смонтировано и налажено оборудование. Реализован основной принцип Концепции создания Системы-112 - создано «одно окно» для приема сообщений обо всех ЧС и происшествиях. На сегодняшний день Система-112 развернута и функционирует в 25 муниципальных образованиях Курской области, а это охват 90% населения, в третьем квартале 2011 года планируется развернуть Систему на территории всей Курской области.

Цепочка прохождения информации выглядит следующим образом: сначала звонок поступает в Центр обработки вызовов. В момент соединения на мониторе компьютера появляется так называемая ситуационная карточка. В нее диспетчер-112 вносит фамилию позвонившего, место и характер произошедшей ЧС, сверяет по номеру телефон абонента для возможности обратной связи. Затем диспетчер-112 определяет перечень экстренных служб, необходимых для ликвидации ЧС, отмечая их значками в ситуационной карточке. После сохранения ситуационной карточки происходит автоматическая передача данных о ЧС всем отмеченным в карточке службам, а позвонивший абонент соединяется с диспетчером службы соответствующей типу вызова, например, при пожаре - с диспетчером пожарной охраны, при краже – с дежурным 02 для возможного уточнения отдельных деталей происшествия. Благодаря Системе- 112 оперативное доведение сигналов до сил реагирования и обеспечение комплексного реагирования двух, трех служб, а в ряде случаев – и более служб на устранение чрезвычайных ситуаций

удалось в разы сократить время комплексного реагирования служб на происшествия. Кроме того, «Система-112» позволяет осуществлять контроль реагирования на ЧС. Цветовая палитра ситуационной карточки позволяет диспетчеру-112 проследить ход реагирования от открытия карточки в службе, в которую отправлена информация, до внесения результатов выезда на ЧС. Развертывание Системы в службах жизнеобеспечения (ЖКХ, водоканал, теплосети, электросети) может обеспечить оперативный контроль над аварийными ситуациями в этом секторе. Статистика подтверждает существенное сокращение времени реагирования служб и ликвидацию происшествий на территории муниципального образования. В ходе эксперимента разработана подсистема автоматической переадресации вызовов на основе распознавания проблемной ситуации по ключевым словам или фразам заявителя. Сообщения о проблемных ситуациях будут приниматься не только от граждан, но и от технических систем безопасности (пожарный, химический и инженерный мониторинг). Также Система-112 сможет осуществлять и мониторинг подвижных объектов сил экстренных служб с использованием оборудования системы ГЛОНАСС, позволяющего отслеживать местонахождение объекта.

Получается, что центральным лицом в начальной стадии реагировании на происшествие является диспетчер, которому в определённое время необходимо скоординировать действия привлекаемых сил и средств. Это нижняя ступенька вертикали антикризисного управления. Далее включается центр управления в кризисных ситуациях субъекта РФ, который связывает областную и муниципальную системы оперативно-диспетчерского управления с ЦУКС регионального центра и, тем самым, замыкает федеральную вертикаль антикризисного управления на НЦУКС.

В рамках «Системы 112» совершенствуется и облик ЦУКС субъекта РФ, где внедряются и проверяются различные мониторинговые системы. В ЦУКС действуют различные системы мониторинга. Это радиационный, химический,

пожарный мониторинги. • Одной из основных мониторинговых систем является программно-технический комплекс «РЕКАСС». Комплекс прогнозирует распространение радиации, анализирует последствия радиации на население и готовит рекомендации по проведению защитных мероприятий. Кроме того «РЕКАСС» круглосуточно подключен напрямую к серверу Росгидромета в городе Обнинск, что позволяет получать достоверные и оперативные прогнозы метеоусловий.

В 2010 году в рамках ФЦП «Ядерная безопасность» был приобретен передвижной комплекс мониторинга радиации и химической опасности, что повысило мобильность службы химической разведки. Хотя в последнее время активно проводится работа по переходу потенциально-опасных объектов (в первую очередь – химически-опасных) на безопасные технологии, но на территории области еще остается ряд ХОО, в том числе крупных. Поэтому химический мониторинг продолжает оставаться актуальным. •

В области пожарного мониторинга в центре управления в кризисных ситуациях функционирует система «Сирена-МЧС». В нее заведены все объекты, на которых установлены датчики пожарной сигнализации. •

Курские специалисты разработали систему «Альфа-Безопасность» для сбора, хранения и анализа статистической информации о состоянии комплексной безопасности объектов социальной защиты населения, здравоохранения и образования с круглосуточным пребыванием людей, а также образовательных учреждений. Все эти системы входят в создаваемую в области Систему Комплексной безопасности субъекта РФ, элементом которой является «Система-112». ». Работа над этим проектом проводилась в рамках поручения Президента Российской Федерации о развитии комплексной безопасности объектов социальной сферы и решения Правительственной комиссии, в результате которой представлено комплексное решение автоматизации процессов передачи и обработки информации Кроме этого в Систему комплексной безопасности также входит проект «Безопасный город».

Его основа - сеть видеокамер, установленных на основных магистралях и в местах с массовым пребыванием людей города. Включаются в систему и крупные супермаркеты и торгово-развлекательные центры. В единой системе видеомониторинга работают и терминальные комплексы ОКСИОН, позволяющие не только получать видеоинформацию с мест массового пребывания людей, но и оперативно оповещать и информировать население.

Разработка Системы-112 дала возможность создать в Курске территориальный Центр медицины катастроф. Так сложилось, что в области частично отсутствовали диспетчерские службы 03 в районных центрах муниципальных образований. Распоряжением Губернатора Курской области от 25.02.09 г. № 114-р с 1 июня 2009 г. организована круглосуточная работа экстренной оперативной диспетчерской службы «03» на базе отделений скорой медицинской помощи при всех центральных районных больницах муниципальных образований Курской области. Важную роль отводится созданию диспетчерских служб 2 уровня, их оснащению программными комплексами, позволяющими проводить автоматизированную систему управления информационного обмена. Одной из приоритетных задач, которая была решена - это создание Курского территориального центра медицины катастроф, который стал для службы «03» вышестоящим органом управления. Созданный территориальный Центр медицины катастроф обеспечивает круглосуточное и непрерывное управление силами и средствами службы «03».

На базе ЦУКСа реализуется и другие пилотные проект сопряжённые с «Системой-112»: система «Альфа-безопасность», «Эра-ГЛОНАСС».

Система «Альфа-Безопасность» охватывает вопросы комплексной безопасности объектов социальной сферы. В ЦУКСе планируется иметь электронные паспорта безопасности практически всех объектов, муниципальных образований. Электронный паспорт территории - это электронная система, в которую внесены информационно-справочные материалы о территории (ее площади, численности населения, границ,

предприятий, автомобильных трассах, газо- и нефтепроводах и т.д.). Также в паспорте территории отражена информация о возможных угрозах возникновения чрезвычайных ситуаций в различных сферах на этой территории, например риски возникновения аварий на нефтепроводе для территории, по которой проходит нефтепровод, риски возникновения аварий на ХОО территории, если они есть на этой территории. Данные паспорта безопасности объектов через проводные и беспроводные каналы связи попадают в Единую региональную базу паспортов комплексной безопасности. Помимо этого в системе заложены функции по прямому вызову экстренных служб (01, 02), а также имеются возможности в случае получения сигнала о ЧС запускать локальную систему оповещения на объекте и выводить на терминал системы сообщения о необходимости эвакуации. В первую очередь данной системой будут оснащаться объекты социальной сферы (здравоохранения, социального обеспечения, образования).

Указанные риски в паспортах территорий позволяют оперативной дежурной смене ЦУКС быстро принимать соответствующие управленческие решения для ликвидации ЧС, определить необходимую группировку сил и средств, привлекаемых для ликвидации ЧС (происшествия), маршруты и места эвакуации населения из зоны ЧС (происшествия), знать наличие и места нахождения вертолетных площадок, лечебных учреждений, источников резервного питания и т. д. В паспортах объектов аналогичным образом хранится информация об объектах.

«ЭРА ГЛОНАСС» - это система экстренного реагирования на аварии на транспорте (ДТП). По данным Министерства здравоохранения и социального развития в 2010году в РФ произошло около 200 тыс. ДТП, в которых погибло 26500 человек. Планируется, что внедрение системы «ЭРА ГЛОНАСС» позволит значительно снизить статистику смертности и ущерба в результате ДТП. Эта Система позволяет использовать навигационные спутниковые технологии. В рамках работ по внедрению этой системы вступил в силу

Технический регламент. Согласно ему к системе «ЭРА ГЛОНАСС» должна быть подключена техника, осуществляющая пассажирские перевозки. В рамках программы предполагается оснастить навигационными датчиками автомобили, в том числе и личные для экстренного реагирования при авариях. Если автомобиль оснащенный датчиком системы «Эра ГЛОНАСС» попадет в ДТП, то его сигнал будет сразу же зафиксирован и на него будет соответствующая реакция.

Вопрос антикризисного управления в наше время является приоритетным вопросом, определенным Президентом Российской Федерации. Перспективы совершенствования антикризисного управления заключаются в завершении работ по развертыванию «Системы-112», - Создании и совершенствовании систем оповещения и связи передачи информации и данных. - Усовершенствование информационной системы, обеспечивающей накопление, анализ и хранение информации о потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения в целях информационной поддержки управленческих решений, направленных на предотвращение ЧС и снижение тяжести их последствий и всех тех проектах, о которых было сказано выше[4].

МЧС России практически завершило создание в субъектах Российской Федерации формирование структуры территориальных центров управления в кризисных ситуациях (ЦУКС). На них возложены управленческие функции в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

«На сегодняшний день в России на штатной основе уже функционируют 7 центров управления в кризисных ситуациях в федеральных округах и 81 региональный ЦУКС в субъектах Российской Федерации. Замыкает эту вертикаль Национальный центр управления в кризисных ситуациях (НЦУКС), действующий в Москве, который является органом повседневного управления Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС)».

На территории России остается ввести в эксплуатацию только два территориальных ЦУКС - в Ненецком и Чукотском автономных округах. Эта работа в соответствии с утвержденным графиком должна завершиться в ближайшее время.

Структура ЦУКС позволяет реализовать весь комплекс управленческих задач в единой интегрированной вертикали межведомственной системы управления на региональном уровне, При этом центры выступают в роли органов повседневного управления РСЧС с наделенными полномочиями по управлению силами и средствами в кризисных ситуациях, а также оценки эффективности их применения.

Создание и развитие структуры кризисных центров во главе с НЦУКС обусловлено расширением круга задач МЧС России на современном этапе, угрозой возникновения ЧС различных видов и различных масштабов на территории России, необходимостью перехода на новые технологии управления и повышения эффективности межведомственного взаимодействия.

Аналогов российскому аппаратно-программному комплексу поддержки принятий решений, разработанному специально для Национального центра управления в кризисных ситуациях, в мире сегодня не существует.

Одной из приоритетных задач созданных центров является оптимизация действий по реагированию на чрезвычайные ситуации с использованием современных технологий.

В частности возможности НЦУКС позволяют проводить заседания федерального оперативного штаба по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций в режиме

«он лайн». После взрывов в московском метрополитене 29 марта этого года руководители федеральных министерств и ведомств по средствам видеоконференцсвязи обсуждали организационные вопросы с оперативными группами, работавшими непосредственно в зоне чрезвычайной ситуации.

Это позволило оперативно принимать важные управленческие решения, а также эффективно решать возникающие задачи по ходу ликвидации последствий этих масштабных террористических актов.

Чрезвычайные ситуации происходят не только в нашей стране, но и во всем мире. Поэтому многие государства ищут различные пути межгосударственного сотрудничества при реагировании на ЧС. Так, например, 11 декабря 2008 года в Национальном центре управления в кризисных ситуациях представители стран Совета Баренцева / Евроарктического региона подписали четырехстороннее Соглашение между Россией, Швецией Норвегией и Финляндией о сотрудничестве в области предупреждения, готовности и реагирования на чрезвычайные ситуации.

Это связано с постоянно растущим использованием северных территорий для добычи природных ресурсов и возрастанием количества чрезвычайных ситуаций, вызываемых изменением климата. Одним из таких решений является развитие прямого приграничного сотрудничества в Баренцевом/Евроарктическом регионе.

В случае возникновения ЧС любая из стран Совета Баренцева/Евроарктического региона сможет обратиться за помощью друг к другу. Для этого в Соглашении прописаны все процедуры оказания помощи: принципы уведомления о ЧС, условия пересечения границы, ответственность за оперативное управление в зоне чрезвычайной ситуации.

В 2009 году в городе Санья на острове Хайнань Китайской народной республики прошло китайско-российское совещание по проблемам реагирования на ЧС.

В мероприятии приняли участие специалисты МЧС России из городов Москвы, Хабаровска, Благовещенска и Владивостока, а также представители различных министерств Китая и территорий, граничащих с Российской Федерацией.

В ходе совещания российская и китайская стороны проинформировали друг друга о работе по обеспечению безопасности населения в приграничных районах и выступили с докладами о перспективах дальнейшего сотрудничества. Особое внимание было уделено осуждению вопросов об организации взаимодействия между спасательными службами России и Китая в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которые могут произойти на приграничных территориях. В их число входят и лесные пожары, и аварии на предприятиях с опасным производством, и экологические катастрофы.

По итогам совещания представители российской и китайской делегаций договорились продолжить приграничное сотрудничество в рамках Соглашения между Правительством КНР и Правительством РФ в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Кроме того, было решено наладить механизм обмена информацией между чрезвычайными службами приграничных регионов и регулярно осуществлять обмен специалистами в области управления чрезвычайными ситуациями.

Это способствует изучению и распространению в Азиатско-Тихоокеанском регионе международного опыта в области снижения рисков природного и техногенного характера и укреплению добрососедских отношений».

1 октября 2010 года в Академии гражданской защиты МЧС России прошел Международный форум пожарных и спасателей, организованный МЧС России.

Форум собрал более **300 представителей чрезвычайных и пожарно-спасательных служб из 80 стран мира:** Латвии, Эстонии, Литвы, Чехии, Болгарии, Турции, Финляндии, Италии, США, стран Африканского континента, Латинской Америки и других.

Обсуждались вопросы создания международного механизма по преодолению природных и техногенных катастроф.

По мнению главы МЧС России, **идея создания единой системы реагирования на крупные транснациональные чрезвычайные ситуации** подтвердила свою необходимость аномально жарким летом этого года в России, когда на тушении природных пожаров работали представители 19 стран мира.

Беда не знает границ, таможни, политики, для нее не существует религии и национальности», - отметил Сергей Шойгу.

26 октября 2011 заместитель Председателя Совета Федерации Юрий Воробьев выступил на заседании Совета Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (ПА ОДКБ), где заявил, что современная международная обстановка требует от государств-членов ОДКБ оперативного и адекватного реагирования на существующие и потенциальные вызовы и угрозы международной безопасности, значительного повышения уровня взаимодействия, расширения сотрудничества в обеспечении системы реагирования на чрезвычайные ситуации.

Были обсуждены вопросы сближения законодательства государств-членов ОДКБ в области реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, пути совершенствования правовой базы и правоприменительной практики, а также опыт сотрудничества при подготовке и повышению квалификации специалистов.

Участники конференции отметили, что возникающие в странах мира природные и техногенные катастрофы, чрезвычайные ситуации не могут быть с минимальными последствиями ликвидированы усилиями только этих стран. «Практический опыт показывает, что без совместных усилий минимизировать последствия чрезвычайных ситуаций сложно. Возрастает значение совместных действий по предотвращению и ликвидации последствий природных и техногенных чрезвычайных ситуаций, и, как следствие, важность гармонизации законодательства в этой области».

Примером тесного сотрудничества и взаимопомощи, по словам Ю.Воробьева, стало участие представителей чрезвычайных служб и спасательных подразделений Азербайджана, Армении, Белоруссии, Казахстана, Украины и других зарубежных стран в тушении масштабных природных пожаров, охвативших ряд регионов России летом 2010 года.

«Организация Договора о коллективной безопасности является важным инструментом в системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны, - подчеркнул заместитель Председателя СФ. - Система реагирования на чрезвычайные ситуации в рамках ОДКБ осуществляется на основе сотрудничества, посредством скоординированного привлечения ресурсов, добросовестного выполнения государствами принятых на себя обязательств по оказанию помощи». Практика показала, указал Ю.Воробьев, что на сегодняшний день требуется развитие и совершенствование нормативной правовой базы государств-членов ОДКБ в области реагирования на чрезвычайные ситуации. В каждой стране-участнице организации Договора о коллективной безопасности такая нормативная база создана. В то же время, по его словам, возникает потребность совершенствования нормативных и правовых документов, регламентирующих вопросы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также гражданской обороны. В частности, отметил он, участники конференции отметили, что для гармонизация законодательного регулирования в этой области, основные усилия необходимо сосредоточить на решение задач по формированию единой информационно-правовой базы в области реагирования на чрезвычайные ситуации, разработке и принятию единых критериев классификации чрезвычайных ситуаций, а также законодательному закреплению единой системы реагирования на чрезвычайные ситуации и механизм совместных действий.

Кроме органов управления, реагирующих на последствия ЧС, в рамках Единой государственной системы предупреждения ликвидации ЧС, основной

составляющей, которая непосредственно выполняет весь объем работ по ликвидации последствий ЧС являются подготовленные силы и средства различных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления, организаций.

В их состав входят силы и средства постоянной готовности, предназначенные для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации и проведения работ по их ликвидации.

Основу сил постоянной готовности составляют аварийно-спасательные службы, аварийно-спасательные формирования, иные службы и формирования, оснащенные специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментом, материалами с учетом обеспечения проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в зоне чрезвычайной ситуации в течение не менее 3 суток.

Перечень сил постоянной готовности федерального уровня утверждается Правительством Российской Федерации по представлению Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, согласованному с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организациями.

Перечень сил постоянной готовности территориальных подсистем утверждается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по согласованию с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Состав и структуру сил постоянной готовности определяют создающие их федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, организации и общественные объединения исходя из возложенных на них задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций осуществляется силами подготовленными для ЧС соответствующих масштабов:

локального характера осуществляется силами и средствами организации;

муниципального характера осуществляется силами и средствами органов местного самоуправления;

межмуниципального и регионального характера осуществляется силами и средствами органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации;

межрегионального и федерального характера осуществляется силами и средствами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации.

При недостаточности указанных сил и средств привлекаются в установленном порядке силы и средства федеральных органов исполнительной власти.

Группировка сил при реагировании и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера создается заблаговременно, строится эшелонировано и определяется в плане действий по предупреждению и ликвидации ЧС. Оперативное построение группировки сил РСЧС должно позволять оперативно реагировать и ликвидировать чрезвычайные ситуации в возможно короткие сроки (1-3 суток), а их эшелонирование обеспечивать своевременное выполнение всего перечня работ.

В первом эшелоне сил привлекаются силы, находящиеся в постоянной готовности: дежурные подразделения организаций, муниципальных АСФ, АСС, караулы противопожарной службы, оперативные подразделения МВД России, бригады скорой медицинской помощи, формирования постоянной готовности федеральных органов исполнительной власти, дислоцирующиеся на данной территории, спасательные центры (отряды) МЧС России (по

указанию начальников региональных центров ГОЧС), дежурные подразделения воинских частей по плану взаимодействия и население.

Основные задачи первого эшелона: спасение людей, проведение поиска и оказание помощи пострадавшим в очагах поражения, первичная оценка масштабов чрезвычайной ситуации, состояние маршрутов и подъездных путей, локализация чрезвычайных ситуаций, тушение пожаров, организация радиационного и химического контроля, оказание первой медицинской помощи. Если возможности первого эшелона не позволяют решить задачу по ликвидации чрезвычайной ситуации, то привлекается второй эшелон сил с более продолжительным временем готовности в соответствии с Планом: аварийно-спасательные подразделения поисково-спасательной службы и спасательные воинские формирования МЧС России; специализированные подразделения экстренной медицинской помощи (противоожеговые и др.); ведомственные подразделения спасателей.

Основные задачи второго эшелона: проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ, радиационной и химической разведки, жизнеобеспечение пострадавшего населения, оказание специализированной медицинской помощи. Если второй эшелон не сумел решить задачу в полном объеме, то в третьем эшелоне принимают участие: спасательные воинские формирования МЧС России (спасательные центры) с тяжелой техникой, воинские формирования Вооруженных Сил. Срок их приведения в готовность от 3 ч до нескольких суток.

Основные задачи третьего эшелона: радиационный и химический контроль, проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ, восстановление первичного жизнеобеспечения в районах бедствия (подача электроэнергии, тепла, восстановление транспортных магистралей, обеспечение пострадавших питанием, водой и т.п.). Для решения внезапно возникающих задач и наращивания усилий на основных направлениях

ликвидации чрезвычайных ситуаций в группировке сил предусматривается резерв сил и средств.

Раздел 15. СПЕЦИФИКА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ПОИСКОВО-СПАСАТЕЛЬНЫХ И ВОДНО-СПАСАТЕЛЬНЫХ ФОРМИРОВАНИЙ. ОРГАНИЗАЦИЯ ПОИСКА И СПАСАНИЯ ЛЮДЕЙ НА ВОДНЫХ ОБЪЕКТАХ

15.1. Специфика функционирования поисково-спасательных и водно-спасательных формирований

Особенностями аварий на воде являются: большое разнообразие транспортных средств по назначению, эксплуатационным характеристикам и скорости движения; воздействие водной стихии; большой объем одновременно транспортируемых опасных и вредных веществ; нахождение аварийных судов на значительном расстоянии от аварийно-спасательных служб (АСС). К АСС, привлекаемым к ликвидации последствий аварий на водном транспорте, относятся: аварийно-спасательные, поисково-спасательные, поисковые и спасательные службы, формирования, команды и подразделения, специально подготовленные и аттестованные в установленном порядке.

Основными причинами аварий на водном транспорте являются: потеря остойчивости с опрокидыванием судна на борт или вверх килем; потеря судном плавучести; столкновение с другим судном или препятствием (рифы, подводные скалы, платформы, айсберги); пожары и взрывы; вытекание на поверхность воды из судна, потерпевшего крушение, горюче-смазочных продуктов и АХОВ. Терпящее бедствие судно может находиться на поверхности воды, сесть на мель, быть выброшенным на берег, затонуть.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г . № 174 "О совершенствовании деятельности ведомственных аварийно-спасательных служб по предотвращению и ликвидации ЧС на море и водных бассейнах России", положениями Международной конвенции по поиску и спасанию 1979 года (Конвенция САР-79) и Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68 "О защите населения и территорий от ЧС

природного и техногенного характера», МЧС России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработано Положение о взаимодействии АСС министерств, ведомств и организаций на море и водных бассейнах России. Оно одобрено Межведомственной морской координационной комиссией по предотвращению и ликвидации ЧС на море и водных бассейнах России при МЧС России.

Указанное Положение определяет порядок взаимодействия АСС федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций различных форм собственности при организации поиска и спасания людей, терпящих бедствие на море и водных бассейнах России. Координация деятельности министерств, ведомств и организаций Российской Федерации по обеспечению единой государственной политики в области поиска и спасания на водных бассейнах возложена на Межведомственную комиссию по предупреждению и ликвидации ЧС, осуществляющую свою деятельность в соответствии с Положением об этой Комиссии, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 1995 г. № 164.

Координация действий участников взаимодействия при поиске и спасании людей, терпящих бедствия на море, предусмотренных Конвенцией САР-79, возложена на Министерство транспорта России. Осуществляют эти функции Государственный морской спасательно-координационный центр (ГМСКЦ), спасательно-координационные центры (СКЦ) и спасательные подцентры (СПЦ) Министерства транспорта России на морских бассейнах. СКЦ и СПЦ в закрепленных за ними поисково-спасательных районах координируют действия соответствующих подразделений (формирований) АСС участников взаимодействия. Участие в поиске и спасании на море за пределами поисково-спасательных районов Российской Федерации осуществляется в соответствии с положениями Конвенции САР-79 и

межправительственными соглашениями, заключенными Правительством Российской Федерации.

Организация таких мероприятий возложена:

при спасании людей на море – на ГМСКЦ Минтранса России;

по линии Международной организации гражданской авиации (ИКАО) – на службу поискового и аварийно-спасательного обеспечения полетов (СПАСОП) гражданской авиации Минтранса России и Федеральное управление авиационно-космического поиска и спасания при Минобороны России.

Координация действий участников взаимодействия при поиске и спасании людей на водных бассейнах России возложена на МЧС России. Осуществляют эти функции региональные центры МЧС России, которые координируют действия соответствующих подразделений (формирований) поисково-спасательных сил участников взаимодействия. Организация авиационного поисково-спасательного обеспечения на море и водных бассейнах возложена на АСС различных министерств и ведомств (МЧС России, Минобороны России, Минтранса России и Росгидромета). Контроль за состоянием готовности органов управления, сил и средств РСЧС участников взаимодействия возложен на организации, выделяющие силы и средства под общим руководством МЧС России.

Участники взаимодействия при обращении к ним ГМСКЦ, СКЦ, СПЦ и РЦ обязаны выделить для целей поиска и спасания людей соответствующие силы и средства, предусмотренные планами организации взаимодействия в поисково-спасательных районах, а также суда и летательные аппараты, находящиеся в районе аварии. Все указания ГМСКЦ, СКЦ, СПЦ и РЦ, касающиеся поиска и спасания людей, терпящих бедствие, обязательны для выполнения соответствующими службами, подразделениями, силами и средствами, выделенными участниками взаимодействия для выполнения конкретной поисково-спасательной операции. При получении от российского

или иностранного судна (летательного аппарата) сигнала бедствия, оперативная дежурная (диспетчерская) служба участников взаимодействия производит оповещение в соответствии с действующей системой донесений (оповещения).

Первое сообщение о том, что судно или плавучее средство терпит бедствие, обычно получают береговые радиостанции, которые обязаны передать это сообщение службе спасания. Основным сигналом бедствия на водном транспорте является Международный призыв о помощи – сигнал SOS , с указанием координат места ЧС. Уведомление от береговых радиостанций обычно содержит следующие данные: название и позывные судна или плавучего средства, характер аварии, вид требуемой помощи, время связи с судном, координаты последнего известного местоположения, описание судна, намерения капитана и любые другие сведения. Эти сведения заносятся в Форму первоначального донесения.

Правило 15 гл. V Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1960 г. гласит: «Каждое Договаривающееся Правительство обязуется принять все необходимые меры для обеспечения наблюдения с берега и спасания людей, терпящих бедствие в море вблизи его берегов. Эти меры должны включать создание, использование и поддержание в действии таких морских спасательных средств, какие считаются практически возможными и необходимыми, исходя из интенсивности движения судов и опасностей для мореплавания, а также, насколько возможно, должны обеспечить достаточные средства обнаружения и спасания людей».

Поиск и спасание включают поиск и оказание помощи людям, которым нужна или может потребоваться помощь. Поиск и спасание могут иметь много форм в зависимости от размера и сложности операции, а также от имеющихся средств и персонала. Международная конвенция по охране человеческой жизни на море содержит обязательное предписание капитану торгового судна при получении сообщения о том, что люди терпят бедствие на море, следовать

им на помощь, если судно находится ближе всех спасательных судов к месту происшествия. Помощь может быть получена и от рыболовных судов, яхт, малых судов, в том числе таможенных катеров, портовых баркасов, охранных судов, прогулочных судов. Любое средство в пределах района организации поиска и спасания должно быть готово прийти на помощь в бедствии в любое время и в любом месте, где оно может сделать это.

Эффективность поиска и спасания будет зависеть от степени взаимодействия, существующей между участвующими средствами. При получении информации об аварийной обстановке СКЦ (СПЦ), РЦ МЧС России и поисково-спасательные силы, находящиеся в готовности, должны немедленно приступить к действиям в соответствии с планом проведения поисково-спасательной операции в своем районе. Для каждой конкретной операции поиска и спасания должен быть назначен координатор поисково-спасательной операции. Поскольку операция может продолжаться в течение длительного времени, то в целях единоначалия назначенный координатор должен оставаться руководителем операции до её завершения или если становится очевидной бесполезность дальнейших усилий.

В функции координатора входит: получение и оценка всех данных об аварии; определение типа аварийного оборудования, имеющегося на борту пропавшего без вести или терпящего бедствие плавучего средства; информация средств, участвующих в операции, о состоянии моря и погоды; получение данных о перемещении и местоположении судов, следующих в возможных районах поиска; нанесение на карту района поиска и принятие решения о методах и средствах, подлежащих использованию при поиске и спасанию; составление подробного плана проведения операции, назначение командира на месте действия, отправка сил и средств поисково-спасательных служб и предписание частот связи на месте поиска; информирование руководителя СКЦ о принятом решении относительно плана действий; координация операции с соседними спасательными службами; проведение

инструктажа; организация поставки снабжения пострадавшим; регистрация в хронологическом порядке записи действий при поиске и спасании; передача сообщений для соответствующих властей и владельцев пропавшего или терпящего бедствия судна; подготовка заключительного отчета о результатах операции. Аварии получают широкую огласку, поэтому во время операции требуется установление определенного контакта между участниками операции, органами исполнительной власти, прессой и общественностью.

Капитан корабля (судна, летательного аппарата, или группы судов), прибывший первым в район проведения операции, обычно принимает на себя функции руководителя операции на месте действий и выполняет их до тех пор, пока его не освободят и передадут управление назначенному руководителю. Выбор сил и средств службой поиска и спасания должен обеспечивать возможность быстрого прибытия спасательных сил к месту бедствия для выполнения следующих задач: проведение поиска морскими и авиационными средствами; оказание помощи людям, находящимся на горящем судне; спасение оставшихся в живых людей; доставка людям, терпящим бедствие, аварийного снаряжения морскими и авиационными средствами; помощь самолетам, совершившим посадку на воду и т. п. Самолеты и вертолеты используются для доставки к месту бедствия аварийного снаряжения, спасательных команд и медицинского персонала, а также для наведения других средств к месту аварии и ретрансляции сообщений. Морскими средствами, пригодными для операций поиска и спасания, могут быть: государственные спасательные суда, обеспечивающие безопасность торговых и рыболовных судов, военные корабли, малые суда.

Основой успеха поисково-спасательной операции на воде является минимально короткое время, в которое она спланирована и осуществляется, т. к. в каждом аварийном случае есть пострадавшие, которые нуждаются в помощи и вероятность выживания их уменьшается с течением времени. Опыт показал, что вероятность выживания потерпевших уменьшается в среднем на

80 % за первые 24 часа после аварии. Поэтому средства спасания должны быть направлены на возможно быстрое определение местонахождения потерпевших, оказание им помощи и спасания; использование любых мер, которые могут предпринять для своего спасания сами потерпевшие, пока они еще в состоянии сделать это. Учитывая то, что транспортные аварии, нередко с тяжелыми последствиями, происходят достаточно часто, мероприятия по их предупреждению и ликвидации должны быть достаточно полно и тщательно отражены в планах действий по предупреждению и ликвидации ЧС, разрабатываемых в подсистемах и звеньях РСЧС.

15.2. Организация поиска и спасания людей на водных объектах

15.2.1. Поиск людей на водных объектах

Аварийно-спасательные работы (АСР) на водных объектах должны быть направлены на поиск и спасание людей, терпящих бедствие при аварии морского (речного) объекта, а также населения, оказавшегося в зоне ЧС, вызванной опасными гидрологическими явлениями: наводнением, половодьем, паводком, катастрофическим паводком, затором, зажором, затоплением.

При проведении АСР на водных объектах должны быть выполнены следующие основные мероприятия: поиск пострадавших и населения в зоне ЧС; спасение пострадавших и населения; оказание первой помощи пострадавшим и населению; эвакуация пострадавших и населения из зоны ЧС.

Поиск проводится в местах возможного нахождения пострадавших: над поверхностью воды (возвышенные места, верхние этажи зданий и сооружений, деревья); на поверхности воды (аварийные морские и речные объекты); под водой (помещения жилых и промышленных объектов, находящихся ниже уровня воды, затонувшие морские и речные объекты).

Поиск пострадавших в зоне ЧС выполняется: облетом зон ЧС на летательных аппаратах; техническим и визуальным обследованием зон ЧС на плавсредствах и подводных аппаратах; с использованием информации,

полученной технической разведкой, по средствам связи, в том числе и космических систем, а также по свидетельствам очевидцев.

Поиск аварийных морских (речных) затонувших объектов в общем виде делится на: поиск людей, плавающих на воде; поиск обозначенных и необозначенных объектов.

Поиск людей, плавающих на поверхности воды в коллективных или индивидуальных средствах спасения, ведется непрерывно всеми имеющимися средствами.

Поиск обозначенных аварийных объектов осуществляется: береговыми (судовыми) радиопеленгаторными станциями и через спутниковую систему от аварийных радиобуев; визуально, путем использования аварийных радиобуев и специальных светосигнальных средств.

Поиск необозначенных объектов проводится визуально и техническими средствами, регистрирующими физические поля объектов или вызванные ими изменения физических полей среды. Поиск затонувших морских (речных) объектов, а также подводных аппаратов проводится с помощью гидроакустических средств поиска. По установленным контактам проводится обследование объектов с целью опознания и классификации.

После окончания поиска необходимо: определить и обозначить места нахождения пострадавших; определить пути и способы деблокирования и вывоза пострадавших.

15.2.2. Спасение пострадавших и населения в зонах затопления и с аварийных и затонувших морских (речных) объектов

Выполнение АСР по спасению людей в зоне затопления разделяется на три основных вида: эвакуация людей, находящихся над поверхностью воды (верхние этажи и крыши зданий, деревья и др.); спасение людей, находящихся на поверхности воды; извлечение людей из помещений, находящихся ниже уровня воды.

Эвакуация людей, находящихся над поверхностью воды, должна выполняться следующими способами: по сохранившимся лестничным маршам, с использованием лестниц-штурмовок, спасательных рукавов, спасательных веревок, канатных дорог с посадкой на плавучие средства; вертолетами, оборудованными спасательными лебедками.

Эвакуация пострадавших осуществляется параллельно с верхних уровней и с поверхности воды; на первом этапе - из мест блокирования на плавучие средства и далее на пункты сбора пострадавших. При быстром повышении уровня воды первоначально следует проводить размещение людей на безопасном незатапливаемом участке на специально подготовленных площадках. Дальнейшая эвакуация осуществляется авиацией и на плавсредствах.

Спасение людей, плавающих на воде, проводится путем: подъема на плавсредства и спасательные судна; буксировки вплавь с использованием спасательных средств (индивидуальных и коллективных), а также подручных.

При спасении плавающих на воде спасательное судно должно соблюдать следующую очередность подбора потерпевших: плавающие на воде без индивидуальных средств спасения или на подручных средствах; одетые в нагрудники и жилеты; одетые в гидрокостюмы; находящиеся в коллективных средствах спасения.

Спасение осуществляется с помощью катеров, шлюпок, устройств массового подбора, спасательных плотов, сетей, тралов, многорядных трапов, спасательных кругов и предметов с положительной плавучестью. Извлечение людей из помещений, находящихся ниже уровня воды, является наиболее сложной задачей. При принятии решения на вывод людей из этих помещений необходимо учесть целый ряд факторов: конструктивные особенности помещения (расстояние от потолка до уровня воды, объем помещения, материал конструкции); количество людей в помещении; время пребывания людей в помещении.

Деблокирование и эвакуация людей из помещений, находящихся ниже уровня воды, должны выполняться с участием спасателей-водолазов. При этом должна быть предусмотрена возможность проведения декомпрессии спасенных. Технология и средства деблокирования людей из помещений, находящихся ниже уровня воды, должны определяться исходя из оснащения аварийно-спасательных формирований. При всех способах спасения из таких помещений необходимо иметь автономные дыхательные аппараты для пострадавших, а при деблокировании помещения обеспечить в нем максимально возможную воздушную подушку.

Эвакуация людей из внутренних помещений аварийных морских (речных) объектов при пожарах и затоплениях выполняется аварийно-спасательными группами по кратчайшим маршрутам с использованием методов деблокирования (вскрытие палуб, переборок). При этом необходимо принять меры защиты пострадавших от открытого огня и продуктов горения (огнезащитные средства и средства защиты органов дыхания). Спасение людей из перевернутых морских (речных) объектов, отсеков с воздушной подушкой должно осуществляться спасателями-водолазами с использованием индивидуальных дыхательных аппаратов для потерпевших. При этом должны быть приняты меры по поддержанию аварийного объекта на плаву.

При спасании людей с терпящих бедствие морских (речных) объектов к ним, в первую очередь, должно быть направлено поисково-спасательное воздушное судно, оборудованное устройствами для сбрасывания спасательных средств, средств связи и обозначения места, медикаментов, одежды и продовольствия, которые размещаются в сбрасываемых авиационных контейнерах (КАС).

Эвакуация людей с аварийных морских (речных) объектов выполняется в следующей последовательности: вертолетами, оборудованными спасательными лебедками с приспособлениями для подбора людей; кораблями (судами), находящимися в районе бедствия, с использованием плавсредств и

грузовых устройств; специализированными спасательными судами путем перехода с борта на борт, спасательными плавсредствами, с использованием подвесной канатной дороги или спасательных контейнеров, пневматических спасательных устройств.

Выбор способа и средств эвакуации пострадавших определяется: местонахождением людей; их физическим и моральным состоянием; наличием у спасателей средств проведения эвакуации; степенью риска для спасателей и пострадавших в условиях воздействия внешних факторов; уровнем профессиональной подготовки спасателей.

15.2.3. Оказание первой помощи пострадавшим

Первая помощь пострадавшим оказывается спасателями, санинструкторами и врачами спасательных формирований, как правило, на месте деблокирования пострадавших с использованием табельных и подручных средств, а также самими пострадавшими в порядке само- и взаимопомощи. Оптимальный срок оказания первой помощи - до 30 мин после получения травмы. Основная цель первой помощи - спасение жизни пострадавших, устранение воздействия поражающих факторов и быстрейшая эвакуация из зоны поражения. Для оказания первой врачебной помощи организуются пункты оказания первой помощи пострадавшим (ПОППП), которые должны быть подготовлены для оказания помощи при: механических травмах; синдроме длительного сдавливания; переохлаждении; обморожении; утоплении; электротравме; поражениях химическими веществами; отравлении углекислым газом; остром кислородном голодании; баротравме легких; острых психических нарушениях.

ПОППП развертываются: на плавсредствах для оказания первой помощи пострадавшим непосредственно после извлечения из воды или затопленных помещений; в местах безопасной швартовки плавсредств для оказания первой помощи пострадавшим, доставленных плавсредствами; в непосредственной

близости к пунктам сбора пострадавших для медицинской сортировки, оказания помощи и эвакуации в стационарные медицинские учреждения, а также проведения мероприятий психотерапевтической помощи.

Первая врачебная помощь оказывается врачами по медицинским показаниям в порядке срочности. Основная цель первой врачебной помощи - сохранение функций жизненно важных органов и систем организма пострадавших, обеспечение жизнедеятельности организма на всех этапах эвакуации.

15.2.4. Эвакуация пострадавших и населения из зоны чрезвычайной ситуации

Эвакуация пострадавших, нуждающихся в лечении, в медицинские учреждения осуществляется преимущественно санитарным транспортом в сопровождении медицинского работника с обеспечением оказания неотложной медицинской помощи в пути следования. Необходимое количество санитарного транспорта определяется по оперативной информации с ПОППП, проводящих медицинскую сортировку. С целью снижения психотравмирующего действия экстремальной обстановки в зоне ЧС организуется информирование населения о медицинских требованиях к спасению и транспортированию пострадавших, о расположении ПОППП, о местах, куда проводится эвакуация, о ходе АСР. Даются рекомендации по снижению психологической напряженности и сохранению жизнедеятельности.

В ходе выполнения АСР медицинские работники аварийно-спасательных формирований контролируют физическое и психическое состояние личного состава аварийно-спасательных формирований. При необходимости оказывается медикаментозная помощь или регулируется режим труда и отдыха с целью сохранения или восстановления максимально эффективной деятельности спасателей. Медицинские подразделения и аварийно-спасательные формирования комплектуются табельным медицинским

имуществом согласно нормам снабжения. Наращивание необходимого имущества сверх установленных норм допускается из неснижаемого запаса по обоснованию руководителей региональных медицинских подразделений после оценки медицинской обстановки в районе ЧС.

При проведении АСР должны соблюдаться требования по обеспечению техники безопасности, допустимого режима труда, отдыха и реабилитации спасателей с целью поддержания необходимой работоспособности. Конкретная технология выполнения АСР по поиску, спасению и эвакуации пострадавших и населения из зоны наводнений, затоплений и цунами, а также с аварийных и затонувших морских (речных) объектов определяется наставлениями, руководствами, правилами и инструкциями ведомственных спасательных служб Российской Федерации. При этом особенности ликвидации последствий затоплений и наводнений при заторах (зажорах), нагонных наводнений в устья морских рек, катастрофических наводнений при разрушении гидротехнических сооружений должны учитываться при плановой подготовке аварийно-спасательных формирований и населения.

После завершения аварийно-спасательных работ в районе ЧС личный состав аварийно-спасательных формирований и привлекаемых сил направляется для восстановления здоровья и работоспособности в центры медицинской реабилитации. Организация и продолжительность реабилитационных мероприятий осуществляется в соответствии с требованиями руководящих документов ведомственных спасательных служб, входящих в систему РСЧС. При подготовке профессиональных спасателей к проведению АСР должны учитываться особенности психологической подготовки спасателей для ведения АСР в зоне ЧС, вызванной гидрологическими явлениями, и меры по поддержанию психологической устойчивости среди пострадавших.

15.2.5. Особенности психологической подготовки спасателей, поддержание психологической устойчивости среди пострадавших

ЧС на воде и под водой, сопряженные с угрозой для жизни и здоровья людей, характеризуются действием большого числа экстремальных факторов, в т. ч.: неожиданностью возникновения ЧС; неопределенностью развития ситуации; дефицитом времени для спасения пострадавших; нахождением пострадавших в замкнутом, изолированном пространстве или в открытом море в одиночестве; удаленностью от побережья.

Эти факторы обуславливают: угрозу жизни и здоровью, необходимость быстрого и адекватного реагирования на изменение обстановки, физические нагрузки в условиях низких и высоких температур. Результатом влияния этих факторов является быстрое появление и нарастание эмоционального напряжения, утомляемости и как следствие - возможная гибель людей.

Психологическая подготовка спасателей определяется как деятельность по формированию качеств, обеспечивающих устойчивость и готовность переносить экстремальные нагрузки во время ЧС на море и водных бассейнах. Иными словами, необходимая спасателям психологическая закалка состоит в выработке человеком смелости, воли, хладнокровия, выдержки и умения преодолеть чувство страха, а также умения воздействовать на людей, на их сознание и умение организовать людей в экстремальной ситуации. Причем эти качества необходимы как непосредственно спасателям, так и руководителям спасательных формирований, руководителям поисково-спасательных работ всех уровней.

К важным критериям профессионального отбора спасателей, работающих в экстремальных условиях водной среды, относятся: необходимость высокого интеллектуального развития, умственная работоспособность, устойчивость и переключаемость внимания, наличие кратковременной зрительной и наглядно-образной памяти на формы и положения предметов в пространстве, логический склад мышления, высокая

надежность и правильность принятия решений, высокие показатели личностной требовательности при умеренных значениях самооценки, склонность к скрупулезным действиям, нормальный уровень общительности и терпимости к другим лицам, склонность к запоминанию и накоплению фактов.

Основным принципом отбора спасателей для работы на воде и под водой является его комплексный подход, что определяется сложностью структуры и многообразием трудовой деятельности. В соответствии с данным принципом, отбор спасателей должен базироваться на всестороннем изучении общего уровня развития познавательных психических процессов и индивидуально-психологических особенностей личности. Решение о пригодности к трудовой деятельности спасателя должно приниматься аттестационной комиссией с учетом совокупности физических, физиологических, психических и моральных качеств, а также состояния здоровья специалиста и его мотивации.

Обследование кандидатов для обучения по профессии "спасатель" может проводиться как в групповой, так и в индивидуальной форме. На первом этапе исследуется общий уровень развития познавательных психических процессов и индивидуально-психологических особенностей личности. На втором этапе исследуются функциональное состояние кардио-респираторной системы, биохимического исследования крови, оценки костно-мышечной системы и общего физического развития. При подготовке спасателя необходимо учитывать, что он должен быть универсальным специалистом с разносторонне развитыми способностями. В нем должны сочетаться профессиональные качества альпиниста, пожарного, парашютиста, пловца, акробата, механика, фельдшера.

Условно можно выделить 3 вида психологической подготовки спасателей: общую, специальную и целевую. Общая подготовка связана с постоянным совершенствованием профилактических знаний и навыков. В борьбе со страхом, стрессами, паникой действует правило: лучше профилактика, чем лечение. Специальная психологическая подготовка

спасателей осуществляется в процессе выполнения специальных тренировок, проведения учений в условиях сложной напряженной обстановки на море и водных бассейнах и обеспечивает формирование у спасателей уверенности в правильности своих действий, стойкости и физической выносливости.

Основным содержанием целевой психологической подготовки является деятельность органов управления и командиров всех степеней, она направляется на повышение психической активности и работоспособности личного состава, на поддержание должного настроя, повышение адаптационных возможностей человека. Такая подготовка предусматривает: безукоризненные, разумные, уверенные действия командира, его личный пример в соблюдении необходимых требований; воспитание у подчиненных адекватного восприятия опасности и неукоснительного соблюдения мер безопасности; строгий профессиональный отбор; самовнушение и настрой на выполнение спасательных работ в экстремальных условиях.

Целевая психологическая подготовка должна обеспечивать формирование у спасателей следующих качеств: высокую эмоциональную устойчивость, активность, реалистичное отношение к жизни, способность к адаптации в неблагоприятных условиях, мотивацию действий на помощь другому, способность быстро переключаться с одного вида деятельности на другой, не теряя при этом производительности, способность избавляться от чувства страха и тревоги, психологическую совместимость, умение эффективно участвовать в коллективных действиях.

Страх за собственное здоровье и жизнь как механизм психической защиты - состояние естественное, нормальное и одинаковое для всех. Спасатели должны рассматривать его как фактор, обостряющий чувства, мобилизующий резервы организма и увеличивающий человеческие силы. Страх можно побороть следующим образом: найти удобное положение, позволяющее расслабиться и обрести спокойствие; глубоко и спокойно дышать; сосредоточиться только на ближайших делах; осмотреть все, что

окружает; говорить с самим собой (с коллегами по работе), чтобы обрести уверенность; планировать свои действия. Важно не дать страху превысить определенный уровень, после которого он демобилизует человека.

Если паникой или состоянием глубокой депрессии охвачен только один человек из команды спасателей, надо стараться, чтобы его состояние не передалось другим. Вмешательство должно быть немедленным и энергичным. Если это возможно, надо изолировать человека, успокоить его, помешать его крикам, побрызгав на него холодной водой или дав ему пощечину.

Когда спасатель находится среди потерпевших и продолжительное время не может оказать им действенную помощь - необходимо помнить, что надеяться и верить в выживание в условиях ЧС означает умножить физические и психические силы, необходимые для выхода из этой ситуации.

Отчаяние убивает вернее и быстрее, чем жажда, голод и любые другие физические лишения. Для борьбы с ним целесообразно применение транквилизаторов, но главное - люди должны быть заранее проинформированы о возможностях организма человека и убеждены в их спасении. Это - одно из важнейших направлений профилактической деятельности спасательных служб. Важным фактором выживания людей на спасательных средствах является благоприятный психологический климат. Большая роль в этом отводится командиру (старшему) спасательного средства, который должен вселять уверенность у всех в благоприятный исход спасательной операции, проявлять постоянную заботу обо всех, не выделяя при этом отдельных лиц.

После посадки в спасательное средство пострадавшим необходимо оказать первую возможную помощь. Командир спасательного средства обязан установить четкий распорядок жизни, объявить время раздачи воды и пищи, распределить обязанности между находящимися на плавсредстве людьми с учетом их возможностей для обеспечения нормальной жизнедеятельности. При этом не следует допускать безделья, так как это приводит к ненужным переживаниям, ослабляет волю, нарушает психику людей, способствует

возникновению конфликтных ситуаций и даже ссор, которые должны немедленно и самым решительным образом пресекаться командиром. Во избежание всяких случайностей у находящихся в шлюпке должны быть изъяты ножи, топоры и другие предметы, которые могут быть использованы в качестве оружия, и переданы на временное хранение командиру плавсредства.

Распределение обязанностей между людьми на спасательном средстве необходимо делать с учетом их физического состояния, опыта и подготовленности. В первую очередь сразу же после размещения людей на шлюпке или на плоту организуется круглосуточная наружная вахта для наблюдения за водной поверхностью и воздухом, а также дежурство внутри плавсредства для обеспечения порядка и наблюдения за состоянием спасательного средства. Чтобы не вызвать переутомления, вахту и дежурство рекомендуется делать короткие - не свыше 1 - 2 ч снаружи и 2 - 4 ч внутри (в зависимости от численности находящихся в плавсредстве людей).

На гребных шлюпках комплектуются команды гребцов (работающих на ручном приводе винта - "качалке") и устанавливается очередность их смены. Свободных от вахт и дежурств людей следует привлекать к уборке и ремонту плавсредств, вычерпыванию воды, пополнению запасов воды и продовольствия и т. п. Полезны любые мероприятия, отвлекающие людей от грустных размышлений: ремонт одежды, изучение инструкций по правилам сигнализации, рыбной ловле и, наконец, просто интересные, веселые рассказы.

Особое внимание необходимо уделить подготовке к исполнению своих обязанностей лиц, несущих наружную вахту. Следует иметь в виду, что со спасательного средства легче заметить спасательное судно, чем со спасательного судна обнаружить терпящих бедствие. Поэтому вахтенные должны быть всегда готовы привлечь внимание спасателей подачей сигналов. Однако, учитывая ограниченность запаса сигнальных средств, делать это необходимо при уверенности, что сигналы будут замечены со спасательного судна. В дневное время наилучшим будет дымовой сигнал, а в ночное - ракета

и фальшвееры. Вахтенные должны быть подготовлены к использованию любых сигнальных средств, имеющихся на спасательном средстве, и всегда иметь их под руками, но подавать сигналы должны только с разрешения командира.

Следует помнить, что задача спасателей в значительной мере облегчается, если все спасательные средства собраны комплектно и находятся вблизи места гибели судна. Во-первых, поиск всегда будет начинаться с этого места, а во-вторых, группу спасательных средств легче обнаружить, чем каждое отдельное. Поэтому движение спасательных средств от места аварии следует начинать только в том случае, если есть реальная возможность быстро достигнуть берега, где имеется безопасное место высадки.

Оценка морально-психологического состояния спасенных после выхода из аварийных условий должна проводиться как можно раньше, особенно при нахождении спасенных на плавсредствах в ожидании подхода спасательных средств.

Выделяют две категории людей: оптимисты и пессимисты.

Оптимисты - люди с положительными эмоциями, правильно ориентирующиеся в обстановке, во времени и пространстве. Они подбадривают окружающих, активно помогают при спасении, оказывают посильную помощь всем находящимся на спасательном плавсредстве. Наиболее активные становятся лидерами и принимают руководство на себя. Люди данного типа длительно ведут борьбу за спасение и выживают.

Пессимисты - люди с нейтральными и отрицательными эмоциями. По внешнему виду это люди замкнутые, вяло или вообще не реагируют на окружающих, неправильно ориентируются во времени и пространстве, взгляд "тусклый", в котором видна обреченность, как правило, они стараются забиться в "угол" и не реагируют ни на какие призывы.

Особое внимание должно обращаться на людей, которые громко кричат, мечутся по спасательному плавсредству, хватаются за все устройства и

оснастку, сбивают и наступают на окружающих, взывают о помощи, пророчат себе и всем неминуемую гибель. Такое состояние называется реактивным психозом. Люди в данном состоянии опасны для окружающих. Людей в реактивном состоянии необходимо изолировать от окружающих. В условиях нахождения таких людей на спасательном средстве вынужденный способ изоляции - это их связывание. При наличии медицинской аптечки таким людям рекомендуется введение транквилизаторов.

Спасенные, находящиеся в подавленном состоянии, также требуют пристального наблюдения и контроля. У некоторой части таких пострадавших после периода полного безразличия возникает реактивный психоз, у других возникает непреодолимое желание освободить всех от мучительной неминуемой смерти путем вывода из строя спасательного средства или нанести себе повреждения, несовместимые с жизнью (самоубийство). Данный тип спасенных людей требует постоянного наблюдения, подбадривания со стороны оптимистов. Из лекарственных средств им также показано применение транквилизаторов.

Раздел 16. АЛГОРИТМЫ РАБОТЫ КЧС И ЕЁ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ ПРИ УГРОЗЕ И ВОЗНИКНОВЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНОЙ СИТУАЦИИ

Органы управления в мирное время, в зависимости от обстановки, работают в режимах: повседневной деятельности, повышенной готовности и чрезвычайной ситуации.

Режимы их работы устанавливают соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления в зависимости от масштабов прогнозируемой или возникшей на их территории ЧС.

Рассмотрим мероприятия, которые выполняются в режимах повышенной готовности и чрезвычайной ситуации.

Мероприятия, проводимые КЧС и органами управления при введении режима **повышенной готовности:**

- приведение в готовность КЧС и органов управления, систем связи и оповещения, усиление дежурно-диспетчерской службы;

- введение усиленного режима работы с круглосуточным дежурством руководящего состава КЧС и органов управления, дежурных смен;

- своевременное представление докладов вышестоящим органам управления, информирование подчиненных, взаимодействующих и соседей о сложившейся обстановке и возможном ее развитии;

- уточнение принятых решений и ранее разработанных планов;

- развертывание работы КЧС, органов управления и оперативных групп для выявления причин ухудшения обстановки в районе возможной ЧС и выработки предложений по ее нормализации;

- усиление наблюдения и контроля за состоянием окружающей природной среды, обстановкой на потенциально опасных объектах и прилегающих к ним территориях;

- прогнозирование возможного возникновения ЧС, ее последствий и масштабов;

- принятие мер по защите населения, окружающей природной среды и повышению устойчивого функционирования объектов экономики;

- приведение в готовность сил и средств, предназначенных для ликвидации угрозы возникновения ЧС, уточнение им задач и выдвижение, при необходимости, в район возможных действий;

- проверка готовности служб жизнеобеспечения населения к действиям в соответствии с прогнозируемой обстановкой;

- организация и контроль проведения подготовительных мер по возможной защите населения, снабжению средствами индивидуальной защиты и повышению устойчивости функционирования служб и объектов жизнеобеспечения.

Мероприятия, проводимые КЧС и органами управления приведении режима **чрезвычайной ситуации:**

- выполнение мероприятий режима повышенной готовности, если они не проводились ранее;

- перевод КЧС, органов управления, расположенных в районе бедствия, на круглосуточный режим работы;

- организация защиты населения;

- доклад вышестоящим органам управления об обстановке и проводимых мероприятиях, информирование подчиненных, взаимодействующих и соседей;

- выдвижение оперативных групп (если не высылались) в район ЧС для непосредственного руководства проведением аварийно-спасательных и других неотложных работ;

- выдвижение органов управления, сил РСЧС и других привлекаемых сил в район предстоящих действий;

- определение границ зоны ЧС;

- организация и руководство проведением аварийно-спасательных и других неотложных работ;

- организация мероприятий по обеспечению устойчивости функционирования отраслей и объектов экономики, по первоочередному жизнеобеспечению пострадавшего населения;

- осуществление непрерывного контроля за состоянием окружающей природной среды в районах ЧС, за обстановкой на аварийных объектах и прилегающих к ним территорий;

- организация оценки масштабов ущерба.

Действия органов управления и сил РСЧС при введении режима повышенной готовности

При угрозе возникновения ЧС органы управления оценивают сложившуюся обстановку, прогнозируют ее возможное развитие и готовят данные для принятия решения председателем КЧС на проведение комплекса организационных, инженерно-технических и других мероприятий по предупреждению ЧС, или уменьшения ее воздействия на население, объекты экономики и окружающую природную среду.

На основе анализа обстановки и принятого председателем КЧС решения, вносятся необходимые уточнения в планы действий.

Органы управления и силы РСЧС частично или полностью приводятся в готовность и выполняют мероприятия, предусмотренные планом действий для данного режима функционирования.

Кроме того, органы управления:

- оценивают сложившуюся обстановку и возможные последствия при возникновении ЧС, прогнозируют ее развитие;

- уточняют задачи органам наблюдения и лабораторного контроля, общей и специальной разведки;

- проверяют готовность органов управления, оперативных групп, сил постоянной готовности и других сил, предназначенных к экстренным действиям, отдают необходимые распоряжения;

- при необходимости, высылают ОГ в район ожидаемой ЧС для организации управления и проведения мероприятий по предотвращению ЧС или уменьшению возможного ущерба;

- уточняют вопросы взаимодействия, состав выделяемых сил, их укомплектованность, возможности, пункты дислокации, объекты, районы предстоящих действий;

- готовят предложения о создании группировки сил РСЧС в районе возможной ЧС, об организации управления и мер обеспечения;

- разрабатывают (уточняют) план сосредоточения сил в районе опасности, определяют маршруты их выдвижения, районы сосредоточения, сроки прибытия и готовности;

- докладывают старшим органам управления об обстановке, принятом решении и проводимых мероприятиях.

Последовательность и сроки проведения мероприятий по подготовке органов управления и сил, привлекаемых к действиям в возможных очагах поражения, определяет председатель КЧС в своем решении.

Силы РСЧС постоянной готовности и другие силы, предназначенные к экстренным действиям, с получением распоряжения (сигнала), в установленные планом сроки, убывают в район ЧС.

Остальные силы РСЧС и другие, привлекаемые к ликвидации ЧС силы, с получением распоряжения приводят себя в готовность к выдвижению и предстоящим действиям, пополняют запасы материальных и других средств.

Уточняют планы действий (взаимодействия), готовят начальникам данные для принятия решения, доводят задачи до подчиненных, осуществляют планирование и обеспечивают устойчивое управление при выдвижении.

Непосредственную ответственность за безопасное функционирование подведомственных объектов экономики, организацию оповещения производственного персонала, территориальных органов управления и населения, проживающего в зонах ответственности объектов, об угрозе или возникновении аварий на производствах несут соответствующие министерства, ведомства, организации РФ и объекты экономики. Они отвечают за состояние и готовность своих дежурно-диспетчерских служб (ДДС), специальных формирований к действиям в условиях ЧС.

Территориальные органы МЧС России оказывают им необходимую помощь в организации ДДС, системы оповещения, в подготовке специальных и других формирований. Осуществляют совместно с ними контроль за готовностью органов управления и ведомственных сил к действиям при ЧС. а также оказывают необходимую им помощь путем выделения сил и средств территориальных органов.

Действия председателя КЧС, органов управления при возникновении чрезвычайных ситуаций

С возникновением ЧС председатель КЧС, в зависимости от сложившейся обстановки, вводит режим чрезвычайной ситуации и контролирует выполнение мероприятий, предусмотренных Планом действий.

Председатель КЧС при угрозе или возникновении ЧС свою работу начинает, как правило, в пункте постоянной дислокации, где на основе полученных данных об обстановке принимает предварительное решение и отдает распоряжения по развертыванию работы органов управления (комиссий по ЧС), приведению в готовность необходимых сил и проведению экстренных мер по защите населения и ликвидации ЧС.

Комиссия по ЧС совместно с другими органами управления разрабатывает и докладывает председателю КЧС предложения по решению, которые включают:

- краткие выводы из оценки обстановки;

- объем предстоящих спасательных и других неотложных работ, очередность их проведения;

- состав имеющихся сил, предложения по их распределению и использованию;

- задачи создаваемым группировкам сил (спасательным воинским формированиям МЧС России, войскам военных округов, привлекаемых по плану взаимодействия, формированиям РСЧС и другим привлекаемым силам) по направлениям их действий и объектам работ;

- порядок обеспечения проводимых мероприятий, действий сил РСЧС и других привлекаемых сил;

- порядок организации взаимодействия и управления.

Председатель КЧС перед принятием решения обязан:

- уяснить задачу и оценить сложившуюся обстановку, отдать необходимые распоряжения по принятию экстренных мер;

- привести в готовность (если не приводились ранее) комиссию по ЧС, оперативную группу, другие органы управления и необходимые силы, установить порядок их действий и режим работы;

- информировать членов комиссии по ЧС, начальников органов управления, других должностных лиц о сложившейся обстановке и предстоящих действиях;

- поставить задачу на организацию управления в районе ЧС с развертыванием оперативной группы, сил РСЧС и других привлекаемых сил, определить порядок их выдвижения (перелета, перевозки), сроков прибытия и развертывания;

- доложить о факте ЧС и принимаемых экстренных мерах вышестоящему председателю КЧС и информировать взаимодействующие и соседние органы управления;

- поставить задачи комиссии по ЧС, органам управления на подготовку необходимых справок, расчетов и предложений для принятия решения;

- отдать указания на организацию разведки, наблюдения и лабораторного контроля;

- поставить задачи подчиненным о предстоящих действиях и по другим вопросам.

Выработка решения председателем КЧС производится в определенной типовой последовательности.

В результате уяснения задачи, оценки обстановки и проведенных расчетов председатель КЧС определяет:

- замысел действий;

- задачи подчиненным силам РСЧС и другим привлекаемым силам, эвакуационной комиссии;

- основные вопросы взаимодействия;

- организацию управления;

- задачи по видам обеспечения.

Уяснение задачи (предстоящих действий) производится в соответствии с учетом обстановки, прогнозирования ее последствий, планом действий и указаниями старшего начальника.

Уясняя задачу, председатель КЧС должен понять основную цель предстоящих действий подчиненных ему сил и замысел старшего начальника, задачи, которые могут выполнять ведомственные органы управления, их силы, а также силы соседних субъектов РФ и условия взаимодействия с ними. Определяет сроки готовности и время, которое необходимо для планирования и подготовки к действиям.

На основе уяснения задачи он производит расчет времени, определяет метод и режим работы комиссии по ЧС и других органов управления. Определяет какие, кому отдать предварительные распоряжения и какие

провести экстренные меры по защите населения и ликвидации ЧС. Установить время готовности сил к предстоящим действиям.

После уяснения задачи председатель КЧС с привлечением необходимых ему должностных лиц и их заслушивания приступает к оценке обстановки, определению замысла и принятию решения.

При оценке обстановки уясняет:

- обстановку в районе ЧС, возможное ее развитие (прогнозирование) и ожидаемые последствия;

- состав, дислокацию и состояние сил РСЧС, взаимодействующих сил, их укомплектованность, обеспеченность и возможности по ликвидации ЧС, какой необходимо создать резерв сил и средств, его предназначение;

- наиболее важные объекты экономики (районы бедствия), где необходимо сосредоточить основные усилия по ликвидации ЧС;

- степень разрушения городов, населенных пунктов, предприятий, объектов экономики;

- возможную радиационную, химическую, биологическую (бактериологическую), эпизоотическую, инженерную, пожарную и другие виды обстановки;

- предварительные данные о потерях персонала предприятий, населения и о причиненном материальном ущербе;

- ориентировочный объем предстоящих работ и какие первоочередные мероприятия необходимо провести по защите населения (укрытие в убежищах, эвакуация, отселение и др.);

Влияние на выполнение задач местности, дорожной сети и маршрутов выхода, метеорологических условий, времени года, суток температуры воздуха, направления и скорости ветра, характера осадков, возможного прогноза погоды.

При оценке обстановки анализируются только те элементы, которые необходимы для принятия решения.

Замысел действия вырабатывается одновременно с оценкой обстановки, в которой председатель КЧС определяет:

- выводы из оценки характера ЧС, возможных последствий, состояния и обеспеченности сил РСЧС;

- цель предстоящих действий;

- районы (объекты) сосредоточения основных усилий при ликвидации ЧС

- способы проведения аварийно-спасательных, аварийно-восстановительных и других неотложных работ;

- группировку сил, которую необходимо создать в районе ЧС и порядок ее построения.

При ограниченном времени, после определения замысла и объявления решения председателем КЧС отдаются подчиненным распоряжения с указанием в них состава сил, характера предстоящих действий, решаемых задач и сроков готовности.

В решении председателя КЧС указываются:

- краткие выводы из оценки обстановки;

- объем и характер предстоящих задач, последовательность и сроки их выполнения;

- состав сил, привлекаемых для ликвидации ЧС;

- задачи подчиненным, взаимодействующим и другим силам, задействованным в ликвидации ЧС, а также указываются задачи решаемые силами старшего начальника; порядок всестороннего обеспечения;

- организация взаимодействия и управления.

Решение председателя КЧС обычно оформляется на карте (плане, схеме). К решению прилагается пояснительная записка, необходимые расчеты, таблицы, графики, справочные и другие материалы.

Задачи до подчиненных органов управления и сил РСЧС доводятся, приказами и распоряжениями.

Способы доведения задач до исполнителей (по средствам закрытой или открытой связи, по АСУ или устно с обязательным письменным подтверждением) определяются начальником органа управления.

Алгоритмы работы комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности в различных условиях обстановки.

Рассмотренные ранее мероприятия и действия комиссии по предупреждению и ликвидации ЧС, а также органов управления задействованных в выполнении мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС разрабатываются в виде алгоритмов работы КЧС.

Алгоритм позволяет синхронизировать и упорядочить работу не только всех членов КЧС, но и работу органов управления различных министерств и ведомств, задействованных в ликвидации ЧС.

Рассмотрим алгоритмы работы КЧС при угрозе и возникновении различных ЧС.

При авариях на опасных производственных объектах, использующих в своем производстве АХОВ

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
1.	Уяснение (уточнение) полученной информации	1. Необходимо определить: - время начала аварии (выброса АХОВ); - место возникновения аварии; - вид АХОВ, степень его опасности для населения; - количество выброса (вылитого) АХОВ; - наличие и количество пострадавших; - направление распространения облака и примерная глубина распространения; - принятые меры.
2.	Принятие экстренных мер:	
	- предварительные	1. Провести усиление дежурных смен единых дежурно-диспетчерских и дежурных служб. 2. Определить и ввести соответствующий режим функционирования территориальной подсистемы

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		(звена) РСЧС.
	- по оповещению	1. Провести оповещение: - дежурных сил и средств постоянной готовности; - рабочих и служащих объекта, на котором произошла авария; - руководителей организаций и учреждений, находящихся в непосредственной близости от опасного производственного объекта, а также населения, проживающего и находящегося вокруг аварийного объекта, с учетом направления распространения облака заражения; - членов КЧС (оперативных групп), руководителей аварийно-спасательных формирований. 2. Проинформировать население города (района, области) через СМИ о факте произошедшей ЧС и порядке действий при обнаружении симптомов поражения.
	- по организации разведки (с обязательным использованием средств индивидуальной защиты)	3. Определить границы зоны заражения, концентрацию АХОВ и время действия очага. 4. Привести в готовность посты радиационного и химического наблюдения. 5. Организовать постоянный контроль за уровнями ПДК АХОВ на границах зоны поражения и в “чистой зоне”. 6. Привлечь специалистов Госсанэпиднадзора и Комитетов охраны окружающей среды для определения масштабов аварии и способов её ликвидации.
	- по защите населения	1. Довести порядок действий населения по защите от данного вида АХОВ. 2. Использовать средства индивидуальной защиты, подручных средств защиты (ватно-марлевые повязки). 3. Организовать вывод населения, рабочих и служащих, попадающих в зону поражения из зоны поражения. 4. Обеспечить оказание медицинской помощи пострадавшим.
3.	Организация проведения АСДНР:	
	- организация управления	1. Ввести в действие “План действий по предупреждению и ликвидации ЧС”, в части касающейся. 2. Определить (назначить) руководителя ликвидации (локализации) ЧС. 3. Определить состав оперативной группы КЧС (оперативного штаба), порядок её работы и организацию связи с ней.

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		4. Привести в готовность (вывести в зону ЧС) подвижный пункт управления (ППУ) Председателя КЧС. 5. Организовать устойчивую связь с подчиненными и вышестоящими органами управления. 6. Организовать взаимодействие с КЧС соседних административных образований (при необходимости), с органами военного командования и другими участниками взаимодействия. 7. Обеспечить сбор, обработку и обмен информацией о ЧС с взаимодействующими структурами. 8. Развернуть временный пресс-центр для обеспечения информацией СМИ.
	- оценка обстановки	1. Определить масштабы ЧС, зону ЧС. 2. Сделать расчет необходимых сил и средств для проведения АСДНР и ликвидации последствий аварии. 3. Предусмотреть резерв сил и средств.
	- определение сил и средств, привлекаемых для ликвидации (локализации ЧС)	1. Привлечь: - специальные и специализированные (газоспасательные) формирования объекта; - формирования МЧС России, в том числе противопожарные; - формирования МВД РФ; - медицинские формирования; - формирования Госсанэпиднадзора; - представителей Комитета охраны окружающей среды; - формирования службы связи; - формирования гражданской обороны.
	- обеспечение проведения АСДНР	1. Определить количество и состав смен, места проведения АСДНР. 2. Определить время начала и продолжительность работ каждой смены. 3. Организовать питание, места отдыха, жизнеобеспечение и порядок доставки аварийно-спасательных формирований к месту проведения работ. 4. Организовать жизнеобеспечение отселённого и пострадавшего населения. 5. Подготовить заявки на привлечение необходимых сил и средств от участников взаимодействия.
	- издание нормативно-правовых актов	1. Закрепить принятые решения постановлениями, распоряжениями и приказами: - о создании оперативной группы КЧС, с указанием

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		задач и функций членов группы и руководителей служб; - о введении установленного режима функционирования подсистемы РСЧС (при необходимости); - об организации управления и связи в зоне ЧС; - и другие. 2. Подготовить тексты оповещения населения о порядке действий в условиях данного вида ЧС (готовятся заблаговременно).
4.	Ведение АСДНР	1. Лично руководить проведением АСДНР через оперативную группу КЧС (оперативный штаб). 2. Проводить корректировку и уточнение принятых решений (в зависимости от развития обстановки). 3. Осуществлять контроль выполнения поставленных задач и принятых решений. 4. Организовать оценку ущерба и подготовку материалов на возмещение ущерба.
5.	Ликвидация последствий ЧС	1. Организовать проведение восстановительных работ до полной ликвидации последствий ЧС. 2. Провести анализ действий сил и средств по спасению пострадавших, установить причины возникновения ЧС и виновных лиц. 3. Подготовить комплект документов на возмещение материального ущерба. 4. Принять меры по решению социальных и материальных проблем пострадавших.

При катастрофических затоплениях, наводнениях, подтоплениях и паводках

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
1.	Уяснение (уточнение) полученной информации	1. Необходимо определить: - время начала стихийного бедствия; - район бедствия и его масштабы; - наличие и количество пострадавших; - предварительные объемы разрушений; - ожидаемая продолжительность стихийного бедствия; - угроза населению и материальным ценностям; - принятые меры.
2.	Принятие экстренных мер:	
	- предварительные	1. Провести усиление дежурных смен единых дежурно-диспетчерских и дежурных служб; 2. Определить и ввести соответствующий режим функционирования территориальной

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		подсистемы (звена) РСЧС.
	- по оповещению	1. Провести оповещение: - дежурных сил и средств постоянной готовности; - населения, попадающего в зону подтопления; - членов КЧС (оперативных групп), руководителей аварийно-спасательных формирований; - руководителей организаций, учреждений и предприятий, попадающих в зону подтопления. 2. Проинформировать население города (района, области) через СМИ о факте ЧС и порядке действий.
	- по организации разведки (с обязательным использованием средств индивидуальной защиты)	1. Организовать проведение воздушной разведки. 2. Организовать проведение разведки с использованием транспортных средств. 3. Организовать постоянный контроль за уровнями рек (водоёмов), с использованием постоянных и временных постов наблюдения. 4. Перевести на круглосуточный режим работы территориальные центры мониторинга и прогнозирования, а также учреждения сети наблюдения и лабораторного контроля (СНЛК), в том числе гидрометеостанций.
	- по защите населения	1. Довести порядок действий населения, попадающего в зону подтопления. 2. Организовать эвакуацию (вывод) населения, из опасных зон. 3. Обеспечить оказание медицинской помощи пострадавшим.
3.	Организация проведения АСДНР:	
	- организация управления	1. Ввести в действие “План действий по предупреждению и ликвидации ЧС”, в части касающейся. 2. Определить (назначить) руководителя ликвидации (локализации) ЧС. 3. Определить состав оперативной группы КЧС (оперативного штаба), порядок её работы и организацию связи с ней. 4. Привести в готовность (вывести в зону ЧС) подвижный пункт управления (ППУ) Председателя КЧС. 5. Организовать устойчивую связь с подчиненными и вышестоящими органами управления. 6. Организовать взаимодействие с КЧС соседних

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		административных образований (при необходимости), с органами военного командования и другими участниками взаимодействия. 7. Обеспечить сбор, обработку и обмен информацией о ЧС с взаимодействующими структурами.
	- оценка обстановки	1. Определить масштабы ЧС, зону ЧС. 2. Сделать расчет необходимых сил и средств для проведения АСДНР и ликвидации последствий аварии, в том числе плавсредств. 3. Предусмотреть резерв сил и средств.
	- определение сил и средств, привлекаемых для ликвидации (локализации ЧС)	1. Привлечь силы и средства объектов и служб постоянной и повышенной готовности, в том числе: • формирования МЧС России, в том числе противопожарные; • формирования МВД РФ; • медицинские формирования; • формирования Госсанэпиднадзора; • формирования службы связи; • формирования транспортной службы; • формирования дорожной службы; • формирования инженерной службы; • представителей Комитета охраны окружающей среды; • формирования ГО. 2. Привлечь силы и средства участников взаимодействия (Минобороны РФ, МВД РФ и др.).
	- обеспечение проведения АСДНР	1. Определить количество и состав смен, места (участки) проведения АСДНР. 2. Определить время начала и продолжительность работ каждой смены. 3. Развернуть пункты временного размещения пострадавшего населения. 4. Организовать питание, места отдыха, жизнеобеспечение и порядок доставки аварийно-спасательных формирований к месту проведения работ. 5. Организовать и провести отселение (эвакуацию) населения и материальных ценностей из зоны подтопления. 6. Организовать жизнеобеспечение отселённого и пострадавшего населения. 7. Подготовить заявки на привлечение необходимых сил и средств от участников

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		взаимодействия.
	- издание нормативно-правовых актов	1. Закрепить принятые решения постановлениями, распоряжениями и приказами: - о создании оперативной группы КЧС, с указанием задач и функций членов группы и руководителей служб; - о введении установленного режима функционирования подсистемы РСЧС (при необходимости); - об организации управления и связи в зоне ЧС; - об организации жизнеобеспечения пострадавшего населения; - и другие. 2. Подготовить тексты оповещения населения о порядке действий в условиях данного вида ЧС (готовятся заблаговременно).
4.	Ведение АСДНР	1. Лично руководить проведением АСДНР через оперативную группу КЧС и ПБ (оперативный штаб). 2. Проводить корректировку и уточнение принятых решений (в зависимости от развития обстановки). 3. Осуществлять контроль выполнения поставленных задач и принятых решений. 4. Организовать оценку ущерба и подготовку материалов на возмещение ущерба.
5.	Ликвидация последствий ЧС	1. Организовать проведение восстановительных работ до полной ликвидации последствий ЧС. 2. Провести анализ действий сил и средств по спасению пострадавших, установить причины возникновения ЧС и виновных лиц (при необходимости). 3. Подготовить комплект документов на возмещение материального ущерба. 4. Принять меры по решению социальных и материальных проблем пострадавших.

При авариях на коммунально-энергетических сетях

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
1.	Уяснение (уточнение) полученной информации	1. Необходимо определить: - время и вид аварии; - место аварии; - наличие и количество пострадавших; - предварительные объемы повреждений

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		(разрушений); - степень угрозы аварии для населения и жилищно-коммунального комплекса; - расчетную продолжительность устранения аварии; - принятые меры.
2.	Принятие экстренных мер:	
	- предварительные	1. Провести усиление дежурных смен единых дежурно-диспетчерских и дежурных служб. 2. Определить и ввести соответствующий режим функционирования территориальной подсистемы (звена) РСЧС.
	- по оповещению	1. Провести оповещение: - дежурных сил и средств постоянной готовности жилищно-коммунального комплекса (ЖКК); - населения, попадающего в зону аварии; - членов КЧС (оперативных групп), руководителей аварийно-спасательных формирований; - руководителей организаций, учреждений и предприятий, попавших (попадающих) в зону аварии. 2. Проинформировать население города (района, области) через СМИ о факте ЧС и порядке действий.
	- по организации разведки (с обязательным использованием средств индивидуальной защиты)	1. Организовать проведение специальной разведки (инженерной, пожарной, санитарно-эпидемиологической и т.д.). 2. Организовать постоянный контроль за складывающейся обстановкой в зоне аварии.
	- по защите населения	1. Организовать локализацию вторичных факторов аварии (пожар, взрыв, ожоги, поражение электрическим током и т.п.). 2. Довести порядок действий населения, попадающего в зону аварии. 3. Обеспечить пострадавшие районы водой, подвижными электростанциями и т.д. (при необходимости). 4. Организовать проведение санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий в зоне аварии.
3.	Организация проведения АСДНР:	
	- организация управления	1. Ввести в действие “План действий по предупреждению и ликвидации ЧС”, в части касающейся. 2. Определить (назначить) руководителя ликвидации (локализации) ЧС.

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		3. Определить состав оперативной группы КЧС (оперативного штаба), порядок её работы и организацию связи с ней. 4. Привести в готовность (вывести в зону ЧС) подвижный пункт управления (ППУ) Председателя КЧС (при необходимости). 5. Организовать устойчивую связь с подчиненными и вышестоящими органами управления. 6. Организовать взаимодействие с КЧС соседних административных образований, с органами военного командования и другими участниками взаимодействия (при необходимости). 7. Обеспечить сбор, обработку и обмен информацией о ЧС с взаимодействующими структурами.
	- оценка обстановки	1. Определить масштабы ЧС, зону ЧС. 2. Определить продолжительность проведения аварийно-восстановительных работ. 3. Сделать расчет необходимых сил и средств для проведения АСДНР и ликвидации последствий аварии. 4. Предусмотреть резерв сил и средств.
	- определение сил и средств, привлекаемых для ликвидации (локализации ЧС)	1. Привлечь: - силы и средства постоянной и повышенной готовности ЖКК; - силы и средства специальных формирований служб обеспечения РСЧС.
	- обеспечение проведения АСДНР	1. Определить количество сил и средств, место (участок) проведения АСДНР. 2. Определить время начала и продолжительность работ. 3. Организовать питание, места отдыха, жизнеобеспечение и порядок доставки аварийно-спасательных формирований к месту проведения работ.
	- издание нормативно-правовых актов	1. Закрепить принятые решения постановлениями, распоряжениями и приказами: - о создании оперативной группы КЧС, с указанием задач и функций членов группы и руководителей служб; - о введении установленного режима функционирования подсистемы РСЧС (при необходимости); - об организации управления и связи в зоне ЧС и другие. 2. Подготовить тексты оповещения населения о порядке действий в условиях данного вида ЧС (готовятся заблаговременно).

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
4.	Ведение АСДНР	1. Лично руководить проведением АСДНР через оперативную группу КЧС (оперативный штаб). 2. Проводить корректировку и уточнение принятых решений (в зависимости от развития обстановки). 3. Осуществлять контроль выполнения поставленных задач и принятых решений. 4. Организовать оценку ущерба и подготовку материалов на возмещение ущерба.
5.	Ликвидация последствий ЧС	1. Организовать проведение восстановительных работ до полной ликвидации последствий ЧС. 2. Провести анализ действий сил и средств по спасению пострадавших, установить причины возникновения ЧС и виновных лиц (при необходимости). 3. Подготовить комплект документов на возмещение материального ущерба (при необходимости).

При авариях на транспорте (воздушном, железнодорожном, автомобильном), на магистральных трубопроводах

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
1.	Уяснение (уточнение) полученной информации	1. Необходимо определить: - время и вид аварии; - место аварии; - наличие и количество пострадавших; - предварительные объемы разрушений; - наличие угрозы развития аварии для населения и материальных ценностей; - принятые меры.
2.	Принятие экстренных мер:	
	- предварительные	1. Провести усиление дежурных смен единых дежурно-диспетчерских и дежурных служб. 2. Определить и ввести соответствующий режим функционирования территориальной подсистемы (звена) РСЧС.
	- по оповещению	1. Провести оповещение: - дежурных сил и средств постоянной готовности; - населения, попадающего в зону аварии; - членов КЧС (оперативных групп), руководителей аварийно-спасательных формирований; - руководителей организаций, учреждений и предприятий, попавших (попадающих) в зону аварии. 2. Проинформировать население города (района, области) через СМИ о факте ЧС и порядке

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		действий.
	- по организации разведки (с обязательным использованием средств индивидуальной защиты)	1. Организовать проведение специальной разведки (медицинской, инженерной, пожарной и т.д.). 2. Организовать постоянный контроль за складывающейся обстановкой в зоне аварии.
	- по защите населения	1. Обеспечить оказание медицинской помощи пострадавшим. 2. Организовать локализацию вторичных факторов аварии (пожар, взрыв и т.п.) 3. Довести порядок действий населения, попадающего в зону аварии. 4. Организовать эвакуацию (вывод) населения, из опасных зон (при необходимости).
3.	Организация проведения АСДНР:	
	- организация управления	1. Ввести в действие “План действий по предупреждению и ликвидации ЧС”, в части касающейся. 2. Определить (назначить) руководителя ликвидации (локализации) ЧС. 3. Определить состав оперативной группы КЧС (оперативного штаба), порядок её работы и организацию связи с ней. 4. Привести в готовность (вывести в зону ЧС) подвижный пункт управления (ППУ) Председателя КЧС. 5. Организовать устойчивую связь с подчиненными и вышестоящими органами управления. 6. Организовать взаимодействие с КЧС соседних административных образований (при необходимости), с органами военного командования и другими участниками взаимодействия. 7. Обеспечить сбор, обработку и обмен информацией о ЧС с взаимодействующими структурами.
	- оценка обстановки	1. Определить масштабы ЧС, зону ЧС. 2. Сделать расчет необходимых сил и средств для проведения АСДНР и ликвидации последствий аварии, в том числе плавсредств. 3. Предусмотреть резерв сил и средств.
	- определение сил и средств, привлекаемых для ликвидации (локализации ЧС)	1. Привлечь силы и средства постоянной и повышенной готовности, в том числе: • формирования МЧС России, в том числе противопожарные; • формирования МВД РФ; • медицинские формирования; • формирования транспортной службы;

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		• формирования ж/д; • формирования аэропортов; • формирования службы связи; • формирования инженерной службы.
	- обеспечение проведения АСДНР	1. Определить количество сил и средств, место (участок) проведения АСДНР. 2. Определить время начала и продолжительность работ. 3. Организовать питание, места отдыха, жизнеобеспечение и порядок доставки аварийно-спасательных формирований к месту проведения работ. 4. Организовать и провести отселение (эвакуацию) населения и материальных ценностей из зоны аварии (при необходимости). 5. Организовать жизнеобеспечение отселённого и пострадавшего населения (при необходимости).
	- издание нормативно-правовых актов	1. Закрепить принятые решения постановлениями, распоряжениями и приказами: - о создании оперативной группы КЧС, с указанием задач и функций членов группы и руководителей служб; - о введении установленного режима функционирования подсистемы РСЧС (при необходимости); - об организации управления и связи в зоне ЧС; - и другие. 2. Подготовить тексты оповещения населения о порядке действий в условиях данного вида ЧС (готовятся заблаговременно).
4.	Ведение АСДНР	1. Лично руководить проведением АСДНР через оперативную группу КЧС (оперативный штаб). 2. Проводить корректировку и уточнение принятых решений (в зависимости от развития обстановки). 3. Осуществлять контроль выполнения поставленных задач и принятых решений. 4. Организовать оценку ущерба и подготовку материалов на возмещение ущерба.
5.	Ликвидация последствий ЧС	1. Организовать проведение восстановительных работ до полной ликвидации последствий ЧС. 2. Провести анализ действий сил и средств по спасению пострадавших, установить причины возникновения ЧС и виновных лиц (при необходимости). 3. Подготовить комплект документов на возмещение материального ущерба.

При возникновении эпидемий (эпизоотий, эпифитотий) и инфекционных заболеваний

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
1.	Уяснение (уточнение) полученной информации	1. Необходимо определить: - время и место возникновения заболевания; - вид заболевания - число пострадавших; - угрозу распространения; - принятые меры.
2.	Принятие экстренных мер:	
	- предварительные	1. Провести усиление дежурных смен единых дежурно-диспетчерских и дежурных служб; 2. Определить и ввести соответствующий режим функционирования территориальной подсистемы (звена) РСЧС.
	- по оповещению	1. Провести оповещение: - членов противоэпидемической комиссии; - руководителей медицинских учреждений; - руководителя службы “Медицины катастроф”; - руководителя службы защиты растений и животных; - руководителей учреждений сети наблюдения и лабораторного контроля; - руководителей аварийно-спасательных формирований. 2. Проинформировать население города (района, области) через СМИ о факте ЧС и порядке действий.
	- по организации разведки (с обязательным использованием средств индивидуальной защиты)	1. Организовать проведение специальной разведки силами медицинских и ветеринарных учреждений 2. Организовать постоянный контроль за складывающейся обстановкой в зоне заболевания, при необходимости провести карантинные мероприятия.
	- по защите населения	1. Организовать оказание медицинской помощи в очаге массового поражения. 2. Довести порядок действий населения, попадающего в зону заболевания, организовать санитарно-просветительскую работу. 3. Обеспечить оказание квалифицированной и специализированной помощи ЛПУ. 4. Провести комплекс санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий в зоне заболевания.
3.	Организация проведения АСДНР:	

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
	- организация управления	1. Ввести в действие “План действий по предупреждению и ликвидации ЧС”, в части касающейся. 2. Определить (назначить) руководителя ликвидации (локализации) ЧС. 3. Определить состав оперативной группы КЧС (оперативного штаба), порядок её работы и организацию связи с ней. 4. Определить заместителей Председателя КЧС. 5. Привести в готовность (вывести в зону ЧС) подвижный пункт управления (ППУ) Председателя КЧС (при необходимости). 6. Организовать устойчивую связь с подчиненными и вышестоящими органами управления. 7. Организовать взаимодействие КЧС с противоэпидемической комиссией и КЧС соседних административных образований (при необходимости). 8. Обеспечить сбор, обработку и обмен информацией о ЧС с взаимодействующими структурами.
	- оценка обстановки	1. Определить масштабы инфекционного очага. 2. Определить источники инфекционного заболевания. 3. Определить возможности медицинских формирований. 4. Сделать расчет необходимых сил и средств для проведения противоэпидемических мероприятий. 5. Предусмотреть резерв сил и средств.
	- определение сил и средств, привлекаемых для ликвидации (локализации ЧС)	1. Привлечь: - силы и средства службы охраны общественного порядка; - силы и средства специальных и специализированных медицинских формирований; - силы и средства службы защиты растений и животных; - силы и средства транспортной службы.
	- обеспечение проведения АСДНР	1. Определить количество сил и средств, места (участки) проведения АСДНР. 2. Определить время начала и продолжительность противоэпидемических работ. 3. Организовать питание, места отдыха, жизнеобеспечение и порядок доставки медицинских и других формирований к месту проведения работ.

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
	- издание нормативно-правовых актов	1. Закрепить принятые решения постановлениями, распоряжениями и приказами: - о создании оперативной группы КЧС, с указанием задач и функций членов группы и руководителей служб; - о введении установленного режима функционирования подсистемы РСЧС (при необходимости); - об организации управления и связи в зоне ЧС; - о проведении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий в зоне инфекционного заболевания; - и другие. 2. Подготовить тексты оповещения населения о порядке действий в условиях данного вида ЧС (готовятся заблаговременно).
4.	Ведение АСДНР	1. Лично руководить проведением противоэпидемических мероприятий через оперативную группу КЧС (оперативный штаб). 2. Проводить корректировку и уточнение принятых решений (в зависимости от развития обстановки). 3. Осуществлять контроль выполнения поставленных задач и принятых решений. 4. Организовать оценку ущерба и подготовку материалов на возмещение ущерба.
5.	Ликвидация последствий ЧС	1. Организовать проведение восстановительных работ до полной ликвидации последствий ЧС. 2. Провести анализ действий сил и средств по спасению пострадавших, установить причины возникновения ЧС и виновных лиц (при необходимости). 3. Подготовить комплект документов на возмещение материального ущерба (при необходимости).

При сходе лавин и оползней

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
1.	Уяснение (уточнение) полученной информации	1. Необходимо определить: - время начала стихийного бедствия; - район бедствия и его масштабы; - наличие и количество пострадавших; - предварительные объемы повреждений (разрушений); - степень угрозы бедствия для населения и

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		материальным ценностям; - расчетную продолжительность стихийного бедствия; - принятые меры.
2.	Принятие экстренных мер:	
	- предварительные	1. Провести усиление дежурных смен единых дежурно-диспетчерских и дежурных служб. 2. Определить и ввести соответствующий режим функционирования территориальной подсистемы (звена) РСЧС.
	- по оповещению	1. Провести оповещение: - дежурных сил и средств постоянной готовности; - населения, попадающего в зону стихийного бедствия; - членов КЧС (оперативных групп), руководителей аварийно-спасательных формирований РСЧС; - руководителей организаций, учреждений и предприятий, попавших (попадающих) в зону стихийного бедствия. 2. Проинформировать население города (района, области) через СМИ о факте ЧС и порядке действий.
	- по организации разведки	1. Организовать проведение воздушной и специальной разведки (инженерной, пожарной, санитарно-эпидемиологической и т.д.). 2. Организовать постоянный контроль за складывающейся обстановкой в зоне бедствия: - определить границы опасной зоны и выставить указатели; - на теле оползня (селя) установить сигнальные маячки для контроля за его дальнейшим движением.
	- по защите населения	1. Организовать локализацию вторичных факторов аварии (пожар, взрыв, ожоги, поражение электрическим током и т.п.). 2. Довести порядок действий населения, попавшего в опасную зону стихийного бедствия. 3. Организовать проведение санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий в зоне аварии.
3.	Организация проведения АСДНР:	
	- организация управления	1. Ввести в действие “План действий по предупреждению и ликвидации ЧС”, в части касающейся. 2. Определить (назначить) руководителя ликвидации (локализации) ЧС. 3. Определить состав оперативной группы КЧС

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		(оперативного штаба), порядок её работы и организацию связи с ней. 4. Привести в готовность (вывести в зону ЧС) подвижный пункт управления (ППУ) Председателя КЧС (при необходимости). 5. Организовать устойчивую связь с подчинёнными и вышестоящими органами управления. 6. Организовать взаимодействие с КЧС соседних административных образований, с органами военного командования и другими участниками взаимодействия (при необходимости). 7. Обеспечить сбор, обработку и обмен информацией о ЧС с взаимодействующими структурами. 8. Развернуть временный пресс-центр для обеспечения информацией СМИ.
	- оценка обстановки	1. Определить масштабы ЧС, зону ЧС. 2. Определить продолжительность проведения аварийно-восстановительных работ. 3. Сделать расчет необходимых сил и средств для проведения АСДНР и ликвидации последствий аварии. 4. Предусмотреть резерв сил и средств.
	- определение сил и средств, привлекаемых для ликвидации (локализации ЧС)	1. Привлечь силы и средства объектов и служб постоянной и повышенной готовности, в том числе: • формирования МЧС России, в том числе противопожарные; • формирования МВД РФ; • медицинские формирования; • формирования Госсанэпиднадзора; • формирования службы связи; • формирования транспортной службы; • формирования дорожной службы; • формирования инженерной службы; • представителей Комитета охраны окружающей среды; • формирования ГО. 2. Привлечь силы и средства участников взаимодействия (Минобороны РФ, МВД РФ и др.).
	- обеспечение проведения АСДНР	1. Определить количество сил и средств, место (участок) проведения АСДНР. 2. Определить время начала и продолжительность работ. 3. Организовать питание, места отдыха, жизнеобеспечение и порядок доставки аварийно-

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		спасательных формирований к месту проведения работ. 4. Организовать и провести отселение населения, материальных ценностей, попадающих в опасную зону. 5. Организовать первоочередное жизнеобеспечение пострадавшего населения. 6. Подготовить заявки на привлечение необходимых сил и средств от участников взаимодействия.
	- издание нормативно-правовых актов	1. Закрепить принятые решения постановлениями, распоряжениями и приказами: - о создании оперативной группы КЧС, с указанием задач и функций членов группы и руководителей служб; - о введении установленного режима функционирования подсистемы РСЧС (при необходимости); - об организации управления и связи в зоне ЧС; - об организации жизнеобеспечения пострадавшего населения; - и другие. 2. Подготовить тексты оповещения населения о порядке действий в условиях данного вида ЧС (готовятся заблаговременно).
4.	Ведение АСДНР	1. Лично руководить проведением АСДНР через оперативную группу КЧС (оперативный штаб). 2. Проводить корректировку и уточнение принятых решений (в зависимости от развития обстановки). 3. Осуществлять контроль выполнения поставленных задач и принятых решений. 4. Организовать оценку ущерба и подготовку материалов на возмещение ущерба.
5.	Ликвидация последствий ЧС	1. Организовать проведение восстановительных работ до полной ликвидации последствий ЧС. 2. Провести анализ действий сил и средств по спасению пострадавших, установить причины возникновения ЧС и виновных лиц (при необходимости). 3. Подготовить комплект документов на возмещение материального ущерба (при необходимости). 4. Принять меры по решению социальных и материальных проблем пострадавших.

При ураганах, смерчах

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
1.	Уяснение (уточнение) полученной информации	1. Необходимо определить: - время начала стихийного бедствия; - охватываемую территорию; - параметры стихийного бедствия; - расчетную продолжительность стихийного бедствия; - принятые меры.
2.	Принятие экстренных мер:	
	- предварительные	1. Провести усиление дежурных смен единых дежурно-диспетчерских и дежурных служб. 2. Определить и ввести соответствующий режим функционирования территориальной подсистемы (звена) РСЧС.
	- по оповещению	1. Провести оповещение: - дежурных сил и средств постоянной готовности РСЧС (ГО); - членов КЧС (оперативных групп), руководителей аварийно-спасательных формирований; - руководителей организаций, учреждений и предприятий. 2. Проинформировать население области (города, района) через СМИ об угрозе (факте) ЧС и порядке действий.
	- по организации разведки (с обязательным использованием средств индивидуальной защиты)	1. Привести в готовность учреждения сети наблюдения и лабораторного контроля. 2. Организовать постоянный контроль за складывающейся обстановкой.
	- по защите населения	1. Довести порядок действий населения, попадающего в зону стихийного бедствия. 2. Предусмотреть проведение мероприятий по обеспечению пострадавших районов водой, подвижными электростанциями, предметами первой необходимости и т.д. (при необходимости).
3.	Организация проведения АСДНР:	
	- организация управления	1. Ввести в действие “План действий по предупреждению и ликвидации ЧС”, в части касающейся. 2. Определить (назначить) руководителей ликвидации (локализации) ЧС по направлениям деятельности. 3. Определить состав оперативных групп КЧС (оперативного штаба), порядок их работы и организацию связи с ними. 4. Привести в готовность подвижный пункт управления (ППУ) Председателя КЧС. 5. Организовать устойчивую связь с подчинёнными

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		и вышестоящими органами управления. 6. Организовать взаимодействие с КЧС соседних административных образований, с органами военного командования и другими участниками взаимодействия. 7. Обеспечить сбор, обработку и обмен информацией о ЧС с взаимодействующими структурами.
	- оценка обстановки	1. Определить масштабы ЧС, зону ЧС. 2. Определить продолжительность проведения аварийно-восстановительных работ. 3. Сделать расчет необходимых сил и средств для проведения АСДНР и ликвидации последствий аварии. 4. Предусмотреть резерв сил и средств.
	- определение сил и средств, привлекаемых для ликвидации (локализации ЧС)	1. Привлечь силы и средства объектов и служб постоянной и повышенной готовности, в том числе: • формирования МЧС России, в том числе противопожарные; • формирования МВД РФ; • медицинские формирования; • формирования Госсанэпиднадзора; • формирования службы связи; • формирования транспортной службы; • формирования дорожной службы; • формирования инженерной службы; • представителей Комитета охраны окружающей среды; • формирования ГО. 2. Привлечь силы и средства участников взаимодействия (Минобороны РФ, МВД РФ и др.).
	- обеспечение проведения АСДНР	1. Определить количество сил и средств, место (участки) проведения АСДНР. 2. Определить время начала, окончания и продолжительности работ. 3. Организовать питание, места отдыха, жизнеобеспечение и порядок доставки аварийно-спасательных формирований к местам проведения работ.

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
	- издание нормативно-правовых актов	1. Закрепить принятые решения постановлениями, распоряжениями и приказами: - о создании оперативных групп КЧС, с указанием задач и функций членов групп и руководителей служб; - о введении установленного режима функционирования подсистемы РСЧС (при необходимости); - об организации управления и связи в зоне ЧС; - и другие. 2. Подготовить тексты оповещения населения о порядке действий в условиях данного вида ЧС (готовятся заблаговременно).
4.	Ведение АСДНР	1. Лично руководить проведением АСДНР через оперативные группы КЧС (оперативный штаб). 2. Проводить корректировку и уточнение принятых решений (в зависимости от развития обстановки). 3. Осуществлять контроль выполнения поставленных задач и принятых решений. 4. Организовать оценку ущерба и подготовку материалов на возмещение ущерба.
5.	Ликвидация последствий ЧС	1. Организовать проведение восстановительных работ до полной ликвидации последствий ЧС. 2. Провести анализ действий сил и средств по спасению пострадавших, установить причины возникновения ЧС и виновных лиц (при необходимости). 3. Подготовить комплект документов на возмещение материального ущерба (при необходимости). 4. Принять меры по решению социальных и материальных проблем пострадавших.

При тушении крупного пожара

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
1.	Уяснение (уточнение) полученной информации	1. Необходимо определить: - время возникновения крупного пожара; - место возникновения крупного пожара; - что горит, наличие угрозы людям; - площадь пожара; - характеристику объекта, на котором возник крупный пожар, его противопожарное водоснабжение; - привлечение сил и средств ГПС МЧС согласно расписания выездов (плана привлечения сил и

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		средств); - наличие угрозы населению, материальным ценностям; - наличие и количество пострадавших; - принятые меры.
2.	Принятие экстренных мер:	
	- предварительные	1. Определить и ввести соответствующий режим функционирования территориальной подсистемы (звена) РСЧС.
	- по оповещению	1. Провести оповещение: - дежурных сил и средств постоянной готовности ГПС и пожарной охраны; - рабочих и служащих объекта, на котором произошел крупный пожар; - руководителей организаций, учреждений и предприятий, а также населения, проживающего и находящегося в месте возникновения и непосредственной близости крупного пожара; - членов КЧС (оперативных групп), руководителей аварийно-спасательных формирований. 2. Проинформировать население города (района, области) через СМИ о факте произошедшей ЧС.
	- по организации разведки (с обязательным использованием средств индивидуальной защиты)	1. Установить местонахождение людей, определить существующую им угрозу, а также пути и способы спасения. 2. Определить место и размер пожара, объекты горения, а также пути и скорость распространения огня. 3. Выяснить опасность взрывов, отравлений, обрушений и других подобных обстоятельств, которые усложняют действия подразделений по тушению. 4. Наличие в зоне огня ЛВЖ, электроустановок, электросетей под напряжением, источников радиоактивного заражения. 5. Определить возможные пути и направления ввода сил и средств.
	- по защите населения	1. Довести порядок действий населения при крупном пожаре. 2. Использовать средства индивидуальной защиты, подручных средств защиты. 3. Организовать вывод населения, рабочих и служащих, из зоны охваченной крупным пожаром. 4. Обеспечить оказание медицинской помощи пострадавшим.
3.	Организация тушения крупного пожара:	
	- организация управления	1. Ввести в действие “План действий по

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		предупреждению и ликвидации ЧС", в части касающейся. 2. Определить (назначить) руководителя тушения крупного пожара (первый зам по ГПС). 3. Определить состав оперативной группы КЧС (оперативного штаба), порядок её работы и организацию связи с ней. 4. Привести в готовность (вывести в зону ЧС) подвижный пункт управления (ППУ) Председателя КЧС. 5. Организовать устойчивую связь с подчиненными и вышестоящими органами управления. 6. Организовать взаимодействие с КЧС соседних административных образований (при необходимости), с органами военного командования и другими участниками взаимодействия. 7. Обеспечить сбор, обработку и обмен информацией о ЧС с взаимодействующими структурами. 8. Развернуть временный пресс-центр для обеспечения информацией СМИ.
	- оценка обстановки	1. Определить масштабы крупного пожары. 2. Сделать расчет необходимых сил и средств для тушения крупного пожара, проведения АСДНР и ликвидации последствий аварии. 3. Предусмотреть резерв сил и средств.
	- определение сил и средств, привлекаемых для локализации и ликвидации крупного пожара	1. Привлечь: - специальные и специализированные (газоспасательные) формирования объекта; - формирования МЧС России, в том числе противопожарные; - формирования МВД РФ, МО РФ; - медицинские формирования; - формирования Госсанэпиднадзора; - представителей Комитета охраны окружающей среды; - формирования службы связи.
	- обеспечение тушения крупного пожара	1. Определить количество и состав смен, боевые участки. 2. Определить время начала и продолжительность работ каждой смены. 3. Организовать питание, места отдыха, жизнеобеспечение и порядок доставки аварийно-спасательных формирований к месту тушения крупного пожара. 4. Организовать жизнеобеспечение отселённого и пострадавшего населения. 5. Подготовить заявки на привлечение необходимых сил и средств от участников взаимодействия.

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
	- издание нормативно-правовых актов	1. Закрепить принятые решения постановлениями, распоряжениями и приказами: - о создании оперативной группы КЧС, с указанием задач и функций членов группы и руководителей служб; - о введении установленного режима функционирования подсистемы РСЧС (при необходимости); - об организации управления и связи в зоне ЧС (крупного пожара); - и другие. 2. Подготовить тексты оповещения населения о порядке действий в условиях данного вида ЧС (готовятся заблаговременно).
4.	Тушение крупного пожара	1. Лично руководить тушением крупного пожара через оперативную группу КЧС (оперативный штаб тушения крупного пожара). 2. Проводить корректировку и уточнение принятых решений (в зависимости от развития обстановки). 3. Осуществлять контроль выполнения поставленных задач и принятых решений. 4. Организовать оценку ущерба и подготовку материалов на возмещение ущерба.
5.	Ликвидация последствий крупного пожара	1. Организовать проведение восстановительных работ до полной ликвидации последствий крупного пожара. 2. Провести анализ действий сил и средств по спасению пострадавших, установить причины возникновения крупного пожара и виновных лиц. 3. Подготовить комплект документов на возмещение материального ущерба. 4. Принять меры по решению социальных и материальных проблем пострадавших.

При проведении эвакуационных мероприятий

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
1.	Уяснение (уточнение) полученной информации	1. Необходимо определить: - время и место возникновения чрезвычайной ситуации, крупного пожара; - наличие и степень угрозы населению, материальным и культурным ценностям; - наличие и количество пострадавших, материальных и культурных ценностей, попадающих в зону эвакуации; - количество необходимых эвакоорганов

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		(эвакокомиссии, СЭПы, ППЭ, пункты посадки и высадки и т.д.); - какие уже приняты меры.
2.	Принятие экстренных мер:	
	- по оповещению	1. Провести оповещение: - председателя и членов соответствующей эвакокомиссии; - руководителей сборных эвакуационных пунктов; - администраций пунктов посадки (высадки) населения, погрузки (выгрузки) материальных и культурных ценностей; - руководителей эвакоорганов привлекаемых предприятий и организаций; - руководителей аварийно-спасательных формирований.
	- предварительные	1. Уточнить количество населения, материальных и культурных ценностей, подлежащих эвакуации. 2. Уточнить количество и порядок работы эвакоорганов, привлекаемых для проведения эвакомероприятий. 3. Определить порядок эвакуации и способы эвакуации. 4. Определить адреса мест сбора населения, материальных и культурных ценностей, подлежащих эвакуации, контактные телефоны. 5. Организовать работу эвакоорганов, формирование колонн для отправки в безопасные районы. 6. Обеспечить выделение транспорта для эвакомероприятий, распределить транспорт по пунктам посадки, уточнить маршруты движения колонн. 7. Организовать информирование населения, подлежащего эвакуации, о порядке и правилах действий при проведении эвакомероприятий.
3.	Проведение эвакуационных мероприятий :	
	- организация управления	1. Ввести в действие “План эвакуации населения”, в части касающейся. 2. Определить (назначить) руководителей эвакоорганов. 3. Организовать устойчивую связь с подчинен-ными и вышестоящими органами управления и эвакоорганами. 4. Провести развертывание и приведение в готовность эвакоорганов, определить время начала их работы. 5. Организовать взаимодействие с приемными эвакокомиссиями соседних административных образований (при необходимости), с органами

№ п/п	Действия КЧС	Проводимые мероприятия
		военного командования и другими участниками взаимодействия по вопросам эвакуации населения, материальных и культурных ценностей. 6. Обеспечить сбор, обработку и обмен информацией о ходе проведения эвакомероприятий с взаимодействующими структурами. 7. Обеспечить представление оперативной информации о ходе эвакомероприятий во временный пресс-центр для обеспечения информацией СМИ.
	- оценка обстановки	1. Уточнить масштабы чрезвычайной ситуации, дальнейшее развитие ситуации. 2. Сделать расчет необходимых дополнительных сил и средств для проведения эвакомероприятий. 3. Предусмотреть резерв сил и средств для непрерывного функционирования эвакоорганов.
	- особенности выполнения эвакомероприятий	1. Обеспечить непрерывность управления в ходе проведения эвакомероприятий. 2. Организовать охрану жилищ и личного имущества эвакуироваемого (отселяемого) населения. 3. Обеспечить эвакуацию домашних животных (при необходимости). 4. Организовать всестороннее жизнеобеспечение отселённого населения. 5. Подготовить заявки на привлечение необходимых сил и средств от участников взаимодействия.
	- издание нормативно-правовых актов	1. Закрепить принятые решения постановлениями, распоряжениями или приказами: - о приведении в готовность эвакоорганов; - об организации управления, связи и взаимодействия эвакоорганов при проведении эвакуации населения; - об организации охраны жилищ и имущества отселяемого населения; - и другие. 2. Подготовить тексты оповещения населения о местах эвакуации (отселения) населения, материальных и культурных ценностей.
4.	Заключительные мероприятия	1. Обеспечить оказание помощи органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации (органа местного самоуправления), руководителям предприятий и организаций в решении вопросов жизнеобеспечения эваконаселения. 2. Провести анализ проведенных и выполненных мероприятий. Подготовить отчетные и справочные документы о местонахождении эвакуированного населения, материальных и культурных ценностях.

Как правило, Алгоритмы работы Председателя КЧС, членов КЧС и органов управления не разрабатываются, а находят свое отражение в Личных планах работ при реагировании в различных ситуациях.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Данное учебное пособие не является единственным источником, из которого должностные лица могут получить полезные рекомендации по вопросам предупреждения чрезвычайных ситуаций, организации реагирования на их возникновение, практической организации работ по их ликвидации, а также по защите населения и обеспечению первоочередного жизнеобеспечения пострадавших и спасателей.

Возникновение любой ЧС на территории Российской Федерации сразу же запускает механизм реагирования, который включает в работу и представляет собой различные органы управления, привлекаемые силы и средства, организации и учреждения, обеспечивающие их функционирование, осуществление обмена информацией с иностранными государствами в соответствии с международными договорами.

Основу системы реагирования на чрезвычайные ситуации составляют: заблаговременно подготовленные органы управления РСЧС, силы и средства ликвидации чрезвычайных ситуаций федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, местного самоуправления.

Несмотря на то, что в территориальных подсистемах и соответствующих звеньях РСЧС работают квалифицированные и опытные кадры, способные в большинстве случаев самостоятельно решать стоящие перед ними задачи, общее руководство деятельностью и направление усилий на достижение высокой эффективности процессов предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций остаются за главами администраций субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций. Более того, в особо сложной обстановке часто именно эти должностные лица принимают на себя руководство ликвидацией чрезвычайной ситуации. И хотя считается, что только практика является критерием истины, заблаговременная

подготовка руководителей всех уровней к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций имеет важное значение.

В настоящем учебном пособии включен материал, отражающий современные взгляды на создание и совершенствование организационных структур, сил и средств Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, в осуществлении практических мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций, по организации управления силами и средствами РСЧС при ликвидации чрезвычайных ситуаций, в обеспечении защиты населения от опасностей, возникающих при чрезвычайных ситуациях различного характера, с учетом действующей нормативной правовой базы в этой области.

Следует также отметить, что данное учебное пособие подготовлено с целью повышения качества и эффективности обучения Председателей комиссий по ЧС и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и организаций по программам дополнительного профессионального обучения в Институте развития Академии гражданской защиты МЧС России.

В заключении необходимо подчеркнуть, что успешное проведение мероприятий по организации планирования и ликвидации чрезвычайных ситуаций различного характера позволит значительно повысить готовность сил и средств системы РСЧС к основному своему предназначению.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ. О гражданской обороне.
2. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
3. Федеральный закон от 22.08.1995 г. № 151 «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей».
4. Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 223 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
5. Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г . № 174 "О совершенствовании деятельности ведомственных аварийно-спасательных служб по предотвращению и ликвидации ЧС на море и водных бассейнах России".
6. Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. N 794 "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций".
7. Проект Постановления правительства РФ "О системе обеспечения вызова экстренных оперативных служб по единому номеру «112»".
8. Приказ МЧС России “Перечень единых регламентирующих документов по организации планирования и управления деятельностью в системе МЧС России” от 21.07.05 г. № 576.
9. Рекомендации по организации планирования основных мероприятий в системе МЧС России. М.: МЧС АД, 2009.
10. Выступление 26 октября 2011 заместитель Председателя Совета Федерации Юрий Воробьев на заседании Совета Парламентской Ассамблеи Организации Договора о коллективной безопасности (ПА ОДКБ).
11. Гражданская защита. Энциклопедия. Т.1. А-И. Под общ. ред. Шойгу С.К.

Издательство: Московская типография № 2. 2006 г. - 568 с.

12. Гражданская защита. Энциклопедия. Т.2. К-О. Под общ. ред. Шойгу С. К. Издательство: ЗАО ФИД «Деловой экспресс». 2007 г. - 548 с.
13. Гражданская защита. Энциклопедия. Т.3. П-С. Под общ. ред. Шойгу С.К. Издательство: Московская типография №22. 2007. 841 с.
14. Интернет-конференция на тему: «Развитие единого номера вызова экстренных служб «112» на территории Курской области» 18.03.2011г. На вопросы ответил начальник ГУ "ЦУКС МЧС России по Курской области", подполковник внутренней службы Владимир Валентинович Тыминский.
15. Крылов С.Е. Планирование мероприятий РСЧС. Часть 1. Теоретические основы планирования мероприятий РСЧС. Учебное пособие. – Химки: АГЗ МЧС России, 2009. — 180 с. Инв. 2314к.
16. Крылов С.Е. Планирование мероприятий РСЧС. Часть 2. Учебное пособие. – Химки: АГЗ МЧС России, 2009. — 78 с. Инв. 2315к.
17. Международная конвенция по поиску и спасанию 1979 года (Конвенция САР-79).
18. О создании российской системы гражданской защиты : научный. журн. / учредитель ФГБОУ ВПО «Академия гражданской защиты МЧС России». ISSN 1680-2721. 2011, № 3. – 1000 экз.
19. Организационно-методические указания МЧС России по подготовке органов управления, сил ГО и РСЧС.
20. Планирование действий по ПЛЧС и мероприятий ГО: Рекомендации. - М. ФГУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2004.- 228 с.
21. Попов П.А. Основы применения сил РСЧС: Материалы 1 Всероссийской научно-практической конференции по проблемам формирования безопасной среды обитания человека, предупреждения и ликвидации ЧС.– Суздаль, 25 - 27 мая, 1993. – С. 200 - 212.

22. Попов П.А. и др. Организация и ведение аварийно-спасательных работ. Часть 1. Основы применения аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований в чрезвычайных ситуациях мирного времени. Учебник. – Химки, 2011.
23. Протокол заседания правительственной КЧС и ОПБ от 28.05.2010 №4 «Наставление по организации управления и оперативного (экстренного) реагирования при ликвидации чрезвычайных ситуаций».
24. Современная стратегия гражданской защиты / Под общ. ред. В.А. Пучкова; МЧС России. – М.: ЦСИ МЧС России, 2008. – 260 с.
25. Сборник лекций для руководящего состава МЧС России, Институт развития АГЗ МЧС России, Новогорск, 2003 г.
26. Чурсин В.Ф., Попов П.А., Федорук В.С., Козлов А.А. Основы моделирования и оценки эффективности действий сил РСЧС при ведении АСДНР. Учебное пособие. – Новогорск, 2001.

Приложение 1

РАСЧЕТ СОЗДАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ НАСФ СЛУЖБ МАТЕРИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГО

Наименование формирований	**Численность л/с**	**Республиканский, краевой, окружной (АО), областной центр, города республиканского, краевого, областного подчинения городские районы, сельские районы**
Подвижная автозаправочная станция	5	1 на 400 - 500 ед.техники
Подвижной пункт вещевого снабжения	14	Создается 1-2 на район размещения в загородной зоне
Подвижный пункт питания	25	1 на 1200 человек
Подвижный пункт продовольственного снабжения	12	1 на 5000 человек
Звено подвоза воды	6	Создается 1-2 на район

Приложение 2

РАСЧЕТ СОЗДАНИЯ ОБЪЕКТОВЫХ НАСФ

СЛУЖБ МАТЕРИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГО

Наименование формирований	**Численность л/с (чел.)**	**Организация (предприятие) с численностью рабочих и служащих (тыс.чел.)**				**Образовательные учреждения**			**НИИ, ОКБ, СКБ (чел.)**	
		Более 5	**От 3 до 5**	**От 1 до 3**	**От 0,5 до 1**	**Высшего проф. образ.**	**Среднего проф. образ.**	**Начального проф. образ.**	**Более 3000**	**От 3000 до 1000**
Стационарный (подвижный) пункт вещевого снабжения (при необходимости, на предприятиях с определенным циклом работ)	14	2-3	1-2	1						
Стационарный (подвижный) пункт питания	25	2-4	1-3	1-2	1	1-3	1	1	2-3	1-2
Подвижный пункт продовольственного снабжения (при необходимости)	12	1	1			1-2 и более	1			
Подвижная (стационарная) автозаправочная станция	5	Создаются по 1 на объект (участок) работ (исходя из технического оснащения предприятия (организации)								
Звено подвоза воды	6									

Примечание: численность личного состава и оснащенность техническими и материальными средствами формирований может изменяться по решению руководителя организации исходя из технической оснащенности и возложенных зада.

Приложение 3

Приказ

директора _____ нефтебазы (автохозяйства)

(вариант)

№___

«___» _____200__г.
гор._____

«О создании в составе нефтебазы
подвижной автозаправочной
станции гражданской обороны»

Во исполнение решения суженного заседания администрации _____города (района) №__ от «___» _____20__ года для обеспечения мероприятий гражданской обороны в составе нефтебазы (автохозяйства)

ПРИКАЗЫВАЮ:

1.Создать подвижную автозаправочную станцию в составе 5 человек, 2 автотопливозаправщика и 2 автоцистерны-прицепы в соответствии с организационно-штатной структурой, введенной в действие директивой МЧС России от 3 апреля 2000 г. № 33-860-14 для обеспечения горюче-смазоч-ными материалами автотранспорта и техники формирований гражданской обороны.

2.Назначить:

- начальником ПАЗС _____;
- командиром 1-го звена подвоза и заправки ГСМ автотранспорта и техники _____;
- шофером-заправщиком _____;
- командиром 2-го звена подвоза и заправки ГСМ автотранспорта и техники _____;
- шофером-заправщиком _____.

3._____ обеспечить ПАЗС автотопливозаправщиками, автоцистернами-прицепами, имуществом, инвентарем и инструментами в соответствии с нормами оснащения формирований гражданской обороны материально-техническими средствами и табелем оснащения ПАЗС.

4. Работу ПАЗС в загородной зоне организовать в соответствии с инструкцией по технической эксплуатации подвижных автозаправочных станций и указаний начальника службы снабжения ГСМ ГО области.

5.Срок готовности ПАЗС установить ____ часов.
6.Район развертывания ПАЗС в загородной зоне _____

7._____ организовать проведение занятий с личным составом ПАЗС по программе подготовки формирований ГО в следующей последовательности:

- общая подготовка- по программе всеобщего обязательного минимума знаний по защите от оружия массового поражения- 15 часов, отрабатывать со всем личным составом, совместно с работниками нефтебазы (автохозяйства), не входящими в состав ПАЗС;
- специальная подготовка – 8 часов, проводить в основном практически путем выезда в загородную зону по установленным маршрутам выдвижения в места (пункты) развертывания, с учетом конкретных условий работы – в рабочее время;
- тактико-специальные учения –8 часов, проводить после изучения программы специальной подготовки для проверки сколачивания ПАЗС и готовности к выполнению задач в очагах поражения и в районах стихийных бедствий.

Занятия проводить по плану и утвержденному мной расписанию занятий.

Директор нефтебазы (автохозяйства) подпись

Приложение 4

Перечень аварийно-спасательных и других неотложных работ, проводимых аварийно-спасательными службами, аварийно-спасательными формированиями в зонах ЧС

1. Разведка зоны ЧС, в т. ч. радиационная, химическая, бактериологическая (состояние объекта, территории, маршрутов выдвижения сил и средств, определение границ зоны ЧС).

2. Ввод сил и средств АСС, АСФ в зону ЧС.

3. Десантирование спасателей и груза в зону ЧС.

4. Оказание медицинской помощи пострадавшим.

5. Поисково-спасательные работы в зоне ЧС.

6. Эвакуация пострадавших и материальных ценностей из зоны ЧС.

7. Подача воздуха в заваленные помещения.

8. Организация управления и связи в зоне ЧС.

9. Обеспечение общественного порядка в зоне ЧС.

10. Проведение аварийно-спасательных работ, связанных с тушением пожаров в зоне ЧС.

11. Разборка завалов, расчистка маршрутов и устройство проездов в завалах, наведение переправ и устройство дамб.

12. Укрепление или обрушение поврежденных и грозящих обвалом конструкций зданий, сооружений на путях движения и в местах работ.

13. Восстановление отдельных участков энергетических и водопроводных сетей для обеспечения противопожарного водоснабжения.

14. Работы по инженерной и организационной подготовке участков спасательных работ и рабочих мест в зоне ЧС (расчистка площадок, установка на площадках техники, ограждений и предупредительных знаков, освещение рабочих мест).

15. Локализация эпидемий, эпизоотий, эпифитотий, а также массовых нашествий вредителей сельскохозяйственных культур и ликвидация их последствий; проведение охранно-карантинных мероприятий.

16. Радиационный, химический контроль личного состава, участвующего в аварийно-спасательных работах, населения, объектов внешней среды.

17. Дезактивация, дегазация, дезинфекция, дезинсекция, демеркуризация и дератизация в зоне ЧС.

18. Санитарно-эпидемический и ветеринарно-санитарный надзор за объектами, в т. ч. лабораторный контроль объектов внешней среды (воды, воздуха, почвы) и продуктов питания на загрязненность отравляющими, радиоактивными, сильнодействующими ядовитыми веществами и биологическими средствами.

19. Работы по ликвидации медико-санитарных последствий ЧС.

20. Ликвидация аварий на коммунально-энергетических сетях в зоне ЧС.

21. Горноспасательные работы (комплекс аварийно-спасательных и технических работ по спасении людей, оказанию помощи пострадавшим, локализации аварий и ликвидации последствий при взрывах взрывчатых материалов и рудничных газов, пожаров, загазованиях, обвалах, выбросах горной массы в результате геодинамических процессов, затоплениях и других видах аварий в условиях подземных горных выработок, а также открытых горных работ) в подземных условиях.

22. Газоспасательные работы (комплекс аварийно-спасательных работ по оказанию помощи пострадавшим при взрывах, пожарах, загазованиях) в зоне ЧС.

23. Ликвидация (локализация) гидродинамических аварий (прорыв плотин, дамб, шлюзов) и катастрофических затоплений.

24. Ликвидация открытых газовых и нефтяных фонтанов на бурящихся и эксплуатируемых скважинах.

25. Ликвидация (локализация) ЧС на железнодорожном транспорте и метрополитене.

26. Спасание пассажиров и экипажей воздушных судов при авиационных происшествиях.

27. Ликвидация (локализация) ЧС на автомобильном транспорте.

28. Ликвидация (локализация) ЧС на АЭС, объектах оружейного, ядерно-топливного и ядерно-химического комплекса, а также связанных с транспортировкой различных радиоактивных материалов.

29. Ликвидация (локализация) ЧС, связанных с разгерметизацией систем, оборудования, выбросами в окружающую среду взрывоопасных и токсичных продуктов.

30. Ликвидация (локализация) на море и внутренних акваториях разливов нефти, нефтепродуктов, химических и других экологически опасных веществ.

31. Поиск и спасание пострадавших на морских, речных, воздушных судах и космических аппаратах, терпящих бедствие на суше, море и внутренних акваториях.

32. Поиск аварийных подводных лодок, лежащих на грунте, поддержание жизнедеятельности и спасание их личного состава; спасание людей из затопленных отсеков и воздушных подушек опрокинувшихся или затонувших кораблей, судов, других объектов.

33. Снятие с мели и берега аварийных подводных лодок, надводных кораблей и других плавсредств.

34. Поддержание на плаву аварийных объектов, передача на них коммуникаций и грузов; буксировка аварийных подлодок, надводных кораблей и других объектов.

35. Аварийные подводно-технические (водолазные) работы.

36. Аварийные судоподъемные работы и работы по подъему затонувших объектов, техники и имущества.

37. Ликвидация ледовых заторов.

38. Предупредительные и аварийно-спасательные работы в зонах схода снежных лавин и селей.

39. Эвакуация с летной полосы аэродрома аварийных воздушных судов.

40. Локализация и тушение лесных пожаров.

41. Работы по предупредительному спуску снежных лавин в зоне ЧС.

42. Проведение взрывных работ в зоне ЧС.

Перечень аварийно-спасательных и других неотложных работ, проводимых аварийно-спасательными службами, аварийно-спасательными формированиями в зонах ЧС приведен в приложении № 5 к Квалификационным требованиям и методическим рекомендациям по проведению аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей. Он утвержден на заседании Межведомственной комиссии по аттестации аварийно-спасательных формирований, спасателей и образовательных учреждений по их подготовке на территории РФ 18.12. 1997 г., протокол № 4).