

Л.А. Харкевич

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ
В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ И
ЗАЩИТЫ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ
ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО
ХАРАКТЕРА**

◆ Издательство ТГТУ ◆

Министерство образования и науки Российской Федерации

ГОУ ВПО «Тамбовский государственный технический университет»

Л.А. Харкевич

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ
В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ И ЗАЩИТЫ ОТ ЧРЕЗВЫ-
ЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО
ХАРАКТЕРА**

Рекомендовано к изданию
Научно-техническим советом ТГТУ
в качестве монографии



Тамбов
Издательство ТГТУ
2009

УДК 355.58
ББК Ц902.2
Х21

Рецензенты:

Доктор технических наук, профессор,
проректор по международным связям, заведующий кафедрой
«Природопользование и защита окружающей среды» ТГТУ
Н.С. Попов

Кандидат технических наук, доцент кафедры
«Экология и безопасность жизнедеятельности» ТГУ им. Г.Р. Державина
И.В. Макарчук

Харкевич, Л.А.

Х21

Концептуальные основы в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : монография / Л.А. Харкевич. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2009. – 112 с. – 100 экз. – ISBN 978-5-8265-0879-4.

Содержит основные положения по вопросам защиты человека и территорий в чрезвычайных ситуациях, как одну из важнейших составляющих системы ноосферной безопасности Российской Федерации. Дан всесторонний анализ нормативно-правовых актов государственного регулирования в области защиты населения и территорий в чрезвычайных ситуациях.

Предназначена для использования в учебном процессе при изучении вопросов безопасности при чрезвычайных ситуациях.

УДК 355.58
ББК Ц902.2

ISBN 978-5-8265-0879-4

© ГОУ ВПО «Тамбовский государственный
технический университет» (ТГТУ), 2009

Научное издание

ХАРКЕВИЧ Лев Антонович

**КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ В ОБЛАСТИ
ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ И ЗАЩИТЫ
ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ
ПРИРОДНОГО И ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА**

Монография

Редактор М.С. Анурьева
Инженер по компьютерному макетированию И.В. Евсеева

Подписано в печать 18.12.2009
Формат 60 × 84/16. 6,51 усл. печ. л. Тираж 100 экз. Заказ № 598

Издательско-полиграфический центр ТГТУ
392000, Тамбов, Советская, 106, к. 14

ПРЕДИСЛОВИЕ

В системе высшего профессионального образования в последние годы происходит интенсивный процесс совершенствования изучения проблем безопасности как важнейшей составляющей подготовки квалифицированных специалистов для экономики страны и воспитания ответственного гражданина, высоко нравственного члена общества.

На протяжении своего развития человечество постоянно сталкивается с потребностью в обеспечении безопасности. Бурный научно-технический прогресс, характерный для XX века и особенно его второй половины, не только способствовал повышению производительности и качества труда, росту благосостояния и интеллектуального потенциала общества, но и привёл к появлению большого количества новых угроз как для отдельной человеческой личности, так и для общества и цивилизации в целом. На наших глазах гибнет природа, истощаются ресурсные возможности земли, наблюдается рост количества возникающих катастроф природного и техногенного характера и масштабов ущерба от них. В современной техносфере формируют такие факторы условий труда и жизни человека, которые превышают все адаптационные, физиологические и психологические возможности организма. Поэтому проблема обеспечения безопасности человека становится всё более актуальной в современном цивилизованном обществе, а её всестороннее изучение приобретает всё большее значение на всех стадиях и во всех формах системы образования.

ВВЕДЕНИЕ

Дальнейшее развитие экономики невозможно без кардинального решения проблем предотвращения аварий и катастроф техногенного, природного и природно-техногенного характера, приводящих к гибели людей и многомиллиардным экономическим потерям, усиливающих социально-политическую напряжённость и наносящих невосполнимый ущерб окружающей среде.

Ежегодно в России аварии и катастрофы уносят более 50 тыс. человеческих жизней, приводят к увечьям у более 250 тыс. человек и вызывают материальные потери, превышающие 500 млн. рублей. Относительные показатели частоты только техногенных аварий и катастроф в России в 2–3 раза выше аналогичных показателей других промышленно развитых стран.

Эта проблема носит глобальный международный характер. Крупнейшие аварии и катастрофы, произошедшие в последнее десятилетие в России и за рубежом (США, ФРГ, Англия, Италия, Япония, Норвегия, Индия, Мексика), унесли многие тысячи человеческих жизней, нанесли большой и часто невосполнимый урон окружающей среде. Прямые экономические потери и затраты на ликвидацию их последствий достигают десятков миллиардов долларов.

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОДГОТОВКИ И ОБУЧЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

1.1. Принципы оценки рисков возникновения чрезвычайных ситуаций

Чрезвычайная ситуация (ЧС) – это обстановка, сложившаяся на определённой территории в результате аварии, опасного природного процесса или явления, иного бедствия, с потенциальной угрозой здоровью людей и ущербу существующей инфраструктуре или с фактическими жертвами и ущербом.

В зависимости от количества пострадавших, материального ущерба и размеров зон распространения поражающих факторов ЧС выделяют следующие виды аварий и катастроф:

- планетарные – класс К0;
- глобальные – класс К1 с повторяемостью 0,02 – 0,03 в год;
- национальные – класс К2 с повторяемостью 0,05 – 0,1 в год;
- региональные – класс К3 с повторяемостью 0,5 – 1,0 в год;
- местные – класс К4 с повторяемостью 1 – 20 в год;
- объектовые – класс К5 с повторяемостью 10 – 500 в год.

По причинам происхождения катастроф в принятой национальными ГОС-Тами России по безопасности в ЧС классификации выделяют: техногенные (класс В1), природные (В2) и природно-техногенные (В3) катастрофы. 25 – 30 % от 900 – 1500 чрезвычайных ситуаций, ежегодно фиксируемых в России, относятся к ситуациям природного характера и связаны с опасными природными явлениями и процессами. Их сложно прогнозировать, так как не выполняется условие квазилинейности анализируемых процессов, которое характерно при обычном хаотическом состоянии геосфер. К тому же, природные катастрофы часто оказывают друг на друга иницирующее влияние, в результате чего их разрушительная сила возрастает.

Природные катастрофы, обусловленные опасными природными явлениями (ОПЯ), относятся преимущественно к классам К2–К3. По старой терминологии их называли стихийными бедствиями, а в последних редакциях руководящих документов РОСГИДРОМЕТа – «опасными природными явлениями».

Экологические последствия чрезвычайных ситуаций (ЧС), к которым приводят аварии и катастрофы, весьма разнообразны. Прежде всего, они проявляются в тех изменениях, которые претерпевает окружающая среда под воздействием поражающих факторов, формирующихся при авариях и катастрофах. Имеются в виду негативные изменения качественных, количественных и структурных характеристик объектов биосферы, нарушения биогеохимических циклов, процессов биотической саморегуляции и т.п. Негативные изменения окружающей среды и разрушение жизнеобеспечивающих объектов биосферы могут существенно сказываться на снижении качества среды обитания человека.

Загрязнение окружающей среды при ЧС, как правило, носит комплексный характер и, в зависимости от характера поражающих факторов ЧС, может включать физическую, а в некоторых случаях, и биологическую составляющие.

Экологические последствия загрязнения биосферы при техногенных ЧС проявляются, главным образом, при включении загрязняющих веществ в биомассу и их биологическом накоплении, в последующем негативном воздействии на физиологию организмов, их репродуктивные функции, состав и структуру популяций и биогеоценоза в целом. Распространение вредных химических веществ и происходящие в ходе этого процесса превращения изменяют условия обитания. Зоны распространения радиоактивных вредных химических веществ затрудняют, а, в некоторых случаях, исключают использование природных ресурсов. В качестве экологических последствий загрязнений при авариях следует также рассматривать негативные изменения ландшафтов и нарушение естественных процессов, протекающих в экосистемах.

Избежать ЧС природного и техногенного характера и, соответственно, обусловленных ими жертв и материального ущерба, естественно, невозможно. Поэтому в МЧС России разрабатывается система нормативов приемлемого природного и техногенного рисков возникновения ЧС. Указанная система основывается на предварительном проведении комплексной оценки риска для населения и территорий страны, которая, в свою очередь, базируется на использовании географической информационной системы мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций ВНИИ ГОЧС.

В качестве основного, на данном этапе, показателя риска принята вероятность гибели человека в год от воздействия поражающих факторов в случае возникновения чрезвычайных ситуаций (индивидуальный риск). Для нормирования воздействий от предприятий ядерного топливного цикла, например, рекомендуются следующие значения риска в расчёте на человека в год: персонал предприятий – $1 \cdot 10^{-5}$; население в санитарно-защитной зоне – $1 \cdot 10^{-6}$; остальное население региона – $1 \cdot 10^{-7}$; население за пределами данного региона с учётом трансграничных и глобальных эффектов – $1 \cdot 10^{-8}$.

Коллективный риск обусловлен нахождением некоторой социальной группы в районе расположения потенциально опасного объекта (занятость на объекте, либо проживание вблизи объекта). Этот вид риска, в отличие от индивидуального, служит интегральным показателем конкретной опасности в конкретном географическом районе и характеризует масштаб возможной аварии. Коллективный риск оценивается числом n смертей в результате действия определённого опасного фактора на рассматриваемую совокупность людей численностью N . Коэффициент риска смерти от рака в результате облучения $r = 5,6 \cdot 10^{-2} \text{ Зв}^{-1}$, то для коллективной дозы $S = 12481,1$ чел. Зв, полученной ликвидаторами последствий аварии на Чернобыльской АЭС (119 416 человек), число смертей от радиационно-индуцированного рака в течение последующей жизни указанных людей $n = r \cdot S = 5,6 \cdot 10^{-2} \cdot 12481,1 \approx 70$.

Разработаны социально-приемлемые для общества в целом и отдельного человека критерии безопасности спецтехники:

- для общества – математическое ожидание ущерба не более 1 % общественных затрат на создание, эксплуатацию и уничтожение объекта;
- для индивидуума из населения – вероятность смерти или тяжёлой травмы не выше бытовой или от случайных поражающих факторов;
- для индивидуума из персонала, обслуживающего объект, – не выше, чем для наименее опасных профессий.

В качестве регулятора безопасности членов общества, наряду с концепцией приемлемого риска, ряд специалистов рекомендует исходить из концепции оправданного риска: приемлем тот риск, который общественно оправдан, тогда рискующие члены общества, безопасность которых на данном этапе развития науки и техники не может быть обеспечена на приемлемом уровне, должны получить надлежащие компенсации от общества.

К настоящему времени в России:

- разработана технология зонирования территорий страны по величине показателей риска и построения карты комплексного риска;
- проведена экспертная оценка степени опасности ЧС в различных субъектах Российской Федерации;
- проведены расчёты величины комплексного риска от ЧС природного и техногенного характера для городов и территорий Российской Федерации;
- построены фрагменты карты комплексного индивидуального риска для населения и территорий Российской Федерации;
- разработаны предложения по организации государственного регулирования рисков от ЧС.

Кроме того, получены значения уровней техногенного риска для городов с численностью населения более 50 тыс. человек, для персонала отдельных (наиболее опасных) отраслей промышленности; для ряда природных ЧС были рассчитаны уровни риска для территории России.

В дальнейшем планируется оценить возможное среднее ежегодное количество погибших (пострадавших) от воздействия поражающих факторов источников ЧС (социальный риск), а также величину возможного среднего ежегодного материального ущерба от ЧС для конкретного опасного объекта или территории (экономический риск).

Разработанная технология зонирования территорий по величине показателей риска и построения карты комплексного риска содержит в себе два основных элемента:

- методические основы оценки комплексного риска от техногенных и природных ЧС (общие принципы оценки индивидуального риска, методика оценки риска от аварий на потенциально опасных промышленных объектах, методика оценки риска от природных ЧС, методика комплексной оценки риска от ЧС для населения);
- средства автоматизации проведения оценки комплексного риска с использованием возможностей географической информационной системы мониторинга и прогнозирования ЧС (программное обеспечение для создания и ведения

баз данных по потенциально опасным промышленным объектам, программное обеспечение для оценки комплексного риска).

Методические основы оценки комплексного риска разработаны для широкого спектра техногенных и природных ЧС, в том числе, для аварий на пожароопасных, взрывоопасных и химически опасных объектах, для прорывов плотин, землетрясений, наводнений, лесных пожаров, ураганов и др.

Разработанная технология зонирования территорий по величине показателей риска позволяет оценивать величину возможного комплексного риска для рассматриваемых городов и территорий и строить карты комплексного риска на основе использования соответствующего программного обеспечения географической информационной системы.

Карта комплексного риска для населения и территории Российской Федерации от ЧС позволит, в перспективе, провести ранжирование различных регионов страны по степени опасности для населения и перейти к регулированию безопасности населения на основе нормирования социально приемлемого уровня риска.

ЧС – это аномальные состояния окружающей среды, относящиеся к системам транзитивно-конструктивного типа. При разрушении (изменении состава связей и компонент) ЧС можно отнести к категории деструктивных систем.

Изучением систем занимается ряд наук, которые объединяются под общим названием «тектология» или системный анализ. Все интересующие практику системы испытывают изменение состояния во времени, т.е., являются динамическими. Они могут переходить из одного состояния в равновесия в другое в результате управляющих воздействий, либо самопроизвольно. Этот переход может инициировать катастрофу.

ЧС являются сложными локальными нелинейными системами, взаимодействующими с внешней средой.

Для ЧС применимы следующие законы эволюции сложных систем:

– закон простоты, который реализуется в ряде конструктивных принципов:

1) Оккама – реализуется, выживает и отбирается тот достаточно простой и наглядный вариант сложной системы, который обладает наименьшей сложностью;

2) иерархического модельного построения;

3) симметрии – сложные системы всегда имеют симметричное строение;

4) симморфоза (равнопрочности, однородности) – структуры организованы так, чтобы соответствовать максимальным потребностям, но не превышать их;

5) экстремальной неопределённости распределения их характеристик:

– закон конечной скорости взаимодействия Альберта Эйнштейна;

– закон сохранения неопределённости изолированной системы – сохраняется при физически реализуемых преобразованиях и только при них;

– закон необходимого разнообразия Эшби – для эффективного функционирования управляемой системы, обеспечивающего полное использование его потенциала, необходимо, чтобы разнообразие управляющего было не менее разнообразно объекта управления. Этот закон реализуется в теореме Шеннона и в теореме Котельникова. При этом необходимо учитывать теорему Курта Геделя

о неполноте (1931 г.) – в достаточно богатых теориях (включающих и арифметику) всегда существуют недоказуемые истинные выражения;

– закон Онсагера – максимизация убывания энтропии при реализации процесса (в ходе процесса реализуется та форма, при которой максимизируется убывание энтропии или рост информации, содержащейся в системе).

Эти законы проявляются при эволюции сложных систем, которые развиваются в определённых режимах: линейном устойчивом, нелинейном с нарушением равновесных условий, экстремальном.

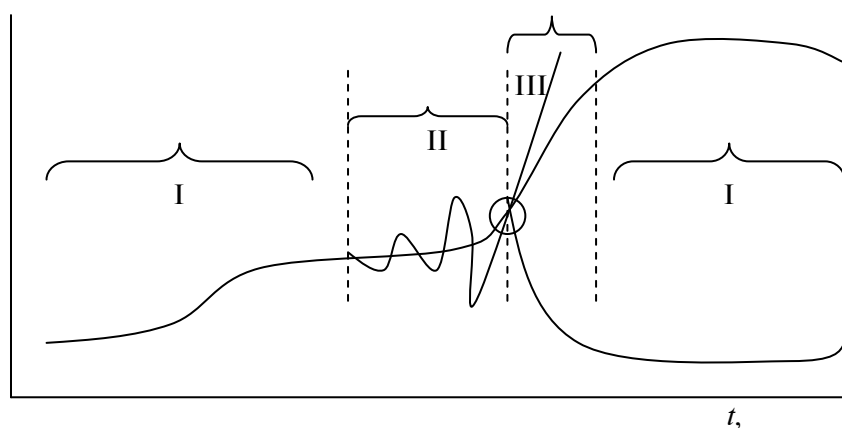


Рис. 1. Схема развития ЧС:

I – режим линейного устойчивого процесса;

II – режим нелинейного неустойчивого процесса с ростом вариаций;

III – экстремальное лавинообразное развитие; КЭ – критерий экстремальности

Линейный устойчивый режим развития системы является относительно безопасным и наиболее благоприятен для мониторинга.

При нелинейном режиме в системе появляются возрастающие флуктуации и накапливаются дефекты. Флуктуации сложно прогнозировать. Через сложную систему обратных связей они могут существенно изменить эволюцию системы под воздействием незначительных, часто случайных факторов, надёжность прогнозов снижается.

При экстремальном режиме развития системы происходит лавинообразный рост дефектов, создаются условия для возникновения ОПЯ.

Продолжительность указанных режимов обычно квантуется в соотношении, например, золотого сечения. Поэтому для прогнозирования скачков во II режиме имеются попытки использования вписанной в развитие процесса логарифмической спирали, шаг которой соответствует выбранному режиму квантования.

Неустойчивые области развития природных процессов связаны с термином бифуркации – равных возможностей развития системы. В результате экстре-

мального развития система переходит на новый качественный уровень с новыми равновесными условиями.

Каждый этап развития системы можно характеризовать некоторыми критериями. Например, критерий стабильности может соответствовать моменту выхода в устойчивый линейный режим развития. Критерий безопасности – окончанию безопасного режима и переходу развития системы в опасный нелинейный неустойчивый режим. Критерий экстремальности может соответствовать началу экстремального лавинообразного режима развития процесса, соответствующего возникновению ЧС.

Медленный рост контролируемых показателей создаёт условия привыкания и успокаивает наблюдателей. Чтобы не пропустить перехода в нелинейный и катастрофический режимы развития контролируемых процессов, используются предельно допустимые критические значения их характеристик.

При смене режима развития системы на нелинейный особенно необходимы управляющие решения для предотвращения ущерба. Моменты реализации управляющих решений должны оптимально вписываться в наблюдаемые флуктуации процесса. Резонансной раскачкой можно направить развитие системы в нужном направлении и обеспечить максимальный эффект при минимальных затратах.

Принятие мер по снижению ущерба и спасению людей сопряжено с большой ответственностью, дефицитом информации и времени, психогенными эффектами, чтобы уменьшить риски, заранее разрабатываются сценарии развития ситуаций и варианты реагирования.

В ситуации экстремального лавинообразного режима развития системы управления практически невозможно, и можно обсуждать риск от непринятия решений.

Диагностика предвестников катастрофических режимов является важнейшей задачей мониторинга ЧС. При этом часто используется теоретико-вероятностный подход и предполагается, что факт превышения индикационным показателем некоторого порогового значения является предвестником перехода системы в опасный режим Φ_1 возникновения ОПЯ, т.е. определяются $i = 2$ несовместных единственно возможных состояния ЧС с априорными (или климатическими) вероятностями $P(\Phi_i)$:

$$P(\Phi_1) + P(\Phi_2) = 1 \text{ и } P(\Phi_1) \ll P(\Phi_2). \quad (1).$$

К моменту составления прогноза могут быть сведения о N предвестниках S_k ($k = 1 \dots N$) ЧС. Их априорные вероятности $P(S_k)$ могут быть оценены на архивном материале, и условие (1) для них не всегда выполняется. Число (i) рассматриваемых фаз возникновения ЧС и число признаков (N) невелико, то можно попытаться перебрать все сочетания наличия и отсутствия различных предвестников, и оценить для каждой такой возможности условные вероятности фаз генезиса ЧС. Это можно сделать распространённым при анализе опасностей методом карт Карно.

Однако число логических возможностей быстро нарастает с ростом числа признаков. Уже при $N = 10$ перебор их затруднителен. К тому же требуется значительный объём архива. Всё это препятствует качественному оцениванию соответствующих условных вероятностей и обуславливает использование некоторых допущений. Например, коэффициента совместимости:

$$\lambda = P(\Phi_i/S_k) / P(\Phi_i) = P(S_k/\Phi_i) / P(S_k), \quad (2)$$

где $P(S_k/\Phi_i)$ – условная вероятность S_k , при выполнении Φ_i ; $P(\Phi_i/S_k)$ – условная вероятность Φ_i при выполнении S_k .

Коэффициент совместимости следует из формулы для вероятности совмещения событий Φ_i и S_k :

$$P(\Phi_i \cap S_k) = P(\Phi_i/S_k) P(S_k) = P(S_k/\Phi_i) P(\Phi_i). \quad (3)$$

Он показывает во сколько раз увеличивается вероятность одного события при появлении другого. Независимость между событиями возможна только при $\lambda = 1$. При $\lambda > 1$ связь считается положительной и отрицательной при $\lambda < 1$.

При прогнозе редких событий с $P(\Phi_i) \ll 1$, даже если один какой-либо признак S_k является очень надёжным, $(P(\Phi_i/S_k)) \approx 1$ и нет гарантии надёжности прогноза из-за недостатка данных для статистического анализа связи. Это обусловлено тем, что $P(S_k) \ll 1$, и признак должен наблюдаться не чаще, чем само явление.

Пытаются использовать комплекс признаков, чтобы повысить надёжность прогноза. Под признаком S_k понимают событие осуществления комплекса признаков $D(S_1, S_2, S_j, \dots)$. При этом, для получения всех условных вероятностей необходим предварительный перебор всех логических возможностей комбинаций признаков, что трудновыполнимо.

На практике обычно рассматривают взаимно независимые признаки, входящие в $D(S_1, S_2, S_k)$. При этом $P(D) = P(S_1)P(S_2) \dots P(S_k)$.

Можно допустить, что $P(D/\Phi_i) = P(S_1/\Phi_i)P(S_2/\Phi_i) \dots P(S_k/\Phi_i)$, откуда:

$$P(\Phi_i/D) = \{ [P(S_1/\Phi_i)P(S_2/\Phi_i) \dots P(S_k/\Phi_i)] / [P(S_1) P(S_2) \dots P(S_k)] \} P(\Phi_i).$$

Удалось выбрать и оценить несколько предвестников ЧС с $\min\{P(S_k/\Phi_i)\} \approx 1$, комплекс этих предвестников позволил бы получить вполне достоверную оценку риска ЧС ($\min\{P(\Phi_i/D)\} \approx 1$). При этом, необходимое количество признаков не велико. Например, если ЧС наблюдается 1 раз в 100 лет ($P(\Phi_i) = 0,01$), то достаточно иметь либо два признака, которые наблюдаются 1 раз в десять лет, либо три признака, которые наблюдаются 1 раз в четыре года.

Таким образом, по комплексу признаков, для которых по архивам оценены вероятности всех прогнозируемых фаз $P(\Phi_i/D)$, можно прогнозировать риски ЧС. При этом остаётся неопределённым время прогнозируемого ЧС.

Для уточнения времени возникновения ЧС и при диагностике предвестников ЧС может использоваться условие квантования характеристик природных

систем в виде иерархии критических констант, связанных, например, с золотой пропорцией ($\sim 0,618$) или с числом Непера (изобретателя натуральных логарифмов). Критические точки разных уровней иерархии должны соответствовать благоприятным ситуациям для самоорганизации неравновесных систем. Например, уровень организованности можно оценивать функцией гармонии $P = S / (S_{\max} - S)$ и функцией избыточности $R = (S_{\max} - S) / S_{\max}$, где S – энтропия, определяемая по классической формуле Больцмана-Шеннона; S_{\max} – максимальная энтропия системы, соответствующая равновероятности всех её состояний при предельном хаосе. С учётом золотой пропорции, гармоничное состояние системы соответствует пересечению кривых P и R в точке $S = 0,382S_{\max}$.

При таком соотношении система сохраняет не только достаточную стабильность, но и готова к переменам для поддержания необходимого темпа эволюции. Оперативное реагирование и принятие надлежащих управленческих решений, которые обеспечивают заблаговременное предупреждение, локализацию и ликвидацию последствий ЧС, являются важнейшей составной частью стратегии государства по противодействию угрозам природного характера. С этой целью Всероссийский центр мониторинга и прогнозирования ЧС (центр «Антистихия») осуществляет разработку следующих материалов:

- долгосрочный прогноз стратегического планирования (прогноз на год);

1. Фундаментальные свойства сложных систем

Существование	Развитие	Познаваемость
Реализуемость Инвариантность Сохраняемость Устойчивость – возврат после внесения воз- мущения в оп- ределённый ре- жим Слабая предска- зуемость на дли- тельных интер- валах времени Уникальность Нетривиаль- ность поведения	Синергетичность Открытость Нестационарность Наличие неразре- шимых тупиковых состояний Противоречивость – наличие в систе- ме частей и эле- ментов, одновре- менно использую- щих одни и те же ресурсы Самоорганизуе- мость	Описание Моделиро- вание Измери- мость Конструи- рование Управле- ние Понимание Объясне- ние

- долгосрочный прогноз циклических ЧС природного характера на осенне-зимний период;
- долгосрочный прогноз циклических ЧС, которые обусловлены весенним снеготаянием;
- долгосрочный прогноз циклических ЧС, обусловленных природными пожарами;
- среднесрочный (на месяц) прогноз ЧС;
- краткосрочный декадный (на 10 дней) прогноз ЧС;
- оперативный ежедневный прогноз;
- экстренное предупреждение.

При составлении прогнозов используются данные, представляемые различными министерствами и ведомствами. О качестве этих прогнозов можно судить по данным табл. 1.

Прогнозы центра «Антистихия» используются также при выявлении иницируемых ЧС.

1.2. Планирование защиты населения в чрезвычайных ситуациях

Важнейшим мероприятием, направленным на обеспечение защиты населения в чрезвычайных ситуациях, которое осуществляется заблаговременно, является планирование. Оно осуществляется органами управления ГО и ЧС всех уровней, начиная с объектовых. Планирование защиты в ЧС заключается в разработке планирующих документов, создании финансовых и материальных средств для реализации планов. В качестве планирующих документов на объекте разрабатывают:

1) «План действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» – на мирное время;

2) «План гражданской обороны и защиты населения» – на военное время.

«План действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» состоит из текстовой части и приложений. В текстовой части отображают, как правило, характеристику возможной обстановки на объекте при возникновении источников природных или техногенных ЧС, планируемые мероприятия по защите, привлекаемые силы и средства, сроки проведения мероприятий, ответственных за выполнение мероприятий и другие вопросы. В приложении приводят:

- характеристики возможных очагов поражения (зон бедствия);
- календарный план выполнения основных мероприятий при различных видах ЧС;
- схему оповещения руководящего состава, рабочих и служащих объекта и населения;
- силы и средства радиационной и химической разведки;
- состав, состояние, обеспеченность формирований объекта, порядок приведения их в готовность;
- наличие средств обеззараживания;

- расчёт обеспеченности рабочих, служащих и их семей СИЗ;
- расчёт на эвакуацию;
- силы и средства медицинской службы;
- силы и средства по охране общественного порядка;
- расчёт сил и средств материального обеспечения мероприятий по защите;
- план приведения в готовность органов управления и др.

В качестве составных частей «Плана действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» можно разрабатывать «План защиты объекта при авариях на химически опасных объектах» и «План эвакуации». Подписывает «План действий...» председатель объектовой комиссии по ЧС, а утверждает председатель вышестоящей комиссии по ЧС.

«План гражданской обороны и защиты населения» объекта по структуре аналогичен «Плану действий...», но имеет свои отличия, так как в нём планируется защита от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий. Подписывает «План гражданской обороны и защиты населения» руководитель ГО объекта, а утверждает вышестоящий руководитель ГО.

Оповещение о ЧС – это доведение до органов повседневного управления, сил и средств РСЧС и населения сигналов оповещения и соответствующей информации о ЧС через систему оповещения РСЧС. Оповещение осуществляется по радио, телевидению, а при наличии времени (например, при наводнении) – и в печати.

Сигнал оповещения о ЧС – это сообщение, передаваемое в системе оповещения на определённой территории или на объекте, являющееся предупреждением о возникновении ЧС и командой для проведения мероприятий или действий органов повседневного управления РСЧС, сил и средств ликвидации ЧС, а также для использования населением средств и способов защиты от поражающих факторов и воздействий источника ЧС или для немедленного включения населением радиотехнических средств массовой информации.

В мирное время для того, чтобы население вовремя включило радиоприёмники и телевизоры, применяют предупредительный сигнал «Внимание всем» – основной сигнал оповещения мирного времени. Для его подачи используют sireны, гудки предприятий, сигналы автомобилей. Услышав эти сигналы, необходимо немедленно включить теле- и радиоприёмники и слушать сообщения местных органов власти и органа управления ГОЧС. Все дальнейшие действия определяются их указаниями.

При аварии на химически опасном объекте содержание информации может быть следующим: «Внимание! Говорит Штаб ГОЧС. Граждане! Произошла авария на таком-то объекте с выливом аммиака. Облако зараженного воздуха распространяется в направлении такого-то микрорайона (улицы). В связи с этим населению, проживающему на таких-то улицах, необходимо находиться в помещениях, произвести дополнительную герметизацию своих квартир. Населению, проживающему на таких-то улицах, немедленно покинуть свои кварти-

ры и выйти в такие-то районы (улицы). Об услышанной информации сообщите соседям». Подобная информация с указанием конкретных действий будет передаваться при угрозе наводнения, землетрясения, урагана и т.д.

При угрозе возникновения ЧС военного характера население предупреждается об угрозе нападения. С этой целью по тем же средствам массовой информации передаются соответствующие решения или постановления. Кроме того, объявления об угрозе нападения и правилах поведения должны сделать должностные лица по месту работы и жительства. Все граждане обязаны принять самое активное участие в выполнении мероприятий, которые будут проводиться в этот период органами ГО и ЧС. Для оповещения персонала объектов и населения в ходе военных действий установлены следующие сигналы оповещения: «Воздушная тревога», «Отбой воздушной тревоги», «Радиационная опасность», «Химическая тревога».

Сигналом «Воздушная тревога» население предупреждается о непосредственной угрозе поражения противником данного района, города (налёт авиации, стартовавшие ракеты). Сигнал подаётся по радио и телевидению всеми станциями (каналами). Ему также предшествует сигнал «Внимание всем!». Затем по радио и телевидению передаётся сигнал: «Внимание! Граждане! Воздушная тревога!». Сигнал может дублироваться другими средствами (сиренами, гудками и др.) По этому сигналу необходимо отключить свет, газ, воду, погасить огонь в печах, взять документы, СИЗ, деньги, запас продуктов и воды, необходимую одежду и укрыться в ближайшем защитном сооружении. При этом следует обязательно предупредить соседей и оказать помощь пожилым людям.

Сигнал «Отбой воздушной тревоги» подаётся по тем же средствам массовой информации. По этому сигналу укрываемые с разрешения коменданта защитного сооружения покидают убежища, если по району (городу) применено оружие массового поражения, то вместо сигнала «Отбой воздушной тревоги» может поступить распоряжение по дальнейшему режиму действий.

Сигнал «Радиационная опасность» подаётся для предупреждения о непосредственной (в течение часа) опасности радиоактивного заражения или о произошедшем заражении. По этому сигналу необходимо надеть респиратор (противопыльную тканевую маску, ватно-марлевую повязку) или противогаз, взять всё необходимое и укрыться в защитном сооружении. Порядок поведения и время нахождения в защитном сооружении определяет орган управления ГО и ЧС. В случае отсутствия защитных сооружений следует укрыться в каменных зданиях, подвалах, принять меры по их герметизации.

Сигнал «Химическая тревога» подаётся при угрозе или непосредственном обнаружении химического или биологического заражения. По этому сигналу следует немедленно надеть противогаз, а при необходимости и СИЗК и укрыться в защитном сооружении. Дальнейший порядок действий определяет орган управления ГО и ЧС.

1.3. Подготовка в области защиты от чрезвычайных ситуаций

Подготовка руководящего состава, работающего населения и личного состава объектов формирований в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является одним из элементов единой системы обучения действиям в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени.

Она организуется и осуществляется в соответствии с требованиями Федеральных законов «О гражданской обороне» от 12.02.98 г. № 28, «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 21.12.94 г. № 68, Постановлений Правительства Российской Федерации «Об утверждении Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны» от 2.11.2000 г. № 841, «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 4.09.03 г. № 547, приказов и указаний МЧС России, а также соответствующих программ обучения и указаний вышестоящих органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям.

Согласно требованиям руководящих документов, подготовка работающего населения предусматривает проведение занятий по месту работы по соответствующим программам обучения, самостоятельное изучение порядка действий в ЧС, а также закрепление приобретённых знаний и навыков в ходе учений и тренировок, проводимых в организации.

В «Организационно-методических указаниях по подготовке населения Российской Федерации в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на 2006 – 2010 годы» перед руководителями организаций поставлена задача при обучении персонала организаций и личного состава нештатных аварийно-спасательных формирований (АСФ) основное внимание «направить на повышение уровня практических навыков по выполнению задач согласно предназначению, а также при действиях в чрезвычайных ситуациях и пожарах». Одновременно рекомендуется «в ходе учений и тренировок отрабатывать приёмы и способы действий в чрезвычайных ситуациях и при угрозе террористических актов, эвакуации работников...»

Эти требования актуальны, поскольку одним из недостатков в обучении населения является низкий уровень подготовки именно работающего персонала организаций, в первую очередь на малочисленных предприятиях и организациях.

Недостатки в организации подготовки работающего населения являются свидетельством ослабления внимания ряда должностных лиц предприятий к решению этой важнейшей практической задачи обеспечения безопасности и защиты персонала.

За организацию и осуществление мероприятий ГО, за обеспечение безопасности персонала организации в ЧС мирного и военного времени, согласно Закону «О гражданской обороне», персонально отвечает руководитель организа-

ции, т.е. он осуществляет общее руководство организацией подготовки органов управления, руководящего состава, руководителей и личного состава нештатных АСФ, а также персонала организации, не входящего в состав формирований.

Непосредственное руководство планированием и организацией обучения указанных выше категорий населения возлагается на должностное лицо, уполномоченное для решения вопросов гражданской обороны и защиты от ЧС. Именно оно отвечает за полноту, качество и своевременность разработки, представление на утверждение (подпись) организационных, планирующих и отчетных документов по подготовке населения, т.е. персонала организации в области гражданской обороны и защиты от ЧС мирного и военного времени.

Организация подготовки работающего населения и личного состава формирований на объекте предполагает разработку и ведение комплекта планирующих и учётных документов. Например, планирующие:

1. Приказ руководителя организации «Об итогах подготовки руководящего состава, рабочих и служащих, руководителей и личного состава формирований в 200__ году и задачах на 200__ год».

В некоторых случаях, как правило, при создании и в начале функционирования организации может разрабатываться организационный приказ руководителя или председателя комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (КЧС) организации по вопросам ГОЧС.

2. Планы проведения мероприятий по подготовке органов управления, рабочих и служащих организации, формирований по вопросам гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (комплексные учения, объектовые тренировки, командно-штабные учения, штабные тренировки, тактико-специальные учения и др.).

3. План развития и совершенствования учебно-материальной базы по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям.

Ко второй группе документов относятся:

1. Журнал учёта занятий по гражданской обороне на 200__ год (для каждой учебной группы).

2. Журнал учёта подготовки руководящего состава и руководителей формирований в учебно-методическом центре (на курсах) по ГОЧС и в учебных заведениях повышения квалификации на 200__ год.

Итоговый приказ о подготовке руководящего состава, рабочих и служащих, руководителей и личного состава формирований в текущем году и о задачах на новый год, как правило, разрабатывается начальником отдела ГОЧС, согласовывается с основными должностными лицами и юристом организации и представляется на подпись руководителю организации.

В констатирующей части приказа объявляется: основание для обучения; количество подготовленного персонала, в том числе рабочих и служащих; уровень проводимых занятий; кто привлекался для их проведения; основные положительные результаты и недостатки в подготовке руководящего состава, рабочих и служащих, руководителей и личного состава формирований, проведения

учений и тренировок по ГОЧС с определением степени готовности основных формирований к выполнению задач по предназначению.

В приказной части обычно указываются: требования, задачи, временные сроки и порядок обучения руководящего состава, специалистов, руководителей и личного состава формирований, рабочих и служащих, организации в новом учебном году, использования имеющейся учебно-материальной базы, а также темы, сроки и порядок проведения учений и тренировок. В виде приложений к итоговому приказу по гражданской обороне оформляются:

1. Темы учений и тренировок.
2. Перечень учебных групп и руководителей занятий.
3. План подготовки руководящего состава, руководителей формирований.
4. Расписание занятий по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям с рабочими и служащими, с личным составом формирований.
5. График использования учебно-материальной базы.

Кроме указанных вопросов в приказе могут ставиться задачи должностным лицам организации по обеспечению учебного процесса, повышению оснащённости имуществом ГО, по проведению необходимых регламентных и других работ, по организации контроля за ходом учебного процесса. Некоторые работники могут поощряться за лучшие результаты в организации обучения и личную подготовку или наказываться за упущения в личной подготовке, подготовке подчинённых структурных подразделений и формирований.

Приказ доводится до всех работников организации в части, их касающейся.

В организационном приказе определяются: количество групп, их списочный состав и руководитель; какие виды учений, тренировок, в какие сроки провести; какими руководящими (нормативными) документами пользоваться при организации обучения; сроки разработки материалов и представления их на утверждение. Перечень приложений и их содержание может отличаться от приложений итогового приказа.

В любом случае при разработке указанных документов по подготовке персонала организации в области ГО и защиты от ЧС необходимо учитывать текущие изменения по тематике учений и занятий, изменяющиеся требования нормативных документов и указания вышестоящих начальников, а также наличие и состояние учебно-материальной базы по ГОЧС, финансовые и материальные возможности организации по обеспечению проведения мероприятий ГО и др.

Периодичность, продолжительность и порядок обучения всех категорий населения, в том числе и работающего, определяется организационно-методическими указаниями МЧС и руководителей субъектов Российской Федерации, программами обучения и другими документами.

Согласно требованиям этих документов, обучение работающего населения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций должно быть организовано следующим образом. Руководители, а также председатели КЧС организаций могут обучаться по дневной и заочной формам. Дневные занятия планируются и проводятся из расчёта 6 учебных часов в день. Остальное время обучаемые могут использовать для решения служебных задач. Руководитель организации и председатель КЧС организации не привлекаются на учеб-

ные сборы по повышению квалификации, они занимаются самостоятельно совершенствованием знаний в области ГОЧС. Руководители нештатных аварийно-спасательных формирований обучаются на учебных сборах в учебно-методических центрах (курсах) по ГОЧС по специальным программам.

Кроме обучения на учебных сборах руководители формирований лично участвуют в подготовке их личного состава и ведут учёт посещаемости занятий. При подготовке к занятиям они должны изучить их расписание, требования программы обучения, график использования учебно-материальной базы, подобрать необходимые литературу, учебные материалы и пособия, разработать план-конспект или план проведения занятий и утвердить его у соответствующего начальника. По окончании каждого занятия руководитель формирования должен оформить журнал учёта занятий своего формирования.

Работники организаций, не входящие в состав формирований, занимаются по 14-часовой программе. Вносимые в «Примерную программу обучения должностных лиц и специалистов гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» изменения и дополнения представляют право руководителям определённого уровня с учётом местных особенностей и степени подготовленности обучаемых включать предлагаемые дополнительные темы либо за счёт увеличения общего количества часов на подготовку (повышение квалификации) должностных лиц и специалистов гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, или за счёт уменьшения количества часов на отработку других тем примерной программы. Обучение рабочих и служащих планируется и проводится в рабочее время во всех организациях, независимо от форм собственности. Для проведения занятий в организациях создаются учебные группы по цехам, участкам, бригадам и другим структурным подразделениям. Состав группы не должен превышать 20 – 25 человек. Занятия проводятся руководящим составом, инженерно-техническими работниками, членами КЧС и другими подготовленными лицами. Руководители учебных групп назначаются приказом руководителя организации и должны пройти подготовку в учебно-методических центрах (курсах) по ГОЧС.

Обучение личного состава формирований планируется и проводится в рабочее время в объёме 25 часов в год. Из отведённого на обучение личного состава формирований времени 14 часов отрабатываются со всеми видами формирований по базовой подготовке. Замена тем, уменьшение общего количества часов для их отработки не допускаются.

Темы специальной подготовки отрабатываются с учётом предназначения формирований. На это отводится 11 часов. Конкретная тематика специальной подготовки для каждого вида формирований определяется руководителем организации по предложениям начальника отдела ГОЧС. Основным методом проведения таких занятий – практическая тренировка. Организуют и проводят практические и тактико-специальные занятия руководители формирований или начальники соответствующих служб.

При рассмотрении конкретных вопросов организации и осуществления мероприятий по гражданской обороне и работы объектового звена единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) в процессе подготовки к занятиям необходимо руководствоваться реальными планами объекта: «Планом действий объекта по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «Планом гражданской обороны объекта», а также приказами руководителя организации о создании и функционировании объектового звена РСЧС и системы гражданской обороны объекта.

Именно в этих основополагающих для объекта документах определяются функциональные обязанности руководящего состава, руководителей формирований, конкретные мероприятия по обеспечению защиты персонала объекта, нормального функционирования производства в различных экстремальных ситуациях, указываются сроки, привлекаемые силы и средства и порядок их выполнения.

Важнейшими задачами при проведении любого занятия по ГОЧС является изучение круга прав и обязанностей всего персонала объекта, а также привитие и закрепление навыков в выполнении всеми должностными лицами функциональных обязанностей по организации и осуществлению мероприятий по гражданской обороне и защите от чрезвычайных ситуаций.

В процессе подготовки персонала объекта к действиям в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени следует предусмотреть порядок проведения контрольных занятий по наиболее важным темам обучения. Они могут проводиться как методом экспресс-оценки с использованием специальных карточек, так и методом собеседования или письменных ответов на поставленные вопросы. При проведении экспресс-опроса достигается экономия времени. Для работы обучаемого с карточкой отводится не более 10 минут, при этом он должен прочитать каждый из 10 вопросов и варианты ответов, указанных в карточке, и дать наиболее правильные, на его взгляд, ответы путём отметки этого варианта в именной карточке.

Одним из важнейших элементов подготовки органов управления, руководящего состава, специалистов, формирований, рабочих и служащих организации в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является планирование и проведение комплексных учений по ГО, объектовых тренировок, командно-штабных учений, штабных тренировок, тактико-специальных учений.

Рекомендацией по срокам, продолжительности и периодичности проведения учений и тренировок, порядку их разработки и проведения имеется достаточно.

К организации и проведению учений и тренировок предъявляются, как правило, следующие требования:

– соответствие разрабатываемых документов и действий участников учения (тренировки) требованиям нормативных правовых и директивных документов

по вопросам гражданской обороны и защиты от ЧС, а также подготовки и проведения учений (тренировок);

- учёт особенностей и реального состояния готовности организации к функционированию в ЧС, уровня подготовки органов управления, руководящего и инженерно-технического состава, формирований и персонала организации к действиям в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени, а также возможностей организации по материальному обеспечению учений (тренировок);

- создание тактической обстановки на учении (тренировке), максимально приближённой к реально возможной и позволяющей отрабатывать задачи, стоящие перед участниками учений (тренировок), как правило, на собственной материально-производственной базе;

- исключение возможности возникновения в ходе подготовки и проведения учения (тренировки) ситуаций, которые могут привести к человеческим жертвам, ущербу производству, ухудшению работы персонала организации.

Подготовка учений и тренировок включает:

- определение исходных данных;

- разработку учебно-методических документов;

- подготовку руководства и участников учений и тренировок;

- подготовку мест проведения учений и тренировок;

- материальное и техническое обеспечение учений и тренировок.

После завершения учения (тренировки) руководитель данного мероприятия должен подготовить и провести разбор, совместно с руководством организации выработать конкретные меры по дальнейшему повышению подготовки персонала организации к действиям в условиях ЧС мирного и военного времени, а также по готовности организации к функционированию в чрезвычайных ситуациях.

Комплект документов по проведению учений и тренировок включает организационные приказы по проведению учений и тренировок, а также набор документов по их планированию и проведению.

Годовой план работы КЧС и годовой план работы отдела (сектора) ГОЧС являются рабочим документом. Разрабатываются они в произвольной форме и должны отражать основные вопросы, решаемые комиссией по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности и отделом ГОЧС в текущем году.

Конкретное содержание плана зависит от умения начальника КЧС и начальника отдела ГОЧС определять приоритетные задачи по обучению персонала; по обеспечению безопасности организации от возможных или реальных факторов опасности; по созданию, оборудованию и совершенствованию учебно-материальной базы; по накоплению, хранению, техническому обслуживанию имущества ГО и т.д.

План развития и совершенствования учебно-материальной базы по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям должен включать практические мероприятия по оборудованию учебного городка (полигона), учебного класса и стендов; по приобретению и внедрению в учебный процесс аудио-, видеотехни-

ки, компьютеров, мультимедийных систем и программ обучения; приобретение и использование учебно-методических материалов, литературы, пособий, аудио- и видеоматериалов, разработку и порядок использования различных учебно-методических материалов, в том числе памяток, рекомендаций, пособий и другие вопросы. Данный план разрабатывается начальником отдела ГОЧС с привлечением необходимых ведущих специалистов организации (заместителями руководителя организации, финансовыми работниками и т.д.) в соответствии с рекомендациями вышестоящего органа управления ГОЧС, материальными и финансовыми возможностями организации и утверждается руководителем организации.

От грамотно организованного процесса обучения работающего населения в немалой степени зависит не только обеспечение безопасности сотрудников, но и всего предприятия в целом при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций как мирного, так и военного времени.

1.4. Психологическая подготовка к действиям в чрезвычайных ситуациях

Готовность руководителей, органов управления, формирований, рабочих и служащих, всего населения к действиям в чрезвычайных ситуациях состоит из трёх взаимосвязанных компонентов:

- инженерного обеспечения (т.е. оснащённости средствами защиты и техническими средствами для проведения АСДНР);
- обученности всех категорий действиям в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- их психологической готовности к действиям в ЧС.

Первым двум компонентам уделялось и уделяется определённое внимание. Накоплен достаточный опыт и теоретический материал по инженерному обеспечению населения и территорий к действиям в ЧС, ведутся научные изыскания по этим проблемам.

Что же касается психологической подготовки, то прежде основной упор делался на моральную составляющую. Психологический же аспект практически не рассматривался, исследования не проводились, теоретический и методический материал по нему не разрабатывался.

Между тем, как показывает опыт, инженерное обеспечение оказывается «лишним», а знания и опыт не используются, если человек находится в состоянии аффекта, а коллектив охвачен паникой. В таком состоянии некоторые иногда не способны даже набрать по телефону «01» или «03».

Прежде чем приступать к определению форм, способов и методов психологической подготовки той или иной категории, необходимо сформулировать как общие морально-психологические требования, предъявляемые в ЧС ко всем гражданам, так и дополнительные специфические требования к формированиям, органам управления и руководителям.

Очевидно, что всем гражданам должны быть присущи:

- личная храбрость и самообладание;

– милосердие, готовность к самопожертвованию и оказанию помощи людям, попавшим в беду;

– патриотизм.

Кроме перечисленных качеств необходимы и специфические, свойственные личному составу формирований, отдельно составу органов управления, отдельно руководителям коллективов как объектов, так и подразделений ГОЧС.

К личному составу нештатных формирований предъявляются следующие психологические требования:

– личная храбрость, способность к самообладанию в экстремальных ситуациях;

– большой объём внимания и способность к его распределению, выделению главного фактора;

– адекватное восприятие обстановки, её трезвый анализ и определение степени реальной опасности;

– способность принять правильно решение, решительность при выполнении спасательных и других неотложных работ;

– поддержание порядка среди населения (сотрудников) в очагах аварий, катастроф, пожаров, наводнений, террористических и диверсионных актов.

Руководителям органов управления необходимы:

– наличие рефлексии, т.е. способности прогнозировать обстановку и предвидеть направление её развития;

– личная ответственность за жизнь и здоровье подчинённых и сохранность вверенных материальных средств;

– взаимовыручка и готовность взять на себя руководство в случае выхода из строя старшего начальника;

– смелость и инициатива при принятии решения, непреклонность при его осуществлении;

– оперативность при уточнении решения или принятии нового, если обстановка перестала соответствовать ранее принятому решению;

– требовательность и распорядительность в сочетании с заботой о подчинённых, защитой их чести и достоинства;

– умение пресечь панику и увлечь подчинённых своим примером, вселить в них уверенность в своих силах и способностях.

К сожалению, такие качества на практике проявляются не всегда. Неразбериха и паника в ЧС являются следствием нераспорядительности и неслаженности в работе органов управления, потери ими психического равновесия.

Чрезвычайная ситуация как природного, так и техногенного характера вызывает у человека стресс. Стресс, как убеждает нас «отец» теории стрессов Ганс Селье, это не то, что с нами произошло, а как мы это восприняли.

Таким образом, восприятие чрезвычайной ситуации как индивидуумом, так и коллективом зависит от психики конкретного человека и групповой психологии конкретного коллектива.

Как считают некоторые психологи, подсознание задаётся индивиду при его зачатии под влиянием генетических факторов, а затем формируется в утробе

матери условиями быта и астральными факторами при рождении ребенка. Они задают индивиду характер, темперамент, меру воли и одарённости, уровень и направление энергоинформационной активности, свойств памяти. Эти свойства личности являются врождёнными, их нельзя сформировать заново или устранить – можно лишь развить или заглушить.

Свойства биологического компонента личности необходимо учитывать при организации формирования, органов управления, при подборе руководителей, а также при обучении конкретного человека действиям в ЧС.

Собственно сознание («Я», «Эго») – индивидуально-личностный компонент психики человека. Он определяет меру интеллекта, склад мышления и способность к восприятию информации, мотивы поведения, способность к анализу и рефлексии, степень достоинства.

Наблюдения приводят к выводу, что степень достоинства находится в прямой зависимости от меры интеллекта. Например, Л. Толстой утверждал, что человека можно представить как правильную дробь, у которой числитель есть то, что человек из себя в действительности представляет, а знаменатель – то, что он из себя мнит. Чем больше знаменатель, тем меньше дробь, а при стремлении знаменателя к бесконечности большой величины вся дробь стремится к нулю.

Каждый из нас – вселенная по сложности биологической и психической организации. И всех нужно подготовить к одинаковым действиям в чрезвычайных ситуациях.

В настоящее время одним из важнейших инструментов, влияющих на общественную психологию, являются средства массовой информации, и в первую очередь телевидение. По выражению Т. Рузвельта, кто владеет информацией, тот владеет миром.

Уже разработаны различные средства и способы воздействия на групповую психологию (особенно на коллективное подсознание): химические (психотронное оружие); физические (электромагнитные колебания); информационные (в том числе зомбирование). Все они запрещены международным правом, но, тем не менее, широко используются. Особенно зомбирование, поскольку факты его использования пока не определяются физическими и химическими методами.

Групповое поведение в чрезвычайных ситуациях зачастую непредсказуемо и зависит от ряда случайных факторов, которые должны изучаться в реальных ЧС.

Все факторы индивидуальной и групповой психологии обязан учитывать руководитель, организуя психологическую подготовку подчинённых к действиям в ЧС. Для того чтобы готовить конкретных людей и конкретный коллектив, нужно владеть способами и методами психологического воздействия. Здесь нужны не только общие рецепты, но и индивидуальное искусство.

Психологическая подготовка рабочих и служащих, коллективов (групп), органов управления к действиям в ЧС представляет собой совокупность средств, индивидуальных приёмов, способов и методик. Она направлена на сознание и сверхсознание человека, на сознание и подсознание коллектива.

Все приёмы, способы и методики можно сгруппировать по следующим направлениям:

- формирование поведенческого алгоритма, используемого в любой ситуации;
- формирование коллектива;
- психоанализ и самоанализ;
- разработка и использование психологических тестов для определения профессиональной пригодности к действиям в органах управления ГОЧС и формированиях;
- применение игровых методов;
- использование методов соционики;
- психологические опросы с применением математических методов статистики;
- формирование устойчивости системы управления;
- включение в органы управления ГОЧС профессиональных психологов.

Рассмотрим вкратце эти направления.

1) Формирование поведенческого алгоритма.

Известно, что ЧС легче предотвратить, чем ликвидировать. Поэтому в сознании каждого индивида должен внедриться и закрепиться на уровне условного рефлекса следующий алгоритм: что может произойти; как этого избежать; что делать, если это произойдёт. Это означает, что каждый человек, намереваясь приступить к любым действиям и в любой обстановке (без исключения) должен прогнозировать, какие опасные последствия при этом могут произойти. Осознав это, он должен определить, каким образом следует избежать этих последствий. И тут же определиться, как действовать, если они всё-таки наступают.

Использование этого алгоритма (речь идёт об элементарных мерах безопасности) позволяют индивиду любого уровня быть внутренне готовым к действиям в чрезвычайных ситуациях.

2) Формирование коллектива.

Коллектив следует формировать по индивидуально-личностным факторам с учётом психологической совместимости, по интересам и с опорой на харизматического лидера.

При формировании коллектива, группы по индивидуально-личностным и астральным факторам следует учитывать, что характер межличностных отношений является результатом либо психологической совместимости, либо несовместимости. Психологическая несовместимость в чрезвычайных ситуациях порой приводит к драматическим, а то и к трагическим последствиям.

Определённую роль в формировании коллектива, группы играет учёт личных интересов. Схожие духовно спланивают коллектив.

Большое значение для спланивания имеет так называемая «харизма» (от греч. «милость», «божий дар») лидера, т.е. совокупность его деловых, духовных и психофизиологических качеств. Хорошо, когда руководитель коллектива является одновременно и его харизматическим лидером, но такое совпадение встречается довольно редко.

Учёт этих факторов и их использование позволяют создать в коллективе ауру, благоприятную для совместных действий как в обычных условиях, так и в чрезвычайных ситуациях.

3) Психоанализ и самоанализ.

Основоположником психоанализа является австриец З. Фрейд. Он разработал методы психоанализа и широко практиковал их для лечения психоневрозов.

Самоанализ – это способность индивида посмотреть на себя как бы со стороны. Для этого следует запечатлеть в памяти собственную реакцию, как положительную, так и отрицательную в стрессовых ситуациях (сбежавшее молоко при кипячении, пожар в собственной квартире и квартире соседа, разбитое окно, нападение хулигана и т.д.). Самоанализ позволит выработать реакцию, адекватную чрезвычайной ситуации.

4) Разработка и использование психологических тестов состоит в предложенных испытуемому действиях, которые характеризуют степень его профессиональной пригодности к той или иной должности в системе РСЧС.

5) Применение игровых методов.

В психологической подготовке рабочих и служащих, личного состава формирований следует широко применять игровые методы. Они заключаются в создании на занятиях таких ситуаций, которые требуют определённых практических действий. При этом широко используются световые и шумовые эффекты, а также имитаторы переломов, ранений, ожогов и т.д. Наблюдения показывают, что на таких занятиях первоначально некоторые обучаемые впадают в шок при виде имитации крови, внутренностей человека, ожогов, ранений и переломов. Постепенно они привыкают к обстановке.

6) Психологические опросы с применением методов математической статистики могут использоваться для определения психологического климата в большой группе людей (макроколлектив). Однако, следует иметь в виду, что результат статистического исследования во многом определяется заданной целью исследования и его методикой. В этом плане очень остроумно выразился М. Твен, который заметил: есть ложь, есть большая ложь, а есть – статистика.

7) Формирование устойчивой системы управления.

Установлено, что внимание человека не беспредельно. Средний индивид может одновременно наблюдать за 5 – 7 объектами. Руководитель средних способностей может устойчиво управлять 5 – 7 подчинёнными.

Следовательно, нужно создавать такие системы (органы управления, формирования, коллективы), в которых в непосредственном подчинении руководителя находились бы 5 – 7 человек. Если коллектив большой, то нужно управлять им через заместителей.

8) Включение профессиональных психологов в органы управления ГОЧС безусловно повысит эффективность психологической подготовки персонала объектов, местных и региональных подсистем РСЧС к действиям в чрезвычайных ситуациях.

Глава 2

МЕСТО И РОЛЬ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАЩИТЫ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ: ИСТОРИЧЕСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

2.1. Исторический опыт развития местной противовоздушной обороны: цифры и факты

Когда же появилась организация государственной защиты населения в России? Датой её зарождения можно считать февраль 1918 г., когда германские войска перешли в наступление и на широком фронте вторглись на территорию России. Для борьбы с германской авиацией начала создаваться противовоздушная оборона. Штаб воздушной обороны Петрограда, находившийся в Смольном, отвечал за обеспечение готовности города к отражению нападения авиации противника. Организуется сеть наблюдательных пунктов. В городе открылись также пункты, где население могло получить защитные маски, противогазовую жидкость и памятки с указаниями, как можно избежать отравления ядовитыми газами. Начали действовать курсы первой медицинской помощи, появляются медицинские пункты, «летучие» отряды, команды для оказания первой помощи пострадавшим.

Впервые правила поведения граждан при налётах самолётов противника были изложены Революционным комитетом обороны города 8 марта 1918 г. в воззвании «К населению Петрограда и его окрестностей».

В ноябре 1925 г. Совет Народных Комиссаров (СНК) СССР принял Постановление «О мерах противовоздушной обороны при новых постройках в 500-километровой пограничной полосе». Это был первый государственный акт, которым устанавливались нормативные требования по проведению инженерно-технических мероприятий пассивной противовоздушной обороны.

27 августа 1926 г. Совет Труда и Обороны (СТО) СССР принял Постановление «Об организации воздушно-химической обороны на путях сообщения СССР». Оно обязывало наркомат путей сообщения строить на железнодорожных станциях убежища, создавать специальные формирования (отряды и команды), обучать рабочих и служащих железнодорожного транспорта мерам противовоздушной и противохимической защиты. Так родились первые специальные нештатные формирования для проведения работ по защите населения.

Следующим важным шагом для укрепления противовоздушной обороны страны явилось Постановление СТО СССР от 14 мая 1927 г. «Об организации воздушно-химической обороны территории Союза ССР». Оно определяло меры по усилению защиты от возможных ударов с воздуха стратегически важных районов страны, аэродромов, сооружений железнодорожного и водного транспорта, средств связи, заводов, фабрик, складов, крупных населённых пунктов.

В 1927 г. СТО СССР поручил народному комиссару по военным и морским делам организовать объединённые курсы по подготовке работников воздушно-

химической обороны для нужд народных комиссариатов. Первые из них создали в Ленинграде на базе Военно-химического музея. В следующем году они начали работать в Москве, Баку, Киеве и Минске.

1927 – 1929 гг. характеризовались обострением международной обстановки. 11 июня 1928 г. СТО СССР принял Постановление «О противовоздушной обороне важнейших пунктов в угрожаемой по воздушным нападениям полосе СССР», предусматривавшее привести в течение пяти лет в полную готовность оборону 48 важнейших пунктов ПВО страны. В первую очередь мероприятия по противовоздушной обороне намечалось осуществить в Москве, Ленинграде, Киеве, Харькове, Баку и Минске.

В 1928 г. приказом наркома по военным и морским делам было введено в действие первое Положение о противовоздушной обороне СССР.

Важным шагом для укрепления и развития системы защиты населения и территорий страны стало принятое Реввоенсоветом СССР в декабре 1930 и Постановление «О противовоздушной обороне тыла».

11 апреля 1932 г. нарком по военным и морским делам и Председатель Реввоенсовета СССР утвердили «Положение о местных частях противовоздушной обороны». В короткие сроки было развернуто около 50 отдельных местных частей ПВО, в том числе два отдельных кадровых батальона, которые стали первыми воинскими частями МПВО.

4 октября того же года постановлением СНК СССР было принято «Положение о противовоздушной обороне территории СССР». Этот документ положил начало созданию местной противовоздушной обороны СССР (МПВО СССР), предназначенной для защиты населения страны от воздушного нападения противника. Общее руководство МПВО в центре возлагалось на наркомат по военным и морским делам, а на территории военных округов – на командующих войсками округов.

В случае нападения воздушного противника органы МПВО обязаны были подать сигнал «Воздушная тревога!» и обеспечить выполнение запланированных мероприятий. Во время ликвидации последствий авиационных ударов противника силы МПВО должны были заниматься спасением людей, оказавшихся в завалах, горящих зданиях, оказанием пострадавшим медицинской помощи, ликвидацией аварий, расчисткой проходов и проездов, дегазацией техники, одежды и обуви, обезвреживанием неразорвавшихся авиабомб.

В тридцатые годы весь мир жил в предчувствии надвигающейся войны. Готовясь к ней, Германия и Япония делали ставку на массированные авиационные удары по наиболее важным объектам тыла стран – потенциальных жертв их агрессии. В этих условиях Правительство СССР было вынуждено принять меры по повышению обороноспособности страны. Большое внимание уделялось совершенствованию системы МПВО и расширению оборонно-массовой работы среди трудящихся.

Важную роль в совершенствовании МПВО в этот период сыграло Постановление СНК СССР от 27 августа 1936 г. «Об организации населения для защиты от воздушного нападения на территории СССР». Оно обязывало союзные

наркоматы, совнаркомы союзных и автономных республик, исполкомы Советов, а также военное ведомство в течение двух лет привести в полную готовность к противовоздушной обороне и противохимической защите объекты народного хозяйства и население во всех городах-пунктах ПВО страны.

Большое значение в развёртывании оборонно-массовой работы имело Постановление ЦК ВКП(б) и СНК СССР от 8 августа 1935 г. «О работе ОСО-АВИАХИМа». В нём, в частности, указывалось, что «организация и подготовка формирований МПВО, массовая сдача населением норм на знак "Готов к ПВХО", подготовка трудящихся к противовоздушной и противохимической обороне являются первоочередными задачами ОСО-АВИАХИМа и других оборонно-массовых организаций».

В 1939 г. был отменён территориальный принцип комплектования РККА и введён кадровый. При этом местные территориальные части ПВО расформировали, а вместо них создали большое количество инженерно-противохимических частей МПВО.

7 октября 1940 г. СНК СССР принял решение о передаче МПВО в ведение Народного комиссариата внутренних дел СССР. Однако в оперативном отношении она по-прежнему подчинялась руководству корпусного района ПВО. От него получала приказы на развёртывание сил и средств, подачу сигнала воздушной тревоги. Акт передачи МПВО в ведение НКВД СССР сыграл положительную роль в её укреплении, повышении готовности сил и средств, улучшении оперативного руководства штабами, службами, формированиями.

Большую работу по укреплению МПВО в годы Великой Отечественной войны развернули Государственный Комитет Обороны, Советское правительство, местные органы власти. Было принято свыше двухсот постановлений, распоряжений и других нормативных актов. 2 июля 1941 г. Совет Народных Комиссаров издал Постановление «О всеобщей обязательной подготовке населения к противовоздушной обороне», которое предусматривало всеобщее обучение граждан приёмам и способам защиты от воздушных нападений, определяло порядок создания групп самозащиты – массовых формирований МПВО.

7 августа 1941 г. было принято решение об увеличении выпуска противогазов для гражданского населения, а 13 сентября СНК издал Постановление «О приспособлении бомбоубежищ под газоубежища».

В начальный период войны были укреплены службы оповещения и связи, убежищ и укрытий, светомаскировки, охраны порядка и безопасности, медико-санитарная. В составе последней насчитывалось 2 тыс. 469 отрядов первой медицинской помощи, 1 тыс. 896 сандружин и 5 тыс. 418 постов, 3 тыс. 348 стационарных пунктов. Без учёта медико-санитарных звеньев групп самозащиты эта служба насчитывала более 50 тыс. бойцов.

Маскировка важных и создание ложных объектов защищали от бомбардировок вражеской авиации. В Москве на пустырях перед появлением фашистских самолётов зажигались слабенькие огоньки, похожие на результат небрежной светомаскировки. Вражеские лётчики «клевали» на эту приманку и бомбили ложный объект. Вслед за этим команды МПВО поджигали заранее подго-

товленные кучи хвороста, бочку с мазутом или отработанным маслом. Эскадрильи самолётов, шедшие следом, сбрасывали на возникший «пожар» фугасные бомбы. Примерно треть фугасок, предназначенных для промышленных и оборонных предприятий Москвы, гитлеровцы потратили на ложные цели. Так, свыше 400 различных бомб они сбросили на «нефтебазу», построенную в Подмосковье. За первый период налётов на Москву враг сбросил на ложные объекты 687 фугасных и тысячи зажигательных бомб.

Техническая маскировка как способа защиты использовалась в Ленинграде, Куйбышеве, Горьком и других крупных городах. Благодаря этому многократные попытки фашистских лётчиков обнаружить и поразить предприятия оборонного значения часто оказывались тщетными.

В укреплении системы МПВО страны период коренного перелома хода войны огромную роль сыграло Постановление Государственного Комитета Обороны от 16 июня 1953 г. «О местной противовоздушной обороне». Оно содержало комплекс важнейших мероприятий по усилению аварийно-восстановительной и противопожарной служб, увеличению численности войск, укреплению руководящего состава и другие меры.

Для быстрой ликвидации последствий бомбардировок ГКО страны обязал местные органы на предприятиях оборонного и важного народнохозяйственного значения постоянные аварийно-восстановительные отряды численностью от 150 до 500 человек. На объектах первой категории для улучшения руководства их боевой деятельностью вводилась должность помощника директора по МПВО. Постановление предусматривало меры по увеличению численности противопожарной службы МПВО страны на 12 тыс. 350 человек, созданию военизированных подразделений в 32 городах.

Общая численность представителей системы МПВО страны к началу 1944 г. превышала 6 млн. человек.

Для своевременного обеспечения населения освобожденных территорий средствами индивидуальной защиты от отравляющих веществ 4 марта 1944 г. был издан специальный приказ НКВД СССР «О создании в течение 1944 г. дополнительного резерва противогазов для системы МПВО», который предусматривал приближение средств индивидуальной противохимической защиты к линии фронта, быстро продвигающегося на Запад. Для сокращения сроков выдачи противогазов их хранение в дальнейшем возлагалось на местные советы добровольных организаций, таких, как, например, общество «Динамо».

Всего за годы Великой Отечественной войны было изготовлено 15 млн. 695 тыс. 800 противогазов, оборудовано газоубежищ всех типов вместимостью на 6 млн. 421 тыс. человек, в 15 точках СССР были созданы токсикологические бригады, в городах-пунктах МПВО вводились нештатные инструкторы-токсикологи. Для дегазации местности формировались специальные подразделения, число которых к концу войны составило 314 рот, 19 взводов.

К концу войны силы МПВО работали по двум направлениям: восстановление предприятий, строительство крупных объектов народного хозяйства; сплошное разминирование местности и обезвреживание невзорвавшихся мин,

снарядов и авиабомб, оставшихся в большом количестве на освобождённой территории.

Части и формирования МПВО страны, участвуя в восстановлении народного хозяйства, возродили более 250 промышленных предприятий, отремонтировали и построили заново 15 тыс. 685 зданий, уложили свыше 547 тыс. м², покрытия шоссеиных дорог, ввели в строй 205 железнодорожных и автомобильных мостов, в том числе через Волгу, Дон и Днепр, восстановили 187,8 км водопроводных и 873 км канализационных сетей, 767 км линий связи, 405,5 км трамвайных линий, наладили энергоснабжение таких крупных городов, как Харьков, Львов, Смоленск, Кривой Рог и других.

Одной из важнейших задач МПВО в послевоенный период являлась помощь в восстановлении народного хозяйства. Решались вопросы дальнейшего совершенствования организационной структуры МПВО применительно к мирным условиям. Сокращая численность МПВО и категорированных городов, государство принимало меры по сохранению накопленного фонда защитных сооружений. Постановление Государственного Комитета Обороны от 30 августа 1945 г. «Об использовании специальных сооружений местной противовоздушной обороны» предусматривало организацию контроля за состоянием убежищ и укрытий, командных пунктов и других специальных сооружений.

В ночь с 5 на 6 октября 1948 г. на территории Туркменской ССР произошло одно из наиболее губительных землетрясений, известных мировой истории. В течение нескольких секунд столица Туркмении город Ашхабад с населением 130 тыс. человек превратился в руины. Удар стихии разрушил всю систему общественного и хозяйственного управления в зоне бедствия. Число погибших составило свыше 32 тыс. человек.

Опыт ликвидации последствий Ашхабадского землетрясения выявил некоторые пробелы в системе ПВО. Во-первых, в районах с высокой сейсмичностью необходимо иметь комплекс подвижных (переносных) средств радио (громкоговорителей) для постоянного информирования пострадавшего населения об остановке. Во-вторых, штабам, службам и формированиям МПВО необходимо было планировать взаимодействие с войсками Советской Армии, особенно авиацией, как военной, так и гражданской. В-третьих, наряду с оперативными планами разрабатывать план по борьбе со стихийными бедствиями, в которых отражать предупредительные мероприятия, а также действия сил и средств МПВО по ликвидации последствий. В-четвёртых, необходимо учить бойцов МПВО строительным навыкам, а работников штабов разбираться в проектно-сметной документации. В-пятых, штабы МПВО, особенно в начальный период после землетрясения, не стали по-настоящему рабочими органами соответствующих начальников МПВО при решении неотложных задач в зоне бедствия, координаторами общих усилий.

Складывающаяся в послевоенные годы международная обстановка, агрессивные устремления США, владевших в то время монополией на атомное оружие, не разрешали снять с повестки дня проблемы повышения обороноспособности страны, в том числе совершенствования МПВО.

Новое «Положение о местной ПВО Союза ССР» было утверждено Советом Министров СССР 31 октября 1949 г. В нём были определены цели, задачи, организационная структура МПВО, основные мероприятия, проводимые на территории страны, роль и место войск, формирований МПВО и групп самозащиты, порядок подготовки кадров; обязанности министерств и ведомств.

Для обеспечения заблаговременной подготовки к защите населения и работников предприятий и повышения надёжности работы важных для обороны и народного хозяйства объектов в военных условиях в 1951 году Совет Министров СССР принял Постановление «Об утверждении норм на проведение инженерно-технических мероприятий МПВО при проектировании и строительстве». Все министерства, ведомства и организации при новом строительстве обязаны были учитывать требования МПВО: дублировать и рассредоточивать коммуникации, строить убежища и подвальные помещения в жилых домах и т.д. Предусматривалось, что каждое трёхэтажное здание, а также сооружения свыше 6 тыс. м³ должны иметь подвальные помещения из расчёта укрытия не менее 45 – 50 % проживающих в доме людей.

В 1955 г. Совет Министров СССР принял Постановление «О мероприятиях по повышению готовности МПВО страны к защите населения и промышленных объектов от атомного оружия» и «О мероприятиях по обеспечению медицинской помощи населению в условиях применения атомного оружия», в которых указывалось, что подготовка страны к МПВО до 1955 г. велась без учёта возможного применения противником ядерного оружия. Этим постановлением эвакуация населения крупных экономических и административно-политических центров была определена основным способом защиты от ядерного оружия. Впервые вводилось в стране всеобщее и обязательное обучение населения противоатомной защите. Особое внимание уделялось организации своевременного оповещения.

Обязательное обучение населения по МПВО возлагалось на Всесоюзное добровольное общество содействия армии, авиации и флоту (ДОСААФ) СССР и исполкомы Союза обществ Красного Креста и Красного Полумесяца (СОКК и КП). Штаб МПВО страны, штабы МПВО союзных, автономных республик, краев, областей, городов и объектов обязаны были контролировать работу по обучению населения и оказывать им помощь.

По Постановлению Совета Министров СССР от 13 января 1960 г. «О мероприятиях, связанных с упразднением МВД СССР» штаб МПВО страны был резко сокращён, штабы и войска МПВО переданы в подчинение Министерства обороны СССР.

Готовность МПВО резко снизилась. Дальнейшее развитие её «развала» было приостановлено руководством страны в 1961 г. Немалая заслуга в этом принадлежит О.В. Толстикову и его ближайшим соратникам.

Преобразование МПВО в ГО ознаменовало начало качественно нового этапа в её развитии и, прежде всего, разработки и последовательного формирования стройной системы взглядов на комплексную защиту всего населения, объектов и отраслей народного хозяйства страны от оружия массового поражения, ликвидацию последствий его применения.

Гражданская оборона была создана по территориально-производственному принципу, её возглавлял начальник Гражданской обороны СССР. За время своего существования ГО страны прошла несколько этапов своего развития.

В ходе первого этапа (1961 – 1972) за основу защиты населения при возможном массированном ядерном нападении противника, когда в соответствии со стратегическими планами США ожидалось несколько тысяч ударов по всем крупнейшим городам СССР и важнейшим объектам народного хозяйства, была принята концепция о проведении массовой эвакуации в загородную зону из городов – вероятных целей нападения. Для обеспечения защиты персонала, который оставался работать на предприятиях этих городов – вероятных целях нападения, строились убежища. Проводилась активная подготовка к обеспечению крупномасштабных спасательных операций и мероприятий в очагах поражения. Для этого совершенствовались войска ГО, создавались массовые невоенизированные спасательные и аварийно-спасательные формирования.

На втором этапе (1972 – 1992) появились новые направления в ГО. Главное внимание уделялось быстрейшему накоплению средств защиты населения от оружия массового поражения. В этот период ежегодно в стране строилось: убежищ на 1 млн. человек и противорадиационных укрытий на 3–4 млн. человек. Активно приспособлялись под защитные сооружения метрополитены и подземные горные выработки. Создавался запас средств индивидуальной защиты (СИЗ), достаточный для обеспечения всего населения страны. Особую актуальность в эти годы приобрела проблема обеспечения устойчивого функционирования экономики страны в военное время, решение которой было также возложено на ГО.

С 1992 г. начался третий этап развития ГО, характеризующийся несколькими особенностями.

1. Чернобыльская катастрофа в 1986 г. и землетрясение в Армении в 1988 г., принёсшие огромные человеческие жертвы и материальный ущерб, заставили по-новому взглянуть на реальную готовность государства к предупреждению и ликвидации катастроф, происходящих в мирное время, и, соответственно, на роль и место в этом ГО.

2. За прошедшие годы существенно изменилась военно-политическая обстановка в мире, значительно снизилась реальная возможность возникновения новой мировой войны, что объективно несколько ослабило внимание к мероприятиям ГО.

3. Изменились характер и средства вооружённой борьбы. На первый план выдвинулась вероятность возникновения локальных вооружённых конфликтов с применением обычных средств поражения, в первую очередь высокоточного оружия и оружия, основанного на новых физических принципах.

4. В условиях коренного политического реформирования общества и перехода к рыночной экономике кардинально изменилась социально-экономическая обстановка в России, государство уже не могло финансировать нужды ГО в прежних объёмах.

В этот тяжёлый период основные усилия руководства страны были направлены прежде всего на сохранение существующей системы ГО и ее материаль-

но-технической базы в условиях возникших экономических трудностей, на определённое совершенствование организации, сил и средств ГО, обеспечение возможности её участия в решении задач мирного времени.

В январе 1992 г. ГО была выведена из структуры Министерства обороны Российской Федерации (Минобороны России) Вооруженных Сил России и объединена с созданным в декабре 1991 г. Государственным комитетом Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ГКЧС России). Органы управления и войска ГО нацеливали на решение задач по защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера. В 1994 г. ГКЧС России был преобразован в МЧС России. На вновь образованное министерство возложили ряд дополнительных функций, включая ведение аварийно-спасательных работ на акваториях и координацию работ в области мобилизационной подготовки экономики.

2.2. Организация гражданской обороны в иностранных государствах

В настоящее время, в условиях многих неопределённостей (Какая будет война? Её масштабы? Виды применяемого оружия? Характер военных опасностей? и т.д.) за рубежом сложился довольно широкий спектр мнений о направлениях развития ГО. В одних странах, таких как Швейцария, Швеция, Израиль и др., традиционно уделяется большое внимание системе защиты населения, в других – ограничиваются декларациями, разработкой планов и почти ничего не предпринимается по линии создания материально-технического фонда ГО.

Всё это не позволяет выявить единые тенденции развития ГО для всех зарубежных государств. Вместе с тем можно выявить основные тенденции в развитии ГО отдельных стран.

К чему они сводятся?

1. Значение мероприятий ГО потеряло остроту, присущую временам «холодной» войны, но необходимость в них не отпала.

В большинстве зарубежных стран в последние годы наблюдается некоторое охлаждение к делам ГО. Это выражается в более ограниченном выделении бюджетных ассигнований на цели ГО, свёртывании некоторых программ ГО (строительство защитных сооружений, производство средств индивидуальной защиты и др.).

Такое положение дел характерно почти для всех стран (США, Англия, Франция, ФРГ и др.), за исключением Израиля, который в силу сложившейся военно-политической обстановки вынужден поддерживать высокий уровень готовности системы ГО.

В то же время ни одна из ведущих стран не отказывается полностью от систем ГО. Все понимают, что вероятность военных угроз сохраняется и ГО в случае обострения военно-политической обстановки может стать необходимой и актуальной (что наглядно видно в Израиле).

Вместе с тем всё чаще стало высказываться мнение, что требуется ГО нового типа, призванная быть эффективной не только в военное время, но и в мирное время.

Целесообразно и необходимо использовать силы и средства ГО для оказания помощи населению в ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий и катастроф.

На этих позициях стоит большинство стран. Не случайно МОГО переименовала себя в Международную организацию гражданской защиты (МОГЗ).

Это обусловлено тем, что в последние годы резко возросло число техногенных катастроф и стихийных бедствий. Местные органы власти требуют от руководителей ГО пересмотреть концепцию гражданской обороны с целью ориентации её на участие в предупреждении и ликвидации ЧС в мирное время.

Так, по мнению военно-политического руководства Швейцарии, миллиарды, вкладываемые в ГО, лишь тогда принесут эффект, когда будут чётко определены её задачи на мирное время.

2. Более тесной становится связь мероприятий ГО с мобилизационной подготовкой государств на мирное и военное время.

В США в 1981 г. был образован совет мобилизационной подготовки, возглавляемый помощником президента по национальной безопасности.

Совет состоит из секретариата и рабочих групп, одной из которых является группа ГО. Эта группа, возглавляемая руководителем ФЕМА, обеспечивает в общенациональном масштабе координацию усилий ведомств и органов управления по вопросам защиты населения, экономики и органов власти.

Следует отметить и другую особенность, связанную с мобилизационной готовностью. В связи с тем, что значительная часть мероприятий ГО не может быть подготовлена заранее в мирное время, возрастает объём мероприятий на период развёртывания систем ГО при переходе с мирного на военное время. Отсюда вытекает необходимость особого внимания к вопросам мобилизационной готовности ГО. Большинство зарубежных стран переносят часть мероприятий ГО на особый период, при этом обязательно отрабатывают мобилизационные планы, особенно в части материального и ресурсного обеспечения.

Активно идёт работа над проектом нового закона о ГО в Великобритании (ныне действующий был принят ещё в 1948 г.). Новый закон определит права и обязанности граждан, государственных и негосударственных структур, а также порядок их действий в случае террористических актов и в условиях стихийных бедствий. Планируется создать 14 региональных центров ГО, на которые будет возложены функции по подготовке и реализации планов по действиям в условиях ЧС, поддержание связи и координации с полицией, спецслужбами, военным ведомством и другими организациями.

Закон будет давать право органам ГО совместно с полицией, Минобороны и Минздравом объявлять закрытыми отдельные районы, проводить принудительную эвакуацию из зон ЧС.

3. В целом зарубежные специалисты приходят к мнению, что система ГО должна быть более мобильной, позволяющей осуществлять маневр силами и средствами ГО в короткие сроки.

В организации ГО развитых стран Западной Европы и Северной Америки есть много общего. Всё больше она отходит от военной организации, а все мероприятия приобретают более социальный, чем военный характер.

4. ГО в этих государствах является важным элементом их государственного устройства, появившимся в 50 – 70 гг. текущего столетия, закреплённым законодательными актами, в которых определены довольно чётко обязанности должностных лиц.

Организационная структура систем ГО за рубежом, в основном, идентична. В большинстве стран (Франции, ФРГ, Великобритании, Израиле, Мексике, Аргентине, Индонезии) функции руководства деятельностью ГО возложены на Министерства внутренних дел, а в некоторых странах – министерства (департаменты) юстиции и полиции (Швейцарии, Норвегии, Испании и Исландии); в Италии – Министерству защиты населения; в США органы ГО непосредственно были подчинены президенту, в последнее время они переподчинены Министерству внутренней безопасности (МВБ), а в Канаде – подчинены федеральному правительству.

Дело не столько в ведомственной принадлежности, сколько в мероприятиях ГО, всё реже и реже рассматриваемых в качестве стратегического фактора обороноспособности государства. Руководство ГО Польши намерено «в соответствии с международными нормами» избавить ГО от «военного балласта».

В последние годы о ГО всё больше говорят о социальном и гуманном плане, при этом реже увязывая её с военными аспектами.

Вместе с тем, речь не идёт о полной «девоенизации» ГО. Её связь с силовыми ведомствами остаётся.

Организация систем управления ГО в отдельных странах предусматривает деление их территорий на округа, подокруга, зоны, сектора, районы и участки ГО. В США имеется 10 округов (в каждом от 4 до 8 штатов), в Канаде 10 округов чрезвычайной готовности (по числу провинций), в ФРГ 15 округов (по количеству земель). Во всех из них, а также в различных административно-территориальных единицах (штатах, провинциях, землях, департаментах, графствах, городах и общинах) созданы соответствующие штаты ГО.

Во всех странах созданы и надёжно функционируют органы управления, системы связи и оповещения, защитные сооружения, разработаны планы эвакуации и рассредоточения населения, обеспечен запас средств защиты, ведётся обучение личного состава сил ГО и населения, развёрнута пропаганда идей ГО.

Однако, как следует из имеющейся информации, не везде эти элементы развиты и не всегда соответствуют требованиям, предъявляемым к ним в современных условиях. Поэтому руководством ГО принимаются меры по совершенствованию методов защиты и обеспечению выживания населения предопреде-

лена тем, что органы ГО во многих странах обладают реальной юридической силой (особенно: США, ФРГ, Франция, Швейцария и др.).

Как свидетельствуют публикации зарубежных специалистов, что показывает и практика, в системе гражданской обороны западных стран особое внимание уделяется вопросам планирования действий и поддержания постоянной готовности органов управления и формирований ГО на уровне местных органов власти – мэрий, на которые возлагается наибольший объём работ в условиях чрезвычайной обстановки.

Общее руководство ГО в них, как правило, осуществляют мэры, а непосредственное – назначаемые ими начальники ГО (начальники штабов ГО).

При возникновении крупных стихийных бедствий, аварий, катастроф и при ликвидации их последствий местные органы власти наделяются чрезвычайными полномочиями, что наглядно будет показано на примере США.

Для решения задач гражданской обороны на уровне местных органов власти в соответствии с распоряжением мэра, в первую очередь, привлекаются силы и средства ГО.

5. Современные взгляды на проблему защитного строительства в высоко-развитых капиталистических странах Западной Европы в основном совпадают и сводятся к тому, что заблаговременное создание на территории этих стран защитных объектов различного назначения (убежища, заглубленные пункты управления, лазареты и др.) являются целесообразным, так как обеспечивает в случае возникновения экстремальных ситуаций военного времени, а также при катастрофах и стихийных бедствиях, сохранение жизни людей или существенное снижение возможных потерь среди населения.

Практически во многих странах мира (особенно приведённых здесь) на всех этапах развития ГО особое значение придаётся созданию сети убежищ и укрытий. Наибольших успехов в этом достигли США, ФРГ, Швеция и Швейцария. В основу создания системы ЗС здесь положен принцип максимального использования имеющихся подземных сооружений, выработок и естественных полостей. Например, в США, начиная с 1950 г., проводилась широкая компания по обследованию и приспособлению под укрытия защищённых помещений в имеющихся и строящихся зданиях, заброшенных выработках, шахтах. В итоге в стране зарегистрировано 250 тысяч пригодных под укрытия помещений на 238 млн. мест.

В ряде стран – ФРГ, Великобритании, Дании и Норвегии для укрытия населения широко применяются подземные сооружения многоцелевого назначения (склады, спортивные сооружения, кафе, кинотеатры и др.), которые в случае необходимости могут быть в самые короткие сроки переоборудованы в убежища.

Во Франции, Италии и Бельгии строительство новых укрытий и убежищ практически не ведётся. Обосновывается это тем, что в этих странах большинство строений – каменные с подвальными помещениями, которые в случае необходимости после небольшого дооборудования могут быть использованы в качестве противорадиационных укрытий. Для этих же целей предусматривается использовать туннели, станции метро и т.п.

6. Эвакуация и рассредоточение как способ защиты рассматривается западными странами, хотя и не без учёта местных (для каждой страны) особенностей.

Для многих из них это дело не простое из-за сравнительно небольших территорий и высокой плотности населения, а также насыщенности промышленными предприятиями, тем не менее, почти во всех странах в той или иной мере планируется проведение эвакуации из угрожаемых районов (особенно в войне с применением ОСП и ВТО).

Особое мнение по поводу эвакуации населения имеет правительство Великобритании, считая его нерациональным из-за большой плотности населения и равномерного размещения на территории основных промышленных и военных объектов, а также отсутствия сопредельных государств.

Обращается внимание: на создание автоматизированных систем радиационного контроля и наблюдения; создание надёжной системы управления (в том числе системы связи); создание резервов материально-технических средств ГО (СИЗ, приборы, техника и т.д.) в оптимально обоснованных объёмах.

7. Исключительно большое внимание уделяется развитию системы оповещения о нападении и ЧС различного характера. Наиболее сокращённые системы оповещения созданы в США, Канаде, ФРГ, Великобритании, Италии. Основным средством непосредственного объявления тревог в них являются сирены (на территории ФРГ – свыше 20 тысяч, в Великобритании – 18 тысяч). Кроме того, информация чрезвычайного характера доводится с помощью радио и телевидения.

8. Практически во всех зарубежных странах имеются силы ГО, предназначенные для ликвидации последствий применения противником ОМП (ОСП), а также для ликвидации последствий стихийных бедствий, крупных производственных аварий и катастроф.

Принцип привлечения населения для служб в силах ГО различный: в США, Канаде, Великобритании – добровольный; в Турции, Бельгии, Норвегии и Нидерландах – добровольный сочетается с обязательным призывом определённых категорий людей.

Как правило, силы ГО в эти страны включают формирования: центрального подчинения, региональные, местные и подразделения самозащиты.

В США, Канаде, ФРГ, Великобритании, Италии и других странах использование частей и подразделений ВС для проведения спасательных и других аварийных работ оформлены законодательно и отражены в планах использования ВС в интересах ГО. Организация взаимодействия в ВС и ГО отрабатываются в ходе учений, а также при ликвидации последствий стихийных бедствий, производственных аварий и катастроф, где, как правило, используются специально подготовленные для проведения спасательных работ воинские части.

9. В системе проводимых мероприятий по ГО значительное место отводится её пропаганде (и информации) населения к действиям в условиях чрезвычайной обстановки.

По мнению руководства ГО всё население страны должно иметь чёткое представление о современном оружии, способах защиты от него и мероприяти-

ях, проводимых в случае возможного нападения, а также при возникновении различных стихийных бедствий, аварий и катастроф.

Особое внимание отводится общественной информации, особенно в центральных районах США, Канады, ФРГ, Швеции и Швейцарии, где созданы специальные органы по информации населения (издаются брошюры, памятки, плакаты). В США, например, такие материалы составляются на конкретный район с учётом наиболее возможных стихийных бедствий, а также в случае нахождения в районе опасных промышленных предприятий, возможных производственных аварий и катастроф.

Широкое распространение получили демонстрация тематических короткометражных документальных или учебных кинофильмов, а также организация стационарных и передвижных выставок, в ряде стран такие вставки приурочиваются к проведению недель и дней ГО. В ФРГ и Швейцарии – это «неделя самозащиты», во Франции – «день противопожарной безопасности». Начиная с 1992 г. эти мероприятия должны организовываться 1 марта на основе решения МОГО, которое объявлено «международным днём ГО (ГЗ)».

В пропаганде активно участвует пресса, издавая материалы по ГО.

10. Во всех странах большое внимание уделяется спасательной подготовке кадров в учебных заведениях: в ФРГ – Академия ГО, во Франции – институт ГО, в Великобритании – колледж ГО, в Бельгии, Дании, Нидерландах и Греции – национальные школы и центры. В США имеется Академия противопожарной защиты, а также институт управления в ЧС, входящие в национальный центр подготовки в ЧС.

Везде придаётся большое внимание проведению учений по ГО. В ходе их население не только наблюдает за действием органов и формирований ГО, но в ряде случаев, например, при организации эвакуации и занятий защитных сооружений и т.п. Само участвует в них, знакомясь с установленными на чрезвычайный период сигналами тревоги в практической деятельности сил органов ГО.

11. Вопрос о финансировании мероприятий ГО занимает одно из центральных мест. В связи с тем, что полностью покрыть все расходы на гражданскую оборону из федерального бюджета, даже очень богатой стране, не представляется возможным, принимаются меры по распределению этих расходов на федеральный, местный уровень и частный сектор.

В США 50 % расходов покрывается из местного бюджета, 50 % из бюджета штатов и местных органов власти. В Швейцарии из федерального бюджета – 46 % из бюджетов кантонов – 43 %, остальные расходы возлагаются на коммуны.

В ФРГ, например, принят специальный закон, в соответствии с которым основная часть расходов на мероприятия по подготовке ГО возложена на местные органы.

Примеры финансирования ГО (на душу населения в долларах США в год) следующие: Швейцария – 29; Швеция – 20; Дания, Норвегия, Финляндия – по 9; ФРГ – 6,6; Великобритания – 1,8; США – 0,6.

2.3. Международное сотрудничество в области защиты от чрезвычайных ситуаций

Основными направлениями международного сотрудничества России в сфере обеспечения защиты от ЧС являются:

- выполнение обязательств, вытекающих из членства Российской Федерации в международных организациях и её участия в международных договорах и конвенциях по охране окружающей природной среды;
- обеспечение максимального учёта интересов России в деятельности международных организаций на основе признанного статуса с переходной экономикой;
- объединение усилий для решения глобальных и региональных экологических проблем;
- адаптация международного опыта для решения национальных экологических проблем.

Основными тематическими и региональными направлениями деятельности в области международного сотрудничества России являются:

- предотвращение дальнейшего ущерба для глобального климата и атмосферы с необратимыми последствиями для будущих поколений;
- сокращение загрязнения атмосферы и трансграничного переноса загрязняющих веществ;
- рациональное использование ресурсов пресной воды;
- охрана морской среды и комплексное освоение прибрежных зон;
- рациональное использование, сохранение и устойчивое освоение всех видов возобновимых ресурсов;
- борьба с опустыниванием и засухой;
- сохранение биологического разнообразия;
- экологически безопасное обращение с токсичными химическими веществами, опасными, радиоактивными отходами;
- охрана окружающей природной среды Волго-Каспийского региона, в бассейне Балтийского моря, северо-западной части Тихого океана, бассейнов Чёрного и Азовского морей, экосистемы озера Байкал и региона Арктики.

Международное сотрудничество способствует разработке и созданию адекватной системы управления качеством окружающей среды, созданию эффективного и действенного механизма природопользования. Использование международного опыта позволяет усовершенствовать законодательство и нормативную правовую базу природоохранной деятельности, разработать и внедрить высокоэффективные системы экологического мониторинга.

Международно-правовое регулирование состоит из нескольких этапов:

- 1) выработка общих конвенций, трансформирующих общие принципы в обязательные нормы;
- 2) заключение договоров, развивающих международно-правовые принципы в области окружающей среды;

3) заключение региональных договоров, касающихся общих или специальных вопросов охраны окружающей среды.

Международный договор – источник большинства международно-правовых норм. Договор одновременно служит как инструментом, обеспечивающим функционирование всей системы международных отношений, так и инструментом внешней политики каждого государства.

Многосторонние договоры, представляющие интерес для международного сообщества государств в целом, направленные на создание общепризнанных норм международного права и предназначенные для участия всех государств, являются основными источниками международного права окружающей среды. Двусторонние договоры заключаются между двумя государствами. Их примером являются межправительственные соглашения.

Международные договоры подразделяются также по территориальной сфере действия: локальные – направлены на решение локальных экологических проблем, например, проблем пограничных территорий; субрегиональные – направлены на охрану отдельных экологических систем; региональные и глобальные – соответственно на решение региональных и глобальных экологических проблем.

Международные договоры делятся, в зависимости от степени взаимосвязи с проблематикой охраны окружающей среды, на три группы:

1) договоры, регулирующие отношения в области охраны окружающей среды. Они не содержат природоохранных норм, но закрепляют правовой статус природных объектов (например, правовой режим водоёмов), косвенно влияя на осуществление комплекса природоохранных мероприятий;

2) договоры, регулирующие отношения в области использования природных объектов, содержащие одновременно незначительное количество природоохранных норм (Конвенция по морскому праву);

3) договоры, полностью ориентированные на регулирование международно-правовых отношений в области охраны окружающей среды.

Особо следует выделить рамочные соглашения, имеющие глобальный характер, фиксирующие общие для всех государств-участников обязательства, но, при этом, не ограничивающие договаривающиеся стороны перечислением запрещённых действий (Конвенция об изменении климата, Конвенция о биологическом разнообразии, Конвенция о запрещении военного или любого другого враждебного использования средств воздействия на окружающую среду и др.).

Реестр международных договоров и других соглашений в области окружающей среды, издаваемый штаб-квартирой ЮНЕП в Найроби (Кения), включает более полутора сотен соглашений. Всего же в мире насчитывается более трёхсот многосторонних, региональных и двусторонних соглашений, так или иначе затрагивающих проблемы окружающей среды.

Российская Федерация ратифицировала около 40 многосторонних (международных) соглашений, приняв многие из них к исполнению, как правоприм-

ница бывшего СССР. Характеристики некоторых конвенций представлены в табл. 2.

Имея границы с 14 государствами и выход к 14 морям, Россия имеет большое количество обязательств по решению двусторонних и региональных экологических проблем. Активное участие в этом процессе принимают Вооружённые Силы РФ.

Присоединяясь к международному договору, каждое государство проходит, как правило, через три стадии: участие в разработке и согласовании параметров, подписание, ратификация.

Ратификация – это окончательное утверждение международного договора высшим органом государственной власти. В международно-правовом аспекте ратификация окончательно закрепляет обязательства по участию в договоре (в форме ратификационной грамоты), а во внутригосударственном аспекте – закрепляет международно-правовые нормы в форме закона, указа, постановления и т.п. Например, Конвенция о защите Чёрного моря от загрязнения 1992 г., ратифицирована Российской Федерацией постановлением Верховного Совета РФ от 12 августа 1993 г. № 5614-1.

С осуществлением правовой реформы в РФ все конвенции ратифицируются федеральными законами. Например, Конвенция о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и о его уничтожении 1993 г. ратифицирована Федеральным законом РФ от 5 ноября 1997 г. № 138-ФЗ. Ратификационный федеральный закон, принимаемый Государственной Думой, подлежит обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Президент РФ подписывает закон, а также ратификационную грамоту.

2. Некоторые многосторонние соглашения (конвенции) в области охраны окружающей среды

Название соглашения (конвенции)	Цель	Основные положения
Конвенция о запрещении военного или любого другого враждебного использования средств воздействия на окружающую среду, 1976 г., Женева, Швейцария	Достижение эффективного прогресса в направлении принятия дальнейших мер в области разоружения; запрет военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду в интересах будущих поколений	Запрет на военное или любое иное враждебное использование средств воздействия на природную среду, которые имеют широкие, долгосрочные или серьёзные последствия, в качестве способов разрушения, нанесения ущерба или причинения вреда; обмен научной и технической информацией относительно средств воздействия; декларирование механизма консультаций и сотрудничества
Венская конвенция об охране озонового слоя, 1985 г., Вена, Австрия	Защита и охрана здоровья людей и окружающей среды от неблагоприятных воздействий, связанных с изменением в озоновом слое	Сотрудничество в области веществ и процессов, которые влияют на изменение состояния озонового слоя; создание альтернативных веществ и технологий; наблюдение за состоянием озонового слоя; международное сотрудничество и контроль
Конвенция о помощи в случае ядерной аварии или радиационной аварийной ситуации, 1986 г., Вена, Австрия	Обеспечение высокого уровня безопасности при осуществлении ядерной деятельности, обеспечение мер, направленных на предотвращение ядерных аварий, сведение к минимуму последствий ядерной аварии	Обмен информацией, создание системы международной помощи при ядерной аварии при участии Международного агентства по атомной энергии; создание системы оказания медицинской помощи или временного переселения пострадавших и/или эвакуируемых лиц; порядок возмещения затрат
Базельская конвенция о контроле за трансграничной перевозке опасных отходов и их удалением, 1989 г., Базель, Швейцария	Обязательства сторон по сокращению трансграничного переноса отходов (по перечню Конвенции); максимальное снижение объёма и токсичности опасных отходов; оказание помощи развивающимся странам	Запрет на вывоз и ввоз опасных отходов, координация действий правительственных организаций

Название соглашения (конвенции)	Цель	Основные положения
Конвенция о биологическом разнообразии, 1992 г., Рио-де-Жанейро, Бразилия	Сохранение биологического разнообразия; устойчивое использование компонентов биологического разнообразия; справедливое распределение преимуществ (выгоды) от использования генетических ресурсов	Объявление принципа национального права на местные природные ресурсы с одновременным соблюдением прав других государств; сотрудничество в области сохранения биологического разнообразия в регионах, не попадающих под национальную юрисдикцию; ответственность государств за формирование и реализацию национальной стратегии, планов и программ по сохранению и рациональному использованию биологического разнообразия
Рамочная конвенция ООН об изменении климата, 1992 г., Нью-Йорк, США	Добиться стабилизации концентраций парниковых газов в атмосфере на таком уровне, который не допускал бы опасного антропогенного воздействия на климатическую систему; достижение указанного уровня в сроки, достаточные для естественной адаптации экосистем к изменению климата, позволяющие не ставить под угрозу производство продовольствия и обеспечивающие дальнейшее экономическое развитие на устойчивой основе	Построение общей, но дифференцированной системы ответственности с учётом конкретных национальных и региональных приоритетов, целей и условий развития; создание национальных кадастров антропогенных выбросов из источников и абсорбции поглотителями; разработка и передача технологий, методов и процессов, приводящих к ограничению, снижению или прекращению антропогенных выбросов парниковых газов; содействие рациональному использованию поглотителей и накопителей всех парниковых газов, не регулируемых Монреальским протоколом, включая биомассу, леса, океаны и другие наземные, прибрежные и морские экосистемы и др.
ХЭЛКОМ (Конвенция по защите морской среды района Балтийского моря), 1974 – 1992 г., Хельсинки, Финляндия	Охрана и оздоровление морской среды региона Балтийского моря средствами регионального сотрудничества	Ограничение и контроль за проникновением в регион опасных и вредных веществ, включая загрязнение от наземных источников; предотвращение загрязнения от морских судов, отходов и использования морского дна; борьба с морским загрязнением

Название соглашения (конвенции)	Цель	Основные положения
Конвенция по оценке воздействия на окружающую среду в трансграничном контексте, 1991 г., Эспо, Финляндия	Содействие устойчивому экономическому развитию; использование оценки воздействия на окружающую среду в качестве предупредительной меры против трансграничной деградации окружающей среды	Принятие стратегических, юридических и административных мер по контролю за негативным воздействием; введение системы уведомлений и негативных воздействий; проведение исследований по улучшению методов оценки воздействия на окружающую среду
Конвенция о защите Чёрного моря от загрязнения, 1992 г., Бухарест, Румыния	Защита морской среды Чёрного моря и сохранения его живых ресурсов	Предотвращение загрязнений морской среды Чёрного моря из любых наземных источников и источников водного базирования веществами или материалами, указанными в конвенции; запрет на захоронение вредных веществ; регулирование деятельности на континентальном шельфе; определение мер по техническому сотрудничеству и мониторингу; создание системы ответственности
Конвенция по трансграничным последствиям промышленных аварий, 1992 г., Хельсинки, Финляндия	Защита человека и окружающей среды от промышленных аварий путём максимально возможного предотвращения таких аварий, снижения их частоты и уровня воздействия, а также смягчения последствий	Оказание взаимной помощи в случае аварии; сотрудничество в проведении научных исследований и разработок; обмен информацией и технологиями; определение основных методов при профилактике особо опасных аварий и проведение ответственных действий
Конвенция о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды, 1998 г., Орхус, Дания	Информирование общественности и привлечение её к решению экологических проблем	Создание механизма участия общественности в принятии экологических решений, обеспечение прав граждан на здоровую окружающую среду

Глава 3

ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПОДГОТОВКИ В ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ И ЗАЩИТЫ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

3.1. Политика государства в области подготовки к защите от чрезвычайных ситуаций

В последние годы усилия МЧС России при поддержке Президента и Правительства Российской Федерации были направлены на сохранение потенциала системы гражданской обороны и её материально-технической базы. В целом это удалось сделать, хотя следует констатировать, что в силу объективных причин он всё же снизился. В начале XXI века нужно не только восстановить его, но и значительно повысить. К этому обязывает ряд обстоятельств.

Первое. На рубеже веков меняется, и не в лучшую сторону, военно-политическая обстановка для России. Несмотря на снижение уровня военно-политического противостояния на международной арене, всё же нельзя не учитывать, что пока ещё не созданы достаточно надёжные гарантии необратимости позитивных тенденций.

Второе. Характер и особенности современных войн и тенденций их развития в XXI веке определяют необходимость особого внимания к проблемам защиты населения, материальных и культурных ценностей, всей инфраструктуры государства в целом в период военных действий. Войска в наши дни стремятся избегать прямых столкновений на поле боя, предпочитая обмениваться авиационно-ракетными ударами на расстоянии по живой силе, объектам и учреждениям тыла. Всё это ведёт к росту потерь среди мирного населения и к разрушению среды обитания человека.

Характерен пример агрессии против Югославии, где объектом активного воздействия был тыл страны. ВВС НАТО выполнили 9300 боевых вылетов, выпустив 24 тыс. боеприпасов, суммарная мощность которых по тротиловому эквиваленту превысила 15 тыс. тонн. Было выведено из строя до 70 % объектов оборонной промышленности, более 40 крупных мостов, 35 % объектов энергоснабжения.

Третье. В современных условиях и планах на перспективу полностью не исключена вероятность применения оружия массового поражения. Всё больше государств становятся владельцами ядерного оружия. В военных доктринах всех ядерных государств предусматривается так называемое ограниченное применение ядерных боеприпасов. Кроме того, надо учитывать и то обстоятельство, что и обычное современное высокоточное оружие может вызвать последствия, соизмеримые с применением оружия массового поражения (разрушение АЭС, химических предприятий, гидротехнических сооружений, плотин и т.д.).

Четвёртое. В XXI веке возможно появление новых видов перспективного оружия, основанных на новых физических принципах. К ним относится информационное, психотропное, метеорологическое, геофизическое, инфразвуковое и другое.

Пятое. Одной из самых актуальных в последнее время стала проблема терроризма. Он приобретает такой масштаб, когда не исключается вероятность террористических актов с особо тяжкими последствиями для общества. Опыт ликвидации диверсий в последние годы показал, что необходимы специально подготовленные силы. Ими призваны стать Войска гражданской обороны.

В целом можно сделать вывод, что и в XXI веке гражданская оборона будет оставаться важным элементом национальной безопасности России. Как это и определено в Концепции национальной безопасности Российской Федерации.

В связи с этим особое значение имеет содержание и направление государственной политики в области гражданской обороны. Основы этой политики в начале 2004 г. были утверждены Президентом Российской Федерации.

Единая государственная политика в области гражданской обороны представляет собой систему официальных взглядов на оборонное строительство и обеспечение безопасности государства, а также систему мер политического, экономического, социального и иного характера, реализуемых федеральными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями и гражданами, по совершенствованию подготовки к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Единая государственная политика в области ГО формируется на основе Конституции Российской Федерации, федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ, Положения о гражданской обороне в Российской Федерации, иных нормативных правовых актов, а также на основе общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

Основными задачами единой государственной политики в области гражданской обороны являются:

- обеспечение реализации полномочий федеральных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций в области гражданской обороны, осуществления эффективного управления и координации их деятельности в данной сфере;

- проведение мер по организации и ведению гражданской обороны, по защите населения, материальных и культурных ценностей, по сохранению объектов РФ, существенно необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время;

- совершенствование нормативно-правовой базы в области гражданской обороны с учётом современных требований, в том числе в области противодействия новым видам опасностей и угроз для Российской Федерации, включая терроризм;

– формирование эффективного механизма выполнения положений законодательных, нормативных правовых и иных актов, а также реализация специальных, разрешительных, надзорных и контрольных функций в области гражданской обороны;

– международное сотрудничество в целях предотвращения военной опасности, кризисов и конфликтов посредством тесного взаимодействия в рамках Международной организации гражданской обороны, а также с соответствующими органами иностранных государств.

Основной целью государственной политики является обеспечение готовности гражданской обороны к выполнению возложенных на неё задач.

В современных условиях гражданская оборона как составная часть системы национальной безопасности и обороноспособности страны должна быть готовой:

– выполнять задачи при любых вариантах развёртывания военных действий и крупномасштабных террористических актов, в том числе в условиях массированного применения противником современных и перспективных средств поражения. При этом основное внимание должно уделяться готовности к действиям в условиях локальных и региональных войн с применением различных видов оружия;

– принимать участие в защите населения и территорий в условиях чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при террористических актах.

Одним из основных направлений государственной политики является развитие нормативно-правовой базы. Её формирование в области ГО предполагает выполнение следующих мероприятий:

– создание системы нормативных правовых актов, регламентирующих основы развития гражданской обороны в Российской Федерации;

– формирование механизма реализации требований нормативно-правовой базы в области гражданской обороны, разработка положений о гражданской обороне и других нормативных правовых и методических документов. При этом крайне важное значение имеет работа по совершенствованию нормативной базы в субъектах РФ и органах местного самоуправления;

– реализация действующих организационных и методических документов, определяющих порядок подготовки и ведение гражданской обороны.

Ключевым направлением государственной политики является совершенствование методов и способов защиты населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Прежде всего речь идёт о совершенствовании системы оповещения населения. В современных условиях на базе достижений в области информационных технологий появились качественно новые возможности для её обеспечения.

В этих целях представляется целесообразным:

– определить (с организационной и технической сторон) порядок использования сетей мобильной и сотовой телефонной связи;

– определить возможность использования современных цифровых сетей связи, передачи данных и вещания в интересах оповещения органов управления, должностных лиц и населения;

– уделить особое внимание использованию современных цифровых телефонных станций в интересах массового оповещения населения (особенно в ночное время, когда телефон может быть единственным эффективным средством оповещения и информирования).

В условиях войн с обычным оружием вряд ли целесообразно рассчитывать на проведение массовых эвакуационных мероприятий, особенно их крупных городов. Людей можно эффективно защищать там, где они живут, трудятся, отдыхают путём укрытия их в защитных сооружениях.

Опыт применения защитных сооружений в годы Великой Отечественной войны, сохранивших жизни людей на фронте и в тылу, показал их высокую эффективность. Кстати, и во многих военных конфликтах современности инженерная защита населения являлась наиболее доступным и надёжным способом защиты. Комплексное применение защитных сооружений, эвакуации, средств индивидуальной защиты может обеспечить максимальное снижение поражения населения.

Многие предприятия, учреждения и организации располагают значительным фондом убежищ и укрытий. Его необходимо сохранять, поддерживать в определённой готовности к использованию в ЧС. К сожалению, не везде убежища поддерживаются в сохранности и зачастую дорогостоящие сооружения выходят из строя. Задача состоит также и в том, чтобы имеющийся фонд восполнить и увеличить. Несмотря на трудности экономического характера, нельзя отказываться от строительства защитных сооружений. Там, где это необходимо, убежища должны строиться целевым назначением, нормативная правовая база на этот счёт имеется. Это, в первую очередь, касается объектов, представляющих потенциальную опасность для работающих смен и населения, проживающего в непосредственной близости от них.

В основном же накопление убежищ и укрытий должно идти путём освоения подземного пространства городов и населённых пунктов – метрополитенов, горных выработок, тоннелей различного назначения, подземных коммуникаций и других сооружений, пригодных для этих целей.

Наряду с мероприятиями по эвакуации и инженерной защиты необходимо обеспечить:

– совершенствование радиационной, химической, медико-биологической и противопожарной защиты населения;

– создание запасов и своевременное обновление накопленных запасов средств индивидуальной защиты и приборов радиационной, химической разведки и дозиметрического контроля, улучшение условий их хранения и осуществление контроля за их техническим состоянием;

– создание условий для оперативной выдачи населению средств индивидуальной защиты в установленные сроки;

– организацию накопления, хранения и использования для целей гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и других средств;

– организацию обеспечения населения, проживающего вблизи химически опасных объектов, средствами индивидуальной защиты органов дыхания;

– совершенствование деятельности сети наблюдения и лабораторного контроля гражданской обороны, создание автоматизированных систем радиационного контроля и наблюдения;

– оказание всех видов медицинской помощи.

В настоящее время особое значение имеет проблема развития сил гражданской обороны. Оно осуществляется на основе качественно новых подходов к оптимизации их состава и структуры, повышения готовности к решению возложенных задач, комплексного применения современной техники и новейших технологий, улучшения подготовки личного состава.

Успешное решение многочисленных и сложных по своему содержанию задач, возложенных на гражданскую оборону, во многом зависит от уровня подготовки населения к действиям в сложных условиях военного времени.

Первоочередными мероприятиями в данной области являются:

– организация подготовки руководящего состава гражданской обороны и обучения всех категорий населения по гражданской обороне с применением современных методик и технических средств, в том числе с привлечением федеральных, региональных и местных средств массовой информации;

– разработка современных методов обучения и подготовка новых программ по гражданской обороне для руководящего состава, формирований и различных категорий населения;

– систематическое проведение учений, штабных тренировок и тренировок с руководящим составом, органами управления, формированиями.

В последние годы происходит изменение взглядов и подходов к вопросам обеспечения безопасности человека.

Создаётся новая самостоятельная область знания – теория управления рисками, или теория безопасности жизнедеятельности. Нельзя разрывать подготовку населения к защите и действиям в мирное и военное время. Надо более активно и эффективно использовать возможности средств массовой информации, коммуникационных сетей, компьютерные технологии. Во всех учебных заведениях необходимо вносить соответствующие коррективы программы обучения по курсам БЖ и ОБЖ и повышать эффективность и качество в обучении.

Особым направлением государственной политики является подготовка и реализация мероприятий, направленных на сохранение объектов, существенно необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время.

Проведённые исследования показывают, что при комплексном использовании активных и пассивных средств маскировки и защиты объектов экономики и инфраструктуры силами Вооружённых Сил и гражданской обороны можно достичь эффективности защиты этих объектов от высокоточного оружия.

Сохранение объектов, существенно необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время, предполагает:

- разработку научно-методических основ повышения устойчивости функционирования объектов экономики и инфраструктуры, обеспечивающих жизнедеятельность населения в условиях военного времени, организации их защиты от всех видов современных средств поражения;

- рациональное размещение населённых пунктов, объектов экономики и инфраструктуры, а также средств производства в соответствии с требованиями инженерно-технических мероприятий ГО;

- осуществление мер, направленных на повышение физической устойчивости объектов;

- разработку и подготовку мероприятий по комплексной маскировке важных объектов экономики и инфраструктуры, а также по технической защите информации автоматизированных систем управления этими объектами;

- создание условий для быстреего восстановления работоспособности пострадавших объектов.

В сложившихся условиях крайне важно правильно определить экономические подходы к решению задач гражданской обороны. В силу сложившихся экономических причин гражданская оборона какое-то время вынуждена будет сидеть на «голодном пайке». К сожалению, в настоящее время и в ближайшем будущем не представляется возможным реализовывать крупные программы по подготовке гражданской обороны к действиям в военное время. Поэтому в этих условиях очень важно:

- обеспечивать правильный выбор приоритетов при финансировании и реализации мероприятий ГО;

- при разработке и накоплении средств защиты максимально учитывать интересы защиты населения как в мирное, так и в военное время;

- более активно реализовывать принцип «двойного использования» средств защиты, который предполагает, с одной стороны, чтобы имеющиеся сооружения и имущество гражданской обороны можно было своевременно использовать по назначению, с другой – материально-техническая база гражданской обороны по возможности должна использоваться для социально-экономических целей и для нужд предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Особое внимание хотелось бы обратить на одно из важнейших положений государственной политики по вопросу финансирования мероприятий гражданской обороны. Определено, что финансирование мероприятий гражданской обороны осуществляется за счёт средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и средств организаций.

Решение оборонных проблем всегда требовало и требует консолидированных усилий всех органов власти и всего общества. Большие и сложные задачи гражданской обороны могут быть решены только при активном участии всех

федеральных органов власти, органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, руководителей предприятий и организаций, трудовых коллективов и всего населения.

3.2. Развитие законодательной и нормативной правовой базы

В 2004 г. на федеральном уровне была проведена значительная работа по совершенствованию законодательства, в том числе и в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Большая часть нормотворческой деятельности была направлена на реализацию проводимой в стране реформы по разграничению полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, а также совершенствование структуры федеральных органов исполнительной власти.

Одним из приоритетных направлений деятельности МЧС России в 2004 г. являлось формирование современной нормативной правовой базы. В истёкшем году в соответствии с Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ внесены существенные изменения и дополнения в ряд федеральных законов, в том числе: «О гражданской обороне», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О пожарной безопасности», «Об аварийно-спасательной службе и статусе спасателей»; закреплён новый статус гражданской обороны, ориентированный на защиту населения от всего спектра угроз мирного и военного времени, уточнены полномочия руководителей всех уровней исполнительной власти в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе от пожаров.

В 2004 г. на федеральном уровне были приняты: два федеральных закона, правовыми нормами которых внесены изменения практически во все законодательные акты, составляющие правовое поле в области обеспечения безопасности в ЧС; 6 указов Президента Российской Федерации; около 100 постановлений Правительства Российской Федерации более 20 приказов МЧС России.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 г. № 895 утверждено «Положение о приоритетном использовании, а также приостановлении или ограничении использования любых сетей связи и средств связи во время чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», определяющее порядок использования любых сетей связи и средств связи во время чрезвычайных ситуаций, приостановления или ограничения их использования, а также определяющее приоритетных пользователей.

В целях защиты прав и свобод граждан Российской Федерации, на основе разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, оптимизации деятельности федеральных органов исполнительной власти, а также с учётом закреплённых Конституцией Российской Федерации и федеральными законами вопросов местного значения принят Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных зако-

нов», «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон», «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В Федеральном законе от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ решаются задачи обеспечения конституционного принципа равенства прав и свобод человека и гражданина, повышения материального благосостояния граждан, обеспечения экономической безопасности государства и приведения системы социальной защиты граждан, которые пользуются льготами и социальными гарантиями которым предоставляются компенсации, в соответствии с принципом разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также принципами правового государства с социально ориентированной рыночной экономикой.

Этот закон внёс изменения в более чем 250 действующих нормативных правовых актов, в том числе и в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, пожарной, промышленной, радиационной и экологической безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, а также санитарно-эпидемиологического благополучия населения и его антитеррористической защищённости.

Основная цель Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ – отразить те значимые реформы, которые проводятся в Российской Федерации. Например, реформа федеральных отношений и местного самоуправления, суть которой – разграничение полномочий между регионами и центром и замена натуральных льгот денежными компенсациями. Попутно законодатели внесли и другие изменения в законодательные акты, многие из которых были приняты уже достаточно давно и не соответствуют современным реалиям.

В основополагающие законодательные акты, регулирующие правовые отношения в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, пожарной и промышленной безопасности, а также социальной защиты граждан, пострадавших от радиационных аварий и катастроф, Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ внесён ряд изменений и дополнений; в частности статьёй 40 внесены изменения в Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

В статью 3 внесено дополнение в цели, определяющие его направленность, в том числе на разграничение полномочий в области защиты населения и территорий от ЧС между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями, что существенно расширяет предмет правового регулирования закона.

Законодательно закреплено участие сил и средств гражданской обороны в защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, порядок их привлечения к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликви-

дации чрезвычайных ситуаций федерального и регионального характера. Правовая норма внесена в Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне».

В статьях закона, определяющих полномочия Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в соответствии с разделением их полномочий указаны уровни чрезвычайных ситуаций (трансграничный, федеральный, региональный, муниципальный), на которые распространяются эти полномочия (ст. 10, 11). В статье 11, кроме того, утратил силу подпункт «и» пункта 1 (см. предыдущую редакцию Федерального закона), регламентирующий полномочия по созданию органами государственной власти субъектов Российской Федерации при своих органах исполнительной власти постоянно действующих органов управления, специально уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от ЧС, что объясняется тем, что в соответствии с положениями п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» создаются территориальные органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации ЧС по субъектам Российской Федерации, которые входят в систему МЧС России и будут реализовывать данные полномочия.

Приказом МЧС России от 6 августа 2004 г. № 372 утверждено «Положение о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации» (зарегистрировано в Минюсте России 13 августа 2004 г., регистрационный № 5977), в Положении отражены основные задачи, функции и полномочия этого органа, именуемого Главное управление Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий по субъекту Российской Федерации (Главное управление МЧС России по субъекту Российской Федерации).

В новой редакции Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» законодательно закреплено финансовое обеспечение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В соответствии со статьёй 24 этого Федерального закона: финансовое обеспечение установленных этим Федеральным законом мер по предупреждению и ликвидации последствий ЧС является расходным обязательством при ЧС, соответственно:

- федерального и межрегионального характера – Российской Федерации;
- регионального и межмуниципального характера – субъектов Российской Федерации;
- в границах (на территории) муниципального образования – муниципального образования.

Организации всех форм собственности участвуют в ликвидации чрезвычайных ситуаций за счёт собственных средств в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Значительные изменения претерпел Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (ст. 41): изменения затрагивают как вопросы организации деятельности органов, осуществляющих защиту личности, имущества, общества и государства от пожаров, так и вопросы прохождения службы в этих органах гражданами Российской Федерации.

В первой редакции этого закона были введены новые определения понятий:

– «пожарная охрана», в соответствии с которым на неё возлагаются дополнительные функции профилактики пожаров, а также проведения аварийно-спасательных работ, связанных не только с их тушением;

– «государственный пожарный надзор», который, исходя из определения, данного в законе, будет осуществляться исключительно должностными лицами органов государственного пожарного надзора, находящимися в ведении федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области пожарной безопасности;

– «ведомственный пожарный надзор»;

– «подтверждение соответствия в области пожарной безопасности»;

– «нормативные документы по пожарной безопасности»;

– «профилактика пожаров»;

– «первичные меры пожарной безопасности» и ряд других.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2004 г. № 820 утверждено «Положение о государственном пожарном надзоре», в соответствии с которым в целях обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации должностные лица органов государственного пожарного надзора федеральной противопожарной службы, являющиеся государственными инспекторами по пожарному надзору, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, осуществляют деятельность по проверке соблюдения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства, а также должностными лицами требований пожарной безопасности. Этим же положением определены органы государственного пожарного надзора, а также их полномочия в рамках своей компетенции.

Новая редакция статей 4 и 5 вносит кардинальные изменения в виды и структуру пожарной охраны; так, введена частная пожарная охрана, муниципальная пожарная охрана, а в новую структуру государственной противопожарной службы – федеральная противопожарная служба и противопожарная служба субъектов Российской Федерации.

При разграничении функций по обеспечению пожарной безопасности Федеральный закон вводит новые правила в распределении полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления в области пожарной безопасности. К ведению федеральных органов государствен-

ной власти в области пожаротушения отнесена функция по организации тушения пожаров на объектах, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектах, особо ценных объектах культурного наследия России, при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации.

К полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области пожарной безопасности относится организация тушения пожаров (за исключением пожаров, тушение которых возложено на федеральные органы государственной власти); к полномочиям органов местного самоуправления – обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах населённых пунктов, поселений.

В законе изменён порядок осуществления государственного пожарного надзора, в связи с чем изменились права и обязанности граждан в области пожарной безопасности, которые обязаны выполнять предписания, постановления и иные законные требования должностных лиц Государственного пожарного надзора (в старой редакции – пожарной охраны).

Разграничены в законе полномочия различных бюджетов Российской Федерации в области финансирования обеспечения деятельности служб пожарной безопасности.

Изменения, внесённые в Федеральный закон от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» (ст. 58), логически вытекают из того обстоятельства, что к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов предупреждения ЧС межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий, эпидемий и ликвидации их последствий.

В соответствии с новой редакцией закона финансовое обеспечение деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований, в том числе и мероприятий, направленных на социальную поддержку спасателей, является расходным обязательством создающих их органов исполнительной власти или органов местного самоуправления.

Медицинская и психологическая реабилитация спасателей, принимавших участие в проведении спасательных работ, а также их обязательное страхование будут осуществляться за счёт средств на содержание спасательных служб и формирований, т.е. за счёт финансовых средств органов, создавших соответствующие аварийно-спасательные формирования.

Статьями 3, 110 и 139 внесены изменения в законы, регулирующие вопросы социальной защиты граждан, подвергшихся радиации:

– Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 г. № 1244-1 «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы

на Чернобыльской АЭС» (в редакции Закона Российской Федерации от 18 июня 1992 г. № 3061-1);

– Федеральный закон от 26 ноября 1998 г. № 175-ФЗ «О социальной защите граждан Российской Федерации, подвергшихся воздействию радиации вследствие аварии в 1957 году на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Теча»;

– Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне».

Меры социальной поддержки, предусмотренные упомянутыми выше законами, являются расходными обязательствами Российской Федерации.

Федеральным законом от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ внесены изменения в ряд федеральных законов, регулирующих отношения в области промышленной, радиационной, экологической безопасности, безопасности гидротехнических сооружений, борьбы с терроризмом, касающиеся в основном вопросов разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также оптимизации их деятельности в сфере правового регулирования этих федеральных законов:

– Федеральный закон от 29 декабря 1994 г. № 79-ФЗ «О государственном материальном резерве» (ст. 43);

– Федеральный закон от 21 ноября 1995 г. № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» (ст. 61);

– Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» (ст. 62);

– Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения» (ст. 69);

– Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» (ст. 89);

– Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (ст. 90);

– Федеральный закон от 25 июля 1998 г. № 130-ФЗ «О борьбе с терроризмом» (ст. 106);

– Федеральный закон от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» (ст. 116);

– Федеральный закон от 4 мая 1999 г. № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха» (ст. 121);

– Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» (ст. 140).

Реализация Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ потребует доработки (отмены) ряда действующих и разработки новых нормативных правовых актов по вопросам, входящим в компетенцию МЧС России – в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, гражданской обороны, пожарной безопасности, безопасности людей на водных

объектах как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации.

Федеральным законом от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» внесены изменения в ряд федеральных законов в части, касающейся расширения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и её субъектов, а также расширения перечня вопросов местного значения муниципальных образований.

Так, в новой редакции Лесного кодекса Российской Федерации к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов отнесены вопросы тушения лесных пожаров в лесном фонде на территории субъекта Российской Федерации, обеспечение защиты лесов от вредителей и болезней леса; проведение мероприятий по профилактике лесных пожаров, противопожарному обустройству (за счёт субвенций из федерального бюджета).

В целях предотвращения лесных пожаров, борьбы с ними, а также с вредителями и болезнями леса органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах компетенции организуют ежегодно комплекс мероприятий, предусмотренных правовыми нормами Лесного кодекса.

В соответствии с изменениями, внесёнными в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации возложены задачи и полномочия в области:

31) организации тушения пожаров (за исключением лесных пожаров, пожаров на объектах, критически важных для национальной безопасности страны, других особо важных пожароопасных объектах, особо ценных объектах культурного наследия России, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, а также при проведении мероприятий федерального уровня с массовым сосредоточением людей);

45) организации и осуществления на межмуниципальном и региональном уровне мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории субъекта Российской Федерации, включая поддержку в состоянии постоянной готовности к использованию систем оповещения населения об опасности, объектов гражданской обороны, создание и содержание в целях гражданской обороны запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств;

50) осуществления поиска и спасания людей во внутренних водах и в территориальном море Российской Федерации;

51) создания, содержания и организации деятельности аварийно-

спасательных служб и аварийно-спасательных формирований.

В соответствии с новой редакцией Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям этих органов всех уровней (поселение, муниципальный район, городской округ) отнесены организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне, защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и (или) аварийно-спасательных формирований; осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья на соответствующих территориях муниципальных образований.

Важным этапом законодательной работы на федеральном уровне в 2004 г. явилось принятие новых положений о федеральных органах исполнительной власти, утверждённых указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации в связи с формированием новой эффективной структуры федеральных органов исполнительной власти, утверждённой указами Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» и от 20 мая 2004 г. № 649 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 было утверждено «Положение о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области защиты населения и территорий от ЧС содержатся в указах Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 г. № 927 и от 16 августа 2004 г. № 1082, которыми введены новые положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, Министерстве обороны Российской Федерации, а также в ряде положений о федеральных органах исполнительной власти, утверждённых соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации. Очевидно, что такая работа должна быть продолжена в 2005 г., особенно в части уточнения полномочий федеральных органов исполнительной власти, входящих в Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

В целях совершенствования государственной политики в области обеспечения безопасности Российской Федерации, повышения эффективности борьбы с терроризмом принят Указ Президента Российской Федерации от 13 сентября 2004 г. № 1167 «О неотложных мерах по повышению эффективности борьбы с терроризмом», в котором на федеральные органы власти была возложена задача разработки предложений по созданию эффективной системы государственного управления в кризисных ситуациях, предусматривающих выработку адекватных мер по предупреждению и предотвращению терроризма в любой форме, по

предупреждению техногенных аварий и катастроф, локализации их последствий, а также по своевременному оповещению населения о кризисных ситуациях или угрозе возникновения таких ситуаций и утверждению соответствующих планов действий в кризисных ситуациях.

В рамках проводимой в стране реформы по разделению полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации постановлениями Правительства Российской Федерации были утверждены соглашения между Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и администрациями федеральных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче друг другу части своих полномочий в решении вопросов организации тушения пожаров и предупреждения чрезвычайных ситуаций межмуниципального и регионального характера, стихийных бедствий и ликвидации их последствий. На 31 декабря 2004 г. было заключено 80 таких соглашений.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 г. № 47 «О Государственной инспекции по маломерным судам Российской Федерации» в ведение МЧС России была передана находящаяся в ведении Министерства природных ресурсов Российской Федерации Государственная инспекция по маломерным судам Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2004 г. № 835 утверждено «Положение о Государственной инспекции по маломерным судам Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий».

В соответствии с «Правилами задержания транспортного средства, помещения его на стоянку, хранения, а также запрещения эксплуатации», утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2003 г. № 759, был введён в действие приказ МЧС России от 21 мая 2004 г. № 230 «О формах служебной документации по задержанию маломерных судов, помещению их на специализированную стоянку и хранению» (зарегистрирован в Минюсте России 8 июня 2004 г., регистрационный № 5830).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2004 г. № 222 были утверждены «Правила финансирования в 2004 году расходов на социальные программы и на проведение мероприятий по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и стихийных бедствий за счёт средств Пенсионного фонда Российской Федерации», которыми установлен порядок направления, расходования и контроля за целевым использованием средств Пенсионного фонда Российской Федерации в 2004 г. Финансирование мероприятий по ликвидации последствий ЧС и стихийных бедствий в части оказания адресной материальной помощи неработающим пенсионерам, строительства и восстановления учреждений социального обслуживания осуществляется в соответствии с решениями Правительства Российской Федерации сверх сумм, предусмотренных на оказание государственной помощи.

В соответствии с «Положением о Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации послед-

ствий стихийных бедствий», утверждённым Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий», приказом МЧС России от 1 октября 2004 г. № 458 было утверждено «Положение о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – региональном центре по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (зарегистрирован в Минюсте России 15 октября 2004 г., регистрационный № 6068).

Региональный центр МЧС России осуществляет в установленном порядке руководство соединениями и воинскими частями войск гражданской обороны, подразделениями Государственной противопожарной службы МЧС России, поисково-спасательными подразделениями, иными подразделениями и организациями МЧС России, непосредственно подчинёнными региональному центру МЧС России, а также главными управлениями МЧС России по субъектам Российской Федерации в пределах своих полномочий.

Главные управления МЧС России по субъектам Российской Федерации в своей деятельности руководствуются упомянутым выше «Положением о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий – органе, специально уполномоченном решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъекту Российской Федерации», утверждённым приказом МЧС России от 6 августа 2004 г. № 372 (зарегистрировано в Минюсте России 13 августа 2004 г., регистрационный № 5977).

В соответствии с «Положением о МЧС России», утверждённым Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 и решением совместного заседания Совета Безопасности Российской Федерации и президиума Государственного совета Российской Федерации «О мерах по обеспечению защищённости критически важных для национальной безопасности объектов инфраструктуры и населения страны от угроз техногенного, природного характера и террористических проявлений» (протокол от 13 ноября 2003 г. № 4) приказами МЧС России утверждены:

– «Типовой паспорт безопасности территорий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» – приказ МЧС России от 25 октября 2004 г. № 484 (зарегистрирован в Минюсте России 23 ноября 2004 г., регистрационный № 6144);

– «Типовой паспорт безопасности опасного объекта» – приказ МЧС России от 4 ноября 2004 г. № 506 (зарегистрирован в Минюсте России 22 декабря 2004 г., регистрационный № 6218).

В целях совершенствования системы определения размера вреда при эксплуатации опасных объектов и возникновении чрезвычайных ситуаций приказом МЧС России от 25 октября 2004 г. № 485 был утверждён «Порядок добро-

вольной аккредитации организаций, осуществляющих деятельность в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах» (зарегистрирован в Минюсте России 6 декабря 2004 г., регистрационный № 6168).

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2003 г. № 547 «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» приказом МЧС России от 19 января 2004 г. № 19 был утверждён «Перечень уполномоченных работников, проходящих переподготовку или повышение квалификации в учебных заведениях Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждениях повышения квалификации федеральных органов исполнительной власти и организаций, учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации и на курсах гражданской обороны муниципальных образований» (зарегистрирован в Минюсте России 17 февраля 2004 г., регистрационный № 5553).

Начата работа по созданию нормативной правовой базы в новой структуре федеральных органов исполнительной власти. Наиболее активно она ведётся в Министерстве промышленности и энергетики Российской Федерации. В 2004 г. в Минпромэнерго России утверждено 8 приказов в области защиты от чрезвычайных ситуаций, промышленной, радиационной, экологической безопасности и охраны труда:

– «О создании Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности Минпромэнерго России» от 28 июля 2004 г. № 50;

– «Об организации работы по сбору и обмену оперативной информацией в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности в Минпромэнерго России, в подведомственных федеральных агентствах и организациях, находящихся в их ведении» от 2 сентября 2004 г. № 89;

– «О создании Центральной ведомственной комиссии по аттестации аварийно-спасательных формирований и спасателей Минпромэнерго России» от 6 сентября 2004 г. № 94;

– «Об утверждении организационно-методических указаний по подготовке органов управления, сил и средств функциональной подсистемы Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Минпромэнерго России на 2005 г.» от 25 октября 2004 г. № 132;

– «Об обеспечении требований промышленной и экологической безопасности опасных производственных объектов на предприятиях промышленности и энергетики» от 14 декабря 2004 г. № 165;

– «Об организации учёта и контроля радиоактивных веществ и радиоактивных отходов на объектах промышленности и энергетики» от 20 декабря 2004 г. № 173 и др.

В остальных федеральных органах исполнительной власти нормативные правовые акты, призванные регламентировать порядок создания и функционирования входящих в них подсистем РСЧС, находятся в стадии разработки.

В 2004 г. продолжалась нормотворческая работа в субъектах Российской Федерации.

Нормативные правовые акты, принятые в субъектах Российской Федерации, решают проблемы формирования эффективной системы управления в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, функционирования территориальных центров мониторинга и прогнозирования чрезвычайных ситуаций, создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторые другие.

Данные о развитии своей нормативной правовой базы в 2004 г. представили 84 субъекта Российской Федерации (не поступили данные от Карачаево-Черкесской Республики, Кировской и Оренбургской областей, Корякского и Чукотского автономных округов).

В этих 84 субъектах Российской Федерации в 2004 г. было принято 1227 нормативных правовых актов, из них – 59 законов субъектов Российской Федерации. Большая часть этих законов посвящена внесению изменений и дополнений в действующие законы субъектов РФ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (17 законов) и «О пожарной безопасности» (20 законов), что определено принятием Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ. Внесены изменения и дополнения в названные выше законы в республиках Дагестан, Марий Эл, Тыва, Ингушетия, Карачаево-Черкесской Республике, Хабаровском крае, Новгородской, Владимирской, Ярославской, Волгоградской, Нижегородской, Камчатской областях, Еврейской автономной области.

Наиболее успешно законодательная работа проводилась в Калужской (3 закона), Владимирской (4 закона), Омской (7 законов), Ленинградской и Московской областях, республиках Татарстан и Марий Эл, Красноярском и Краснодарском краях, городах Москва и Санкт-Петербург.

В некоторых субъектах Российской Федерации приняты законы, регламентирующие реализацию региональных целевых программ в области пожарной безопасности (Калужская и Омская области).

Ряд субъектов из 84 субъектов Российской Федерации, представивших данные о принятых в 2004 г. нормативных правовых актах, назвав их общее число, не указал их тематики (Ивановская, Костромская, Липецкая, Тверская, Ростовская области, Республика Татарстан, Агинский Бурятский автономный округ). Таким образом, количественное и процентное соотношение нормативных правовых актов, принятых в субъектах РФ в 2004 г., будет определено в 77 субъектах с общим количеством принятых в них нормативных правовых актов равным 1007.

Отметим, что в субъектах Российской Федерации активно принимались нормативные правовые акты, регламентирующие порядок проведения превен-

тивных мероприятий к ликвидации ЧС как природного, так и техногенного характера, вероятных на их территории (наводнения, лесные пожары, разливы нефти), а также документы экстренного реагирования.

Субъектами Российской Федерации по основным направлениям правового регулирования было принято следующее количество нормативных правовых актов (в процентном соотношении):

1. Общие вопросы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; разработка, совершенствование и реализация правовых и экономических норм по обеспечению этой защиты – 390 документов, что составляет 38,7 % от общего количества нормативных правовых актов и организационно-методических документов.

2. Целевые научно-технические программы по предупреждению чрезвычайных ситуаций и повышению устойчивости функционирования объектов экономики в экстремальных условиях – 43 (4,3 %).

3. Формирование (создание), подготовка и содержание в готовности органов управления, сил и средств, предназначенных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; подготовка населения к действиям в условиях производственных аварий и стихийных бедствий – 281 (27,9 %).

4. Подготовка к эвакуации населения и ведению аварийно-спасательных работ в чрезвычайных ситуациях – 43 (4,3 %).

5. Совершенствование систем управления, информации, оповещения и связи – 54 (5,4 %).

6. Порядок финансового материально-технического обеспечения мероприятий по защите населения и территорий и создания специальных резервов и запасов материальных, продовольственных, медицинских и иных ресурсов – 135 (13,4 %).

7. Организация государственной экспертизы, лицензирования, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – 24 (2,4 %).

8. Совершенствование системы социальной защиты пострадавших от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций и мероприятий по поддержанию общественного порядка в зонах бедствий – 37 (3,7 %).

Впереди предстоит большая работа в области совершенствования законодательной и нормативной правовой базы как в центре, так и в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления.

3.3. Общие положения по мобилизационной подготовке и мобилизации: основные понятия, задачи и содержание

Обороноспособность государства характеризуется достаточно многими показателями, но основным из них является уровень развития военно-экономического потенциала, который определяется возможностями экономики страны по удовлетворению её военных нужд.

В свою очередь способность государства максимально использовать ресурсы страны в интересах решения задач войны, определяется его мобилизацион-

ной готовностью.

Оборонная и мобилизационная готовность в тот или иной исторический период развития государства зависят от конкретно складывающихся военно-политических и военно-экономических условий, как в мире, так и в стране.

Историческое функционирование нашего государства в последние два десятилетия характеризуется коренными изменениями военно-политических и военно-экономических условий и различием подходов к оборонной и мобилизационной готовности страны, которые можно условно разделить на четыре временных периода:

I период (до декабря 1991 г.). Период функционирования Советского государства, когда военно-политическая обстановка характеризовалась конфронтацией СССР с США и странами Запада во всех областях государственной деятельности: политической, идеологической, дипломатической, экономической и военной. Балансирование на грани войны выдвигало на первый план государственную задачу укрепления оборонной и мобилизационной готовности страны. Этой задаче были подчинены все органы государственной и местной власти и экономика страны.

II период (конец 1991 – 1994 гг.). Период становления нового Российского государства в иной военно-политической обстановке, которая характеризовалась сближением России со странами Запада и США во всех областях и переходом экономики на рыночные отношения. Исходя из этого, ослабление внимания к вопросам обороноспособности страны и даже отрицание некоторыми «государственными деятелями» самой системы мобилизационной подготовки страны.

III период (1994 – апрель 1999 гг.). В государственном руководстве страны возобладали тенденции укрепления государственности России, укрепления её обороноспособности и мобилизационной готовности. Разрабатываются ряд основополагающих документов в области мобилизационной подготовки и мобилизации, на всех уровнях развернулась и завершилась разработка мобилизационных планов по 1995 расчётному году. Однако, недостаточное финансирование (а иногда и его отсутствие) приводили к нереальности выполнения ряда мероприятий мобилизационных планов.

IV период (апрель 1999 г. по настоящее время). Начало данного периода характеризовалось резким обострением военно-политической обстановки в связи с развязыванием США и их союзниками по НАТО военных действий против Югославии и Ирака. Это произошло, несмотря на активные политические, дипломатические и даже военные акции России.

В государственном руководстве страны наступил так называемый период «отрезвления» и понимания того, что любое государство или группа государств имеет свои национальные интересы, которыми они поступаться в угоду другой стране и тем более России не желают.

Современная военно-политическая обстановка складывается под влиянием изменений всей системы международных отношений, происходящих в результате взаимодействия двух противоречивых тенденций: с одной стороны – фор-

мирование многополюсного мира, с другой – стремление США закрепить за собой роль единоличного мирового лидера. В перспективе военно-политическая обстановка будет характеризоваться нарастающей нестабильностью и напряжённостью. Дестабилизирующим фактором военно-политической обстановки в настоящее время являются:

- стремление США и других стран Запада к ослаблению позиций России в мире во всех областях;

- расширение НАТО на Восток;

- «расползание» ядерного оружия к «ядерному клубу»: США, России, Англии, Франции, Китая в 1999 г. присоединились Индия и Пакистан. Имеются данные, что ядерным оружием обладают Израиль и ЮАР (ряд стран близки к созданию ядерного оружия: Иран, Бразилия, Египет, Северная Корея и ряд других стран);

- территориальные притязания к России государств: Норвегия, Финляндия, Эстония, Литва, Латвия, Польша, Германия, Япония, Китай;

- наличие очагов военных столкновений и напряжённости на территории России и вблизи её границ (Чечня, Карабах, Абхазия, Приднестровье, Южная Осетия);

- ослабление интеграционных процессов между странами СНГ.

Военно-экономические условия России в настоящее время характеризуются:

- ослаблением военно-экономического потенциала страны и Вооруженных Сил;

- сокращением валового внутреннего продукта;

- дезинтеграцией во всех отраслях экономики;

- ослаблением научно-технического и технологического потенциала страны (сокращением исследований на стратегически важных направлениях научно-технического развития);

- усилением внешней технологической зависимости в том числе оборонной промышленности.

В настоящее время, несмотря на отрицательные моменты в экономике, наметилась тенденция роста ВВП, но они пока незначительны для существенного подъёма военно-экономического потенциала страны.

При всей важности проблемы подготовки экономики к войне нельзя оставлять в стороне вопросы разрешения чрезвычайных ситуаций мирного времени. Последствия техногенных чрезвычайных ситуаций в значительной степени сходны с результатами боевых действий (имеются в виду последствия для экономики и для населения страны). Сходны и мероприятия, проводимые в рамках подготовки к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций с мероприятиями, проводимыми в экономике по подготовке к войне.

Изучение вопросов мобилизационной подготовки и мобилизации должностными лицами и специалистами системы РСЧС и ГО обусловлено также следующими обстоятельствами:

– в директивных указаниях о планировании ГО на военное время ставится задача «Мероприятия ГО планировать совместно с мероприятиями мобилизационной подготовки экономики»;

– в Федеральном законе «О гражданской обороне» статья 2 «Задача в области гражданской обороны» Задача под №11 определена: «Разработка и осуществление мер, направленных на сохранение объектов существенно необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания в военное время»;

– в Федеральном законе «О чрезвычайном положении» в статье 13 пункт «в» указывается, что при введении чрезвычайного положения используются средства государственного мобилизационного резерва, а также может быть проведена мобилизация ресурсов предприятий, организаций и учреждений и переориентация их на производство необходимой в условиях ЧП продукции;

– в подчинении органов управления РСЧС и ГО находятся различные гражданские организации, которые на военное время отрабатывают мобилизационные планы, планы на расчётный год;

– в мобилизационных планах развёртывания экономики муниципальных образований отдельным разделом разрабатываются и планируются мероприятия ГО на военное время;

– мобилизационные работники городов, районов, предприятий, организаций и учреждений по совместительству (где нет штатных специалистов РСЧС и ГО) занимаются вопросами РСЧС в мирное время и ГО в военное время.

Перечисленные выше обстоятельства показывают на тесную взаимосвязь системы мобилизационной подготовки страны и системы РСЧС и ГО и обуславливают важность изучения этих вопросов должностными лицами РСЧС и ГО.

Важнейшей функцией Российского государства является поддержание обороноспособности на уровне соответствующем характеру военных угроз. Согласно положением Военной доктрины Российской Федерации Вооруженные Силы должны быть готовы к ведению локальных войн и к участию в вооружённых конфликтах. Однако доктрина допускает, что локальные войны и вооружённые конфликты при определённых условиях могут перерасти в широко-масштабную войну.

Подготовка страны к войне представляет собой сложный, непрерывный процесс, связанный с решением политических, военно-стратегических и экономических задач в интересах обеспечения обороноспособности страны.

Основными составными частями подготовки страны к войне и организации обороны являются мероприятия мобилизационной подготовки и мобилизации.

Обратимся к основным понятиям мобилизации и мобилизационной подготовки. Мобилизация – латинское слово «mobile», т.е. подвижный, отсюда и происходит название «автомобиль». В общем, понятие «мобилизация» – это проведение необходимых мероприятий в короткие сроки по концентрации средств и ресурсов для достижения поставленных целей (например: спортивная команда мобилизовала свои силы и энергию и достигла определённого спор-

тивного результата).

В Федеральном законе от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» определено, что под мобилизационной подготовкой в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий, проводимых в мирное время, по заблаговременной подготовке экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, подготовке органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, подготовке Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и создаваемых на военное время специальных формирований к обеспечению защиты государства от вооружённого нападения и удовлетворению потребности государства и нужд населения в военное время. Под мобилизацией в Российской Федерации понимается комплекс мероприятий по переводу экономики Российской Федерации, экономики субъектов Российской Федерации и экономики муниципальных образований, переводу органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций на работу в условиях военного времени, переводу Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований на организацию и состав военного времени. Исходя из данных определений, в обобщённом виде, мобилизационная подготовка и мобилизация страны включает в себя:

- мобилизационную подготовку и мобилизацию экономики;
- мобилизационную подготовку и мобилизацию органов власти всех уровней и организаций;
- мобилизационную подготовку развёртывания и мобилизационное развёртывание Вооружённых Сил и других войск.

Под мобилизационной подготовкой экономики понимается комплекс плановых мероприятий, проводимых в мирное время, по обеспечению текущих потребностей Вооружённых Сил, других войск и накоплению запасов вооружения, боеприпасов, военной техники, военного, военно-технического имущества и другой продукции на военное время, созданию и сохранению запасов материальных ценностей мобилизационного и государственного резервов, развитию и сохранению мобилизационных мощностей.

Мобилизация экономики заключается в планомерном переводе всех отраслей экономики, объединений, организаций и предприятий на работу в условиях военного времени для всестороннего обеспечения потребностей обороны страны в вооружении, боеприпасах, техники и других материальных средствах, жизнеобеспечения населения страны и других нужд государства в военное время.

Мобилизация экономики страны включает в себя: развёртывание военного производства, изменение экономических пропорций в интересах всемерного увеличения производства военной продукции, перестройку работы органов управления, средств связи, транспорта, сельского хозяйства всей инфраструктуры страны в целях обеспечения нужд государства в военное время. Мобили-

зация экономики предусматривает также перераспределение людских ресурсов для обеспечения мобилизационных потребностей Вооружённых Сил, других войск и работы оборонной промышленности, других отраслей экономики. При мобилизации экономики происходит изменение деятельности научных и опытно-конструкторских учреждений в целях обеспечения потребностей Вооружённых Сил и достижения военно-технического превосходства над противником, перестройка финансовой системы, торговли и предприятий сферы обеспечения в соответствии с потребностями войны. При мобилизации экономики повышается роль государственной централизации управления экономикой в целях концентрации ресурсов для обеспечения нужд обороны и государства.

Целью мобилизационной подготовки экономики является создание в мирное время военно-экономического потенциала адекватного военным потребностям страны и проведение комплекса подготовительных мероприятий по переводу экономики на работу в условиях военного времени.

Целью мобилизации экономики является своевременный, плановый перевод на работу в условиях военного времени всех отраслей экономики, объединений, организаций, учреждений и предприятий для выпуска продукции, в соответствии с мобилизационными планами (планами на расчётный год), для полного удовлетворения потребностей Вооружённых Сил, других войск в вооружении, технике и материальных средствах, а также населения в продовольствии, товарах, средствах защиты и других средств жизнеобеспечения в военное время.

Как и любая сфера деятельности государства, мобилизационная подготовка и мобилизация имеет свою законодательную и нормативную правовую базу. Правовой основой мобилизационной подготовки и мобилизации является Конституция Российской Федерации, Федеральные законы «Об обороне», «О военной обязанности и военной службе», «О государственном оборонном заказе», «О гражданской обороне», Федеральный Конституционный закон «О военном положении».

Центральное и главное место в законодательной системе по вопросам мобилизационной подготовки и мобилизации занимает Федеральный закон «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» №31-ФЗ, принятый 26 февраля 1997 г. Содержание данного закона тесно взаимосвязано с выше перечисленными законами.

Конкретизация и реализация в жизнь основных требований и статей закона осуществляется путём издания иных нормативных правовых актов в виде Указов Президента Российской Федерации, Постановлений Правительства Российской Федерации, распоряжений и приказов федеральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств), а так же нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, предприятий и учреждений.

Мобилизационная подготовка Российской Федерации, являясь составной частью подготовки страны к войне и организации обороны, должна осуществляться по следующим принципам:

1. Централизованное государственное управление мобилизационной подготовкой через систему мобилизационных органов, создаваемых в федеральных

органах исполнительной власти, органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления и организациях, имеющих мобилизационные задания.

2. Разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, с разделением источников финансирования мероприятий в области мобилизационной подготовки экономики Российской Федерации на федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации, местные бюджеты и внебюджетные источники.

3. Комплексное, взаимоувязанное и целенаправленное планирование и выполнение мероприятий по мобилизационной подготовке Российской Федерации посредством разработки и реализации федеральных (региональных) целевых программ по мобилизационной подготовке экономики, государственного оборонного заказа и иных заказов на поставку продукции (работ, услуг) на контрактной (договорной) основе в пределах выделяемых на эти цели финансовых ресурсов и в соответствии с установленными заданиями мобилизационного плана экономики Российской Федерации.

4. Развитие и совершенствование в интересах мобилизационной подготовки Российской Федерации межгосударственных связей с государствами – участниками СНГ, подписавшими соглашение о сотрудничестве в области мобилизационной подготовки.

Принципы мобилизационной подготовки сформулированы на основе научного осмысления опыта прошлого и обобщения достижений настоящего. Они имеют объективный характер, вытекают из логики организации обороны и безопасности государства и учитывают политические и экономические реалии сегодняшнего дня России. Принципы определяют систему требований к содержанию и совершенствованию мобилизационной подготовки экономики Российской Федерации.

Из рассмотренных целей и принципов вытекают задачи мобилизационной подготовки экономики, основными из которых являются:

- создание и развитие военно-экономического потенциала страны, необходимого для укрепления военной мощи государства, материального обеспечения подготовки и ведения войны;

- подготовка всех отраслей экономики, запасов материальных резервов и трудовых ресурсов к переводу на работу в условиях военного времени;

- подготовка системы управления экономикой к устойчивому функционированию в период перевода на работу в условиях военного времени и в военное время;

- подготовка финансово-кредитной системы, системы денежного обращения и других систем обеспечения мобилизационной подготовки экономики к особому режиму функционирования в условиях военного времени;

- подготовка системы жизнеобеспечения населения в военное время;

- подготовка экономики к восстановлению после возможных потерь и разрушений в результате военных действий или чрезвычайных ситуаций.

Военное положение – это особый правовой режим деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, войск и организаций, независимо от форм собственности, предусматривающий ограничения прав и свобод физических и юридических лиц, возложение на них дополнительных обязанностей, а также осуществление системы мер по обеспечению режима военного положения.

Военное положение вводится в соответствии с Конституцией Российской Федерации, на территории Российской Федерации или в отдельных её местностях только в случае объявления войны Российской Федерации, агрессии против Российской Федерации со стороны какого-либо государства или коалиции государств.

Целью введения военного положения является сосредоточение всех сил и средств государства в интересах вооружённой защиты Российской Федерации и безопасности её граждан.

Вся полнота власти на период действия военного положения сосредотачивается в органах государственной власти военного времени, усиливается контроль за экономической, политической и социальной деятельностью со стороны государства. В местностях, где развёртываются или ведутся военные действия, с введением военного положения все функции органов государственной власти и управления переходят к военному командованию – военным советам главных командований фронтов, флотов, армий и флотилий, а там где нет военных советов – командирам корпусов и соединений. Военное командование осуществляет эти функции самостоятельно и через органы государственной власти военного времени соответствующих регионов, главы которых по должности входят в состав военных советов.

Введение военного положения осуществляется указом Президента Российской Федерации или лицом, исполняющим обязанности Президента Российской Федерации. Президент Российской Федерации обязан не позднее 24 часов с момента введения военного положения сообщить об этом Совету Федерации и представить доклад с обоснованием своего решения.

Совет Федерации обязан не позднее 48 часов с момента поступления доклада Президента Российской Федерации утвердить (отклонить) указ о введении военного положения на территории Российской Федерации или в отдельных её местах. Военное положение отменяется указом Президента Российской Федерации.

На остальной территории, где не введено военное положение, или её части, указом Президента Российской Федерации может быть введено чрезвычайное положение.

Военное время – период, в котором находится государство с момента объявления войны или фактического начала военных действий до объявления о прекращении военных действий, но не ранее фактического окончания военных действий.

Военное время составляет лишь часть временного периода военного положения (иногда эти понятия смешивают). Военное положение включает в себя

предвоенный отрезок мирного времени, в течение которого задействуются план на расчётный год, собственно военное время, когда, в зависимости от ситуации может действовать либо скорректированный план на расчётный год, либо военно-хозяйственный план послевоенный промежуток времени, в ходе которого осуществляется переход к экономическим пропорциям мирного времени. Наличие периодов мирного времени является принципиально важным для понимания сути военного положения.

Мобилизационная подготовка экономики, являясь одной из основных сфер деятельности государства по укреплению обороноспособности, должна находиться в постоянном развитии и совершенствовании. Основными направлениями дальнейшего совершенствования мобилизационной подготовки экономики являются:

- совершенствование системы управления экономикой и подготовка её к устойчивому функционированию в период перевода на работу в условиях военного положения и в военное время;

- создание, совершенствование и эффективное функционирование системы мобилизационной подготовки органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также организаций и предприятий, имеющих мобилизационные задания;

- оптимизация и развитие потребных мобилизационных мощностей и объектов;

- создание, накопление, сохранение и обновление запасов материальных ресурсов в мобилизационном и государственном резервах;

- создание и сохранение страхового фонда конструкторской и технической документации для военного времени;

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

- подготовка финансово-кредитной, налоговой систем и системы денежного обращения к особому режиму функционирования в условиях военного положения;

- разработка и совершенствование нормативной правовой базы мобилизационной подготовки и перевода экономики Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований на работу в соответствии с мобилизационными планами.

Мобилизационная подготовка и мобилизация страны представляет собой сложный и объёмный комплекс мероприятий, составляющих содержание мобилизационной подготовки и мобилизации. В Федеральном законе «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» в статье 2, пункт 3 изложены мероприятия, составляющие содержание мобилизационной подготовки и мобилизации, всего их – 24.

Для удобства рассмотрения данных мероприятий, они объединены в комплексы мероприятий относящихся к мобилизационной подготовке и мобилизации экономики, органов власти и Вооружённых Сил (других войск):

А) Комплекс мероприятий мобилизационной подготовки и мобилизации экономики.

1. Разработка мобилизационных планов экономики и мобилизационных планов Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований.

Мобилизационный план экономики – это система взаимоувязанных прогнозов, расчётов и заданий (заказов) по обеспечению важнейших нужд государства в военное время. Система планирования мобилизационной подготовки и мобилизации экономики состоит из двух блоков:

– планы на военное время (условно именуемые планами на расчётный год), разрабатываемые, как правило, один раз в пять лет;

– планы мобилизационной подготовки экономики, разрабатываемые ежегодно в составе Государственного оборонного заказа и реализуемые в мирное время.

Методическое руководство и контроль за разработкой мобилизационных планов экономики осуществляет Министерство экономического развития и торговли, мобилизационных планов развёртывания Вооружённых Сил – Министерство Обороны Российской Федерации, планы перевода органов государственной власти – Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации.

2. Подготовку экономики Российской Федерации и организаций к работе в период мобилизации и в военное время.

Подготовка экономики Российской Федерации и организаций к работе в период мобилизации и в военное время осуществляется на основании планов мобилизационной подготовки составляемых на календарный год и перспективных на 5 лет. Планами предусматривается выполнение всего комплекса мероприятий мобилизационной подготовки и мобилизации в мирное время.

3. Проведение мероприятий по переводу экономики Российской Федерации и организаций на работу в условиях военного времени.

Мероприятия по переводу экономики Российской Федерации и организаций на работу в условиях военного времени выполняются в соответствии с планами перевода и планами на расчётный год, в которых отражаются все мероприятия перевода, строго по времени и в полном объёме, с указанием ответственных должностных лиц за их выполнение.

4. Создание, развитие и сохранение мобилизационных мощностей и объектов для производства продукции, необходимой для удовлетворения потребностей государства, Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов, специальных формирований и нужд населения в военное время.

В сегодняшних условиях более актуальной будет проблема сохранения тех производственных мощностей, которые будут задействованы для выпуска военной продукции по плану на расчётный год. Создание мобилизационных мощностей осуществляется путём строительства новых, реконструкции существующих предприятий для производства военной и важнейшей гражданской продукции и путём ассимиляции (приспособления) предприятий под выпуск военной продукции.

5. Создание, накопление, сохранение и обновление запасов материальных ценностей в мобилизационном и государственном резервах, неснижаемых запасов продовольственных товаров и нефтепродуктов.

Мобилизационный резерв материальных ценностей создаётся предприятиями и организациями в мирное время для обеспечения развёртывания производства военной продукции, развёртывания специальных формирований, переоборудования средств транспорта, для обеспечения массовых воинских и эвакуационных перевозок и обеспечения бесперебойной работы предприятий.

Накоплению в мобрезерве подлежат основное сырьё и материалы, специальная технологическая оснастка, наплавные мосты, полётные строения, электростанции, медицинские препараты, средства индивидуальной защиты. К сожалению, в последние годы значительная часть мобилизационных запасов была реализована, другая часть требует освежения или списания. Недостаток финансовых средств существенно сдерживает работы в этом направлении.

6. Подготовка и организация нормированного снабжения населения продовольственными и непродовольственными товарами, его медицинского обслуживания, обеспечения средствами связи и транспортными средствами в период мобилизации и в военное время.

Основными принципами нормированного снабжения населения товарами являются введение нормированного снабжения товарами всего населения страны (для этого вводится девять категорий населения), введение норм и ассортимента товаров, обеспечение горячим питанием в введение центрального распределения товарных ресурсов для нормированного снабжения в регионах и в целом по стране, с сохранением коммерческой торговли.

7. Бронирование на период мобилизации и на военное время граждан, пребывающих в запасе. Бронирование военнообязанных осуществляется на основании следующих принципов:

– учёта потребности для обеспечения на период мобилизации и военное время трудовыми ресурсами из числа военнообязанных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, а также потребности для комплектования личным составом Вооружённых Сил Российской Федерации;

– приоритетного бронирования военнообязанных, работающих на предприятиях, имеющих мобзадание;

– установление ограничений в представлении отсрочки от призыва военнообязанным, предназначенным для доукомплектования частей постоянной готовности.

Б) Комплекс мероприятий по переводу органов власти на военное положение.

1. Определение условий работы и подготовка органов государственной власти и органов местного самоуправления к работе в период мобилизации и в военное время.

Определение условий работы органов власти планируются на основе оценки возможной военной обстановки в период мобилизации и в военное время. Под-

готовка органов власти к работе в период мобилизации и в военное время осуществляется в мирное время, во время плановых занятий по мобилизационной подготовке, а также в ходе тренировок, деловых игр и учений.

2. Перевод органов государственной власти и органов местного самоуправления на работу по условиям военного времени.

Перевод органов управления на работу по условиям военного времени осуществляется на основании планов перевода органов государственной власти и органов местного самоуправления, с получением сигнала о переводе при введении в действие степени боевой готовности «Полная».

3. Оценку состояния мобилизационной готовности Российской Федерации, осуществляется по средствам контроля.

Основной целью контроля мобилизационной готовности Российской Федерации является оценка готовности экономики, органов власти различных уровней и Вооружённых Сил, других войск к мобилизационному развёртыванию в установленные сроки с выполнением всего комплекса мобилизационных мероприятий и способности выполнить поставленные задачи (задания) в военное время.

4. Создание и подготовка в установленном порядке запасных пунктов управления органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций к работе в условиях военного времени.

Запасные пункты управления создаются в мирное время в соответствии с планом развёртывания системы государственного управления. Они могут быть загородными и защищёнными. ЗПУ оснащаются средствами управления, документацией, системой жизнеобеспечения, продовольствием и медикаментами по установленным нормам.

В) Комплекс мероприятий по подготовке и переводу Вооружённых Сил, других войск на военное положение.

5. Подготовка Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований к мобилизации, осуществляется Министерством обороны и другими силовыми ведомствами в соответствии с планами боевой подготовки.

6. Проведение мобилизации Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, войсковых формирований, органов и специальных формирований, осуществляется в соответствии с мобилизационными планами Министерства обороны и других силовых министерств в установленные сроки с выполнением всего комплекса мобилизационных мероприятий.

7. Создание и подготовку специальных формирований, предназначенных при объявлении мобилизации к передаче в Вооружённые Силы Российской Федерации или использованию в их интересах, а также в интересах экономики Российской Федерации.

Военизированные и невоенизированные специальные формирования создаются на базе действующих предприятий, организаций и учреждений. Ответственность за создание и поддержание их в готовности к применению возлагается на органы государственной власти субъектов Российской Федерации, отрасле-

вые объединения, а также на руководителей объединений, предприятий, организаций и учреждений независимо от форм собственности, на базе которых они создаются.

Автомобильные колонны войскового типа формируются за счёт автомобильной техники, подлежащей передаче в Вооружённые Силы, другие войска в соответствии с установленными нормами и лимитами изъятия.

8. Подготовку техники, предназначенной при объявлении мобилизации к поставке в Вооружённые Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования, органы и специальные формирования или использованию в их интересах.

Поставляется, как правило, автомобильная, дорожно-строительная и погрузочно-разгрузочная техника и часть специальной техники. Вся поставляемая в Вооружённые Силы техника должна иметь определённый запас хода до капитального ремонта (10 тыс. км), должна быть укомплектована запасными частями и инструментом и иметь запас топлива в размере одной заправки. Техника поставляется с водителем (военнообязанным).

9. Организация воинского учёта в органах государственной власти, органах местного самоуправления и в организациях.

Воинский учёт организуется для обеспечения использования гражданами Российской Федерации военной обязанности. Он осуществляется постоянно и охватывает все категории граждан, подлежащих воинскому учёту. Основными требованиями, предъявляемыми к воинскому учёту, являются полнота и достоверность данных, характеризующих количественное и качественное состояние призывных и мобилизационных людских ресурсов.

Воинский учёт осуществляется военными комиссариатами, органами местного самоуправления, предприятиями, организациями и учреждениями в соответствии с Положением о воинском учёте, утверждённым постановлением Правительства Российской Федерации от 25 декабря 1998 г. № 1541.

10. Подготовку граждан по военно-учётным специальностям для укомплектования Вооружённых Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований, органов и специальных формирований в период мобилизации и в военное время.

Подготовка граждан по военно-учётным специальностям проводится на военных сборах граждан, пребывающих в запасе, которые проводятся в воинских соединениях и частях в течение 30 дней с периодичностью в 5 лет.

Г) Комплекс мероприятий обеспечения мобилизационной подготовки и мобилизации.

1. Нормативно-правовое регулирование в области мобилизационной подготовки и мобилизации.

Нормативно-правовые акты по мобилизационной подготовке должны быть структурированы по уровням: Федеральные законы Российской Федерации, межотраслевые (отраслевые) нормативные акты, законодательные акты субъектов Российской Федерации, акты местного самоуправления и нормативные акты предприятий. Они должны быть взаимоувязаны по задачам, исполнителям,

ресурсам и срокам. Нормативно-правовыми актами должны быть охвачены все области подготовки к функционированию экономики в военное время. Нормативными актами должны быть определены статус, роль и задачи органов управления, права, обязанности и ответственность должностных лиц за проведение мероприятий по подготовке экономики к функционированию в военное время.

2. Научное и методическое обеспечение мобилизационной подготовки и мобилизации.

Проведение научно-исследовательских работ по мобилизационной подготовке должно обеспечить наиболее эффективное и рациональное планирование и выполнение задач мобилизационной подготовки. Научное обеспечение должно охватывать весь спектр вопросов мобилизационной подготовки, начиная от вопросов системы мобилизационной подготовки в целом до мобилизационной подготовки предприятия. К сожалению, переход на рыночную экономику привёл к недостаточному финансированию и как следствие к оттоку наиболее квалифицированных кадров и закрытию ряда НИР по вопросам обороноспособности государства.

3. Создание и сохранение страхового фонда документации на вооружение и военную технику, важнейшую гражданскую продукцию, на объекты повышенного риска, системы жизнеобеспечения населения и объекты, являющиеся национальным достоянием.

Страховой фонд документации начал создаваться в конце 50-х гг. прошлого столетия. Львиная доля его сосредоточена в Миноборонпроме (90 %). На долю министерства промышленности приходится около 8 %. Подавляющее большинство документов страхового фонда храниться на рулонных плёнках и микрофильмах, обладающих высокой достоверностью и надёжностью. Кроме этого информация может храниться на магнитных носителях и оптических дисках. На них строится, в основном, страховой фонд документации в системе МЧС.

4. Подготовка средств массовой информации к работе в период мобилизации и в военное время.

На средства массовой информации в период мобилизации и в военное время возлагаются функции оповещения и предупреждения, вводится цензура и ограничения на выпускаемую информацию. Это регламентируются законом «О военном положении» и другими нормативными правовыми актами.

5. Проведение учений и тренировок по мобилизационному развёртыванию и выполнению мобилизационных планов.

В ходе учений, деловых игр и тренировок могут решаться следующие задачи:

- проверка полноты и реальности мобилизационных планов;
- выявление недостатков, «узких мест», диспропорций в отраслях, на предприятиях, в организациях и учреждениях, влияющих на выполнение мобилизационных заданий;
- совершенствование навыков руководящего состава отраслевых и территориальных звеньев экономики и проведение мероприятий по мобилизационному развёртыванию экономики и обеспечению её функционирования в условиях военного времени, в проведении восстановительных работ;

– совершенствование взаимодействия органов управления различных уровней, должностных лиц по мобилизационному развёртыванию экономики и работе её в условиях военного времени и т.д.

При необходимости могут решаться и другие задачи, вплоть до выпуска опытных образцов вооружения и военной техники, другой продукции военного и гражданского назначения (выпуск установленных партий).

6. Повышение квалификации работников мобилизационных органов.

7. Международное сотрудничество в области мобилизационной подготовки и мобилизации.

Основными направлениями сотрудничества Российской Федерации с государствами-участниками СНГ в области мобилизационной подготовки являются:

– создание системы межгосударственного сотрудничества и заключение договоров с государствами-участниками СНГ в военной области, в области мобилизационной подготовки экономики, а также сотрудничества и взаимодействия органов государственной власти;

– согласование мобилизационных планов экономики в части определения объёмов взаимных поставок вооружения, военной техники и других материальных средств;

– повышение квалификации специалистов в области мобилизационной подготовки;

– проведение на двусторонней и многосторонней основе заседаний, совещаний, консультаций и встреч.

3.4. Проблемы кадрового обеспечения войск гражданской обороны

Задача по защите гражданского населения от возможных опасностей и чрезвычайных ситуаций и обеспечение его выживания в условиях военного времени не перестаёт быть актуальной. Например, в войнах XX века жертвы мирного населения составили: в Первой мировой – 5 % от всех погибших; во Второй мировой – 50 %; в войне с Кореей – 84 %, а при агрессии США против Вьетнама – 90 %. Цунами, обрушившееся на страны Юго-Восточной Азии в 2004 г., унесло более 460 тыс. человеческих жизней...

В мирное время основными задачами войск гражданской обороны (ГО) как составной части сил ГО являются создание органов управления ГО, поддержание в готовности сил и средств защиты населения и территорий, накопление мобилизационных ресурсов, обучение населения, оперативное развёртывание системы защитных мероприятий, проведение комплекса подготовительных работ, которые направлены на сохранение объектов, необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в мирное время.

С объявлением мобилизации на гражданскую оборону возлагается выполнение всего объёма мероприятий по переводу органов управления, воинских частей и соединений, специальных формирований на организацию и состав военного времени, а федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного само-

управления и организаций – к переводу их на работу в условиях военного времени.

Эффективность выполнения задач силами ГО зависит не только от наличия современных технических средств, вооружения и специальной техники, оптимальности технологии достижения цели и совершенствования организационно-штатной структуры, но и от качества комплектования воинских формирований квалифицированными специалистами (кадровым персоналом). То, что «кадры решают всё», стало ещё более очевидно в наши дни в условиях реформирования экономики, Вооружённых Сил, модернизации сил гражданской обороны, проведения административной реформы при наличии рынка труда. По мнению экспертов, успех любой организации, в том числе военных формирований, на 80 % обеспечивается человеческим «капиталом». Вот почему руководители воинских коллективов, командно-инженерные кадры, выполняя роль менеджера по персоналу или HR-менеджеры (от англ. «human resources» – человеческие ресурсы) осознают, что значение качественного отбора (подбора) военнослужащих (сотрудников) трудно переоценить, так как рационально сформированный коллектив в состоянии эффективно решать стоящие перед ним задачи.

Под качеством комплектования воинских формирований ГО военнослужащими будем понимать степень достижения ими максимального эффекта функционирования, направленного на защиту гражданского населения и оказание ему помощи в устранении последствий военных или стихийных бедствий, создание условий для его выживания. Эти формирования должны быть обеспечены интеллектуальным кадровым потенциалом и профессиональными характеристиками всех должностных лиц, начиная от рядового и сержантского состава и заканчивая прапорщиками и офицерским составом – командирами (начальниками).

Комплектование войск ГО военнослужащими строится на основании принятых в государстве принципов и способов – территориального, экстерриториального и смешанного и является задачей государственной важности. Основной способ их формирования – добровольное поступление граждан на военную службу по контракту и призыв на военную службу.

Отбор военнослужащих для прохождения военной службы в войсках ГО осуществляется в соответствии с федеральными законами, указом Президента РФ от 16.03.1989 г. № 1237 и приказом МЧС России от 3.12.2001 г. № 510 «Об утверждении Положения об особенностях поступления на военную службу по контракту в войска ГО и прохождения военной службы офицерами и прапорщиками войск ГО».

В МЧС России разработана Федеральная целевая программа перехода к комплектованию должностей ряда соединений и частей личным составом, проходящим военную службу по контракту, которая предусматривает коренные позитивные изменения в общественном сознании по отношению к военной структуре государства и военнослужащим всех категорий, а также создание для них нормальных условий службы, жизни, быта и других социальных льгот. В результате реализации данной программы процент укомплектованности личного состава по контракту будет составлять более 50 %.

Это позволит выполнить задачу по оптимизации системы комплектования солдатами, сержантами и старшинами как по контракту, так и по призыву в условиях модернизации войск ГО с целью обеспечения их полноты и качества укомплектованности военнослужащими.

В связи со сложной демографической ситуацией в стране, когда сокращаются призывные контингенты и мобилизационные людские ресурсы, а также численность трудоспособного населения, проблемой номер один становится существенное улучшение качественного состава молодого пополнения (призывных ресурсов) и своевременная подготовка запаса военнообученного резерва, направляемого для комплектования войск гражданской обороны. Следует отметить то обстоятельство, что только 9,5 % призывного контингента, по словам министра обороны РФ, призываются для службы в войсках, остальные освобождаются по различным причинам. Поэтому проблема качественного комплектования войск ГО стоит очень остро. То обстоятельство, что с 2008 года срок службы по призыву сокращён до одного года, потребует установления оптимального соотношения категорий военнослужащих в численности формирований мирного времени и запаса военнообученного резерва. Сокращение мобилизационных людских ресурсов страны не снимает необходимости сохранения и совершенствования системы хорошо подготовленного мобилизационного резерва. Предстоит также серьёзная работа по призыву граждан на военную службу из субъектов РФ, где имеются органы, уполномоченные решать задачи ГО, в составе или при органах исполнительной власти субъектов РФ, которые являются формированиями воинских частей войск ГО, с целью накопления на местах специалистов.

Отбор спасателей для сил ГО МЧС России осуществляется в соответствии с Федеральным законом «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» начальниками поисково-спасательных формирований. Критериями отбора являются: состояние здоровья и морально-психологические качества; выполнение нормативов по физической подготовке; образование и возраст (среднее полное общее образование и возраст не моложе 18 лет). Требования по квалификации спасателей (международного, 1, 2, 3-го класса, спасатель) введены приказом ГКЧС России от 28.12.1992 г. № 229 и определяют наличие высшего образования, специальной подготовки и высшего квалификационного разряда по одной из рабочих профессий (водитель, водолаз, пожарный, радиооператор) и другие.

Отбор граждан на должности в МЧС России, подлежащие замещению лицами гражданского персонала, осуществляется соответствующими руководителями (командирами воинских частей) и подчинёнными им кадровыми органами в соответствии с Трудовым кодексом РФ от 30.12.2001 г. № 197-ФЗ.

В современных условиях многократного увеличения объёма решаемых задач актуальной проблемой стала негативная тенденция снижения профессионализма сотрудников управленческого звена как во многих формированиях гражданской обороны, так и в подразделениях центрального аппарата министерства на фоне кадрового дефицита высоко подготовленных квалифицированных специалистов-управленцев. Неудовлетворённость сотрудников сложившимся в обществе отношением к профессиональным способностям граждан повлекла

также отток высококвалифицированных специалистов и из ряда организаций МЧС России. Например, только за период с 1999 по 2003 гг. в министерстве было уволено 3700 офицеров, из них почти 2 тысячи (54 % от общего количества уволенных) – досрочно. Текучесть военных кадров из системы МЧС России в целом за указанный период составила 11–12 %, а в городах с высокоразвитой инфраструктурой, таких, как Москва и Санкт-Петербург, – до 20 %. В последнее время из Вооруженных Сил РФ увольняются до 40 % выпускников военных училищ, а из системы МЧС – менее 14 %. Это важный показатель желания людей учиться и работать в МЧС.

Предотвратить указанные тенденции могут только решительные, последовательные, комплексные и своевременные меры, опирающиеся на полноценную правовую, методологическую и организационную основу, реализуемые в долгосрочной кадровой политике государства и МЧС России.

Командирам (начальникам) воинских частей и соединений войск ГО, как и другим организационным структурам МЧС России и кадровым органам, при комплектовании своих подразделений в ближайшее время придётся столкнуться с серьёзной проблемой – демографической эволюцией России в последние 10 – 15 лет, которая в целом была и остаётся неблагоприятной. Ни один из главных демографических процессов, формирующих активное трудоспособное население России и воинские призывные контингенты (рождаемость, смертность, миграция), не обнаруживает устойчивой позитивной динамики. Продолжается сокращение числа россиян. Начавшись в 1992 г., оно привело к тому, что уже к концу 2001 г. убыль населения страны достигала 4,4 млн. человек, а к концу 2002 г. приблизилась к 5 миллионам. Не утешительны и долгосрочные прогнозы. Россия стремительно теряет своё место и в мировой демографической иерархии, если в 1950 г. с численностью населения 102,7 млн. человек (4,1 % в мировом населении) она занимала четвёртое место в мире, в 2000 году с численностью 145,5 млн. (2,4 %) – шестое. В 2025-м с численностью уже 125,7 млн. человек (1,6 %) она будет занимать десятое, к 2050 году с численностью 104,3 млн. человек (1,1 % населения планеты) окажется на 17-м (по среднему варианту прогноза ООН).

Главной причиной потери Россией своего места в мире являются российские особенности социально-экономического развития страны и эволюционного изменения в процессе демографического перехода, приведшие к быстрому снижению рождаемости, высокой смертности и низкой продолжительности жизни населения (111-е место в мире по состоянию на 1 января 2004 г. (мужчины – 58 лет, женщины – 72 года), а, для сравнения, Япония – первое место со средней продолжительностью жизни 81 год (85 лет – женщины и 78 лет – мужчины). Прирост населения России за 2004 г. составил 35 тыс. человек, в основном за счёт иммиграции населения.

Следует особо отметить, что в настоящее время растёт смертность в трудоспособном возрасте. Среднее увеличение показателя смертности мужчин в возрасте 15 – 59 лет составило 21 % (в возрасте 50 – 54 года максимум – 31 %), женщин – 18 % (в возрасте 30 – 34 года максимум – 27 %). Именно рост смертности в средних возрастах (наиболее активное население) всегда вносил решающий вклад в снижение ожидаемой продолжительности жизни населения

России, причём как городского, так и сельского. Так, например, решающий вклад в снижение продолжительности жизни в 1999 – 2001 гг. внёс рост смертности от болезней системы кровообращения и внешних причин (несчастные случаи, отравления и травмы).

Следует обратить внимание также на то обстоятельство, что численность трудоспособного населения (мужчины от 16 до 60 лет и женщины от 16 до 55 лет) сокращается по всем вариантам прогноза, что не может не сказаться на уменьшении количества мобилизационных и призывных людских ресурсов. Это можно проследить по данным различных вариантов прогноза до 2050 г., как по российскому критерию, так и по международному, по которому к категории трудоспособного населения относят мужчин и женщин в возрасте от 15 до 65 лет. Например, численность трудоспособного населения сократится с 86,5 млн. человек в 2000 г. до 47,7 млн. в 2050 г., а по международному варианту – со 100,8 до 61,1 млн. человек соответственно.

Ещё один аспект, который не может не привлекать внимания кадровых служб, командиров (начальников) воинских частей и соединений войск гражданской обороны в связи с предстоящими демографическими изменениями, – сокращение численности призывных контингентов.

Россия уже сейчас испытывает трудности с комплектованием Вооружённых Сил, войск гражданской обороны, других войск и воинских формирований, основанном на всеобщем воинском призыве. На сейчас абсолютная численность призывных контингентов растёт и приближается к наиболее высоким за весь послевоенный год значениям. Однако очень скоро этот рост прекратится, после 2006 года он сменится быстрым сокращением, и при сохранении нынешних демографических тенденций через 10 лет после этого призывные контингенты сократятся примерно вдвое по сравнению с уровнем 2005–2006 гг. Если бы удалось стабилизировать численность населения, это сокращение было бы меньшим, но, тем не менее, очень значительным и ощутимым, если учитывать региональные особенности комплектования войск гражданской обороны молодым пополнением.

Следует учитывать также и то обстоятельство, что из всего состава воинского призыва только около 10 % потенциальных призывников признаются годными и поступают в войска. Командирам воинских частей предстоит кропотливая работа по отбору (подбору), обучению и воспитанию призывников, чтобы в короткий срок они, вместе с офицерским составом войск ГО, могли выполнять боевые и специальные задачи по обеспечению выживания населения в условиях военных действий, по ликвидации ЧС и стихийных бедствий, по спасению людей, культурных и материальных ценностей – задачи в высшей степени важные, требующие для своего решения полного напряжения физических и духовных сил. Поэтому вся технология функционирования сил ГО, распределение ресурсов и обязанностей, система взаимодействия должностных лиц должна строиться исходя из возможности решения задач в условиях быстро меняющейся обстановки и воздействия противника с учётом дефицита времени и информации о результатах деятельности. Специфика задач, выполняемых силами ГО, требует от должностных лиц глубокого знания возможностей воору-

жения, боевой и специальной техники, принципов их устройства и особенностей боевого применения, предполагает наличие у них широкого оперативно-тактического кругозора, инженерно-технических знаний, основ управленческой деятельности, умения быстро ориентироваться и решительно действовать в любой обстановке, проявлять самостоятельность и иметь высочайшее чувство ответственности. Для того, чтобы кадровый персонал обладал такими характеристиками, должна быть создана стройная и эффективная система подбора, подготовки, расстановки, продвижения и воспитания специалистов-профессионалов, т.е. предстоит кропотливая работа с кадрами.

Система кадровой и воспитательной работы должна строиться с учётом необходимости поддержания баланса права и интересов сотрудника, с одной стороны, и руководства войсками ГО – с другой, что обеспечит эффективную реализацию конституционных прав и свобод сотрудника как профессионала, гражданина (воина) и личности в единстве с интересами государства, МЧС России, со всеми вытекающими взаимными правами, обязанностями и ограничениями. Важнейшим интеллектуальным и профессиональным ресурсом, обеспечивающим качественное выполнение всего комплекса задач по защите и спасению людей и объектов экономики в условиях массированного применения противником современных средств поражения, является кадровый потенциал, т.е. человеческие, трудовые и мобилизационные ресурсы.

Итак, центральной проблемой модернизации войск ГО является выбор наиболее целесообразной структуры, численности и состава на мирное и военное время, выбор и использование рациональных принципов их комплектования. Как показывает опыт, система (способы) комплектования войск ГО зависит от ряда факторов, определяющими из которых являются: система устройства и численность воинских частей и соединений; демографическая ситуация в стране; экономические возможности и допустимая степень мобилизационного напряжения государства. Система, порядок и принципы комплектования войск ГО должны быть оптимальными, гибкими и отвечать сложившейся ситуации в стране.

Для того, чтобы войска ГО находились в боеспособном состоянии и готовности к мобилизационному развёртыванию, они должны полностью укомплектованы качественными людскими и призывными ресурсами.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящая монография, посвященная концептуальным основам в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера относится к областям знаний, права и деятельности каждого человека.

Безопасность жизнедеятельности в чрезвычайных ситуациях не только актуальная для современного человека область знаний, права и деятельности, но и весьма сложная область, включившая в себя в теоретическом и практическом плане значительное число различных дисциплин, правовых норм и огромный опыт трудной и опасной работы по противодействию чрезвычайным ситуациям. Естественно, столь сложная область, состоящая в тесной взаимосвязи с многочисленными другими сторонами индивидуальной и коллективной жизнедеятельности, подвержена внутренней динамике, постоянным изменениям. Поэтому информационная база будет постепенно меняться с получением новых научных знаний, совершенствованием технического оснащения, введением в действие новых нормативных правовых документов, преобразованием организационных структур, развитием систем управления, модернизацией технологий и т.д. Эти возможные изменения обучаемым со временем придется учитывать, используя свежую информацию.

На современном этапе образовательные технологии являются системообразующим фактором обеспечения защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Под образовательными технологиями понимается совокупность способов и средств воздействия на обучаемых для формирования у них знаний, умений и навыков действий в ЧС, а также качеств, направленных на бережное отношение к окружающей среде, собственной безопасности, безопасности общества и государства. Указанные технологии реализуются в основном через обучение, воспитание, самообразование, а также через средства массовой информации, общественно-трудовую деятельность и т.п.

Важное влияние на содержание основ защиты от ЧС природного и техногенного характера кроме естественных изменений в существующих механизмах противодействия чрезвычайным ситуациям окажут в будущем глобальные изменения в жизни земной цивилизации, поэтому безопасность жизнедеятельности в ЧС включит в себя противодействие глобальным угрозам.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Безопасность жизнедеятельности : учебник / под ред. Э.А. Арустамова. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Дашков и Ко, 2001.
2. Безопасность и охрана труда : учеб. пособие для вузов / под ред. О.Н. Русака. – СПб. : Изд-во МАНЭБ, 2001.
3. Безопасность населения и народнохозяйственных объектов с учётом риска возникновения природных и техногенных катастроф / Государственный комитет РФ по делам ГО, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий. – М., 1993.
4. Безопасность жизнедеятельности : учебник для вузов / С.В. Белов, А.В. Ильницкая, А.Ф. Козяков и др. ; под общ. ред. С.В. Белова. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Высш. шк., 1999.
5. Болт, Б. Землетрясения / Б. Болт. – М. : Мир, 1981.
6. Безопасность жизнедеятельности в чрезвычайных ситуациях мирного времени : учеб. пособие / Ю.Л. Варшамов, Л.А. Михайлов, А.В. Старостенко и др. – СПб. : Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 1999.
7. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций / С.А. Буланенков, С.И. Воронов, П.П. Губченко и др. ; под общ. ред. М.И. Фалеева. – Калуга : Облиздат, 2001.
8. Котляревский, В.А. Аварии и катастрофы, предупреждение и ликвидация последствий : учебное пособие. В 3 кн. / В.А. Котляревский. – М. : АСВ, 1996.
9. Полторацк, А.Ф. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) : сб. методических разработок по тематике ГО и ЧС / А.Ф. Полторацк / Библиотечка журнала «Военные знания». – 1998. – № 1.
10. О порядке подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций : постановление Правительства РФ от 24.07.1995 № 738.
11. О гражданской обороне : федер. закон РФ от 12.02.1998 № 28-ФЗ // Уголовный кодекс РФ. – М. : Юридическая литература, 1996.
12. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : федер. закон РФ от 21.12.1994 № 68-ФЗ.
13. Гринин, А.С. Экологическая безопасность. Защита территорий и населения при чрезвычайных ситуациях / А.С. Гринин, В.Н. Новиков. – М. : Фаир-Пресс, 2000.
14. Балашенко, С.А. Международно-правовая охрана окружающей среды и права человека : учебное пособие / С.А. Балашенко, Т.И. Макарова. – Минск : World Wide Priting, 1999.

15. Трусов, А.Г. Международное экологическое право : учебное пособие / А.Г. Трусов. – М. : Изд-во МНЭПУ, 1999.
16. Федоренко, В.Н. Гражданская оборона зарубежных государств и международное сотрудничество в предупреждении и ликвидации ЧС : учебное пособие / В.Н. Федоренко, Н.П. Щебланин. – Новогорск : АГЗ, 1995. – 141 с. – Инв. № 1362.
17. Библиотечка журнала «Военные знания». – 2001. – № 12

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ПРИМЕРНАЯ ПРОГРАММА ОБУЧЕНИЯ РАБОТАЮЩЕГО НАСЕЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ

I. Общие положения

Примерная программа обучения работающего населения в области безопасности жизнедеятельности (далее – Примерная программа) является одним из элементов единой системы подготовки населения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Примерная программа определяет основы организации и порядок обязательного обучения государственных служащих, рабочих и служащих учреждений, предприятий и организаций, (далее – работников организаций) независимо от их организационно-правовых форм в целях подготовки их к умелым действиям при угрозе и возникновении аварий, катастроф и стихийных бедствий, опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также в повседневной деятельности.

В Примерной программе изложены организация и методика обучения работников организаций, тематика, содержание занятий и расчёт часов, а также требования к уровню знаний, умений и навыков работающего населения, прошедшего обучение.

II. Организация обучения

1. Обучение работников организаций в области безопасности жизнедеятельности организуется в соответствии с требованиями федеральных законов «О гражданской обороне» и «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», постановлений Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2003 г. № 547 «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и от 2 ноября 2000 г. № 841 «Об утверждении Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны», приказов и указаний Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и осуществляется по месту работы.

2. Примерная программа определяет базовое содержание подготовки работающего населения в области безопасности жизнедеятельности и рассчитана на 14 часов.

Знания, умения и навыки полученные при освоении Примерной программы совершенствуются в ходе участия работников организации в комплексных учениях и тренировках.

3. Обучение работников организаций проводится по решению руководителя организации, как правило, в рабочее время.

4. Для проведения занятий в организациях приказом руководителя создаются учебные группы по цехам, участкам, отделениям, бригадам и другим структурным подразделениям. Состав группы не должен превышать 20-25 человек. Для проведения практических занятий решением руководителя занятия разрешается учебную группу делить на две или несколько подгрупп.

Занятия проводятся руководящим составом, инженерно-техническими работниками, начальниками цехов, участков, членами комиссий по чрезвычайным ситуациям, а также другими подготовленными лицами. Занятия по медицинским темам и по проблемам психологической подготовки проводят соответствующие специалисты.

Руководители учебных групп ежегодно назначаются приказом руководителя организации. Они должны в первый год назначения, а в дальнейшем не реже 1 раза в 5 лет пройти подготовку в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации или на курсах гражданской обороны муниципальных образований.

5. Занятия по темам 3, 4 и 6 проводятся в обстановке повседневной трудовой деятельности непосредственно в организациях. Они должны прививать навыки действий работников по сигналам оповещения в различных условиях обстановки.

На всех занятиях следует использовать диапозитивы, учебные кинофильмы, видео- и аудиоматериалы.

6. Руководителям организаций предоставляется право с учётом местных условий, специфики производства, особенностей и степени подготовленности обучаемых, а также других факторов корректировать расчёт времени, отводимого на изучение отдельных тем Примерной программы, уточнять формы и методы проведения занятий, а также их содержание, без сокращения общего количества часов, предусмотренного настоящей Примерной программой. Эти изменения должны найти отражение в рабочих программах, разрабатываемых в организациях.

7. Руководящий состав органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций обязан оказывать организационную, техническую и методическую помощь руководителям учебных групп и осуществлять постоянный контроль за подготовкой и проведением занятий, о чём делать соответствующие записи в журнале учёта занятий.

8. В ходе занятий постоянное внимание должно уделяться психологической подготовке обучаемых, выработке у них уверенности в надёжности и эффективности мероприятий гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, воспитанию стойкости, готовности выполнять обязанности в сложной обстановке, при высокой организованности и дисциплине.

9. В результате обучения работники организаций должны:

знать:

– основные требования руководящих документов по вопросам гражданской обороны и защиты населения в чрезвычайных ситуациях;

– задачи, мероприятия и возможности гражданской обороны и РСЧС в обеспечении безопасности граждан от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий и при чрезвычайных ситуациях;

– основные принципы, средства и способы защиты от чрезвычайных ситуаций мирного и военного времени, а также свои обязанности и правила поведения при их возникновении;

– основные требования пожарной безопасности на рабочем месте и в быту;

уметь:

– практически выполнять основные мероприятия защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также в случае пожара;

– чётко действовать по сигналам оповещения;

– адекватно действовать при угрозе и возникновении негативных и опасных факторов бытового характера;

– пользоваться средствами коллективной и индивидуальной защиты, приборами радиационной и химической разведки;

– проводить частичную санитарную обработку, а также в зависимости от профессиональных обязанностей дезактивацию, дегазацию и дезинфекцию сооружений, территории, техники, одежды и СИЗ, ветеринарную обработку животных, необходимые агрохимические мероприятия;

– оказывать первую медицинскую помощь в неотложных ситуациях.

III. Наименование тем, виды занятий и количество часов

Наименование тем	Вид занятия	Количество часов
1 Нормативно-правовое регулирование по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей от опасностей военного характера, чрезвычайных ситуаций и пожаров	Лекция	1
2 Опасности, возникающие при ведении военных действий или вследствие этих действий, при чрезвычайных ситуациях и пожарах. Основные мероприятия по подготовке к защите и по защите населения от них	Лекция	2
3 Действия работников организаций при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций природного характера	Практическое занятие	2
4 Действия работников организаций в чрезвычайных ситуациях техногенного характера, а также при угрозе и совершении террористических актов	Практическое занятие	3
5 Действия работников организаций в условиях негативных и опасных факторов бытового характера	Семинар	2
6 Действия работников организаций при пожаре	Практическое занятие	2
7 Оказание первой медицинской помощи. Основы ухода за больными	Практическое занятие	2
Итого:		
14		

IV. Содержание тем занятий

Тема 1. Нормативно-правовое регулирование по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей от опасностей военного характера, чрезвычайных ситуаций и пожаров

Законодательство Российской Федерации в области гражданской обороны, защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и обеспечения пожарной безопасности.

Права и обязанности граждан в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и пожарной безопасности.

Структура, задачи, состав сил и средств ГО и РСЧС организации, а также ведомственной пожарной охраны.

Тема 2. Опасности, возникающие при ведении военных действий или вследствие этих действий, при чрезвычайных ситуациях и пожарах. Основные мероприятия по подготовке к защите и по защите населения от них

Опасности военного характера и присущие им особенности. Поражающие факторы ядерного, химического, бактериологического и обычного оружия.

Виды и характеристики источников чрезвычайных ситуаций. Поражающие факторы источников чрезвычайных ситуаций.

Виды пожаров и их поражающие факторы.

Оповещение. Действия населения при оповещении о чрезвычайных ситуациях в мирное время и об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Эвакуация и рассредоточение. Защита населения путём эвакуации. Эвакуация и её цели. Принципы и способы эвакуации. Эвакуационные органы. Порядок проведения эвакуации.

Организация инженерной защиты населения. Классификация защитных сооружений. Убежища и их основные элементы. Противорадиационные укрытия, их назначения и основные элементы. Укрытия простейшего типа и их устройство. Порядок заполнения защитных сооружений и пребывания в них.

Средства индивидуальной защиты органов дыхания. Гражданские фильтрующие противогазы. Их назначение, устройство и подбор. Детские фильтрующие противогазы. Их назначение, устройство и порядок применения. Условия применения дополнительных патронов к фильтрующим противогазам. Камеры защитные детские, их назначение, устройство и порядок применения. Назначение и устройство респираторов, правила пользования ими. Простейшие средства защиты органов дыхания, их защитные свойства, порядок изготовления и пользования.

Средства индивидуальной защиты кожи. Их назначение и классификация. Простейшие средства защиты кожи и их свойства. Элементы герметизации одежды при использовании её в качестве средств защиты кожи.

Медицинские средства индивидуальной защиты. Содержание, назначение и порядок применения. Индивидуальные противохимические пакеты. Назначение и порядок пользования ими.

Санитарная обработка людей. Частичная санитарная обработка, её назначение и порядок проведения. Полная санитарная обработка, её назначение и порядок проведения.

Повышение защитных свойств помещений от проникновения радиоактивных, отравляющих и аварийно химически опасных веществ.

Защита продуктов питания, фуража и воды от заражения радиоактивными, отравляющими веществами и бактериальными средствами.

Организация защиты сельскохозяйственных животных и растений от заражения.

Тема 3. Действия работников организаций при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций природного характера

Понятия об опасном природном явлении, стихийном бедствии и источниках чрезвычайных ситуаций природного характера. Классификация и характеристика чрезвычайных ситуаций природного характера.

Стихийные бедствия геофизического, геологического характера (землетрясения, извержение вулканов, оползни, сели, обвалы, лавины и др.). Их причины и последствия. Действия работников при оповещении о стихийных бедствиях геофизического и геологического характера, во время и после их возникновения.

Стихийные бедствия метеорологического характера (ураганы, бури, смерчи, метели, мороз и др.). Причины их возникновения и последствия. Действия работников при оповещении о стихийных бедствиях метеорологического характера, во время их возникновения и после окончания.

Стихийные бедствия гидрологического характера (наводнения, паводки, цунами и др.). Причины их возникновения и последствия. Действия работников при оповещении о стихийных бедствиях гидрологического характера, во время их возникновения и после окончания.

Природные пожары (лесные и торфяные). Причины их возникновения и последствия. Предупреждение лесных и торфяных пожаров. Привлечение населения к борьбе с лесными пожарами. Действия работников при возникновении лесных и торфяных пожаров.

Массовые инфекционные заболевания людей, сельскохозяйственных животных и растений. Основные пути передачи инфекции и их характеристика. Противоэпидемические и санитарно-гигиенические мероприятия в очаге бактериального заражения. Организация и проведение режимных и карантинных мероприятий. Особенности осуществления специфических противоэпизоотических и противоэпифитотических мероприятий.

Тема 4. Действия работников организаций в чрезвычайных ситуациях техногенного характера, а также при угрозе совершения террористических актов

Понятия об аварии и катастрофе. Классификация чрезвычайных ситуаций техногенного характера и их характеристика.

Радиационно-опасные объекты. Аварии с выбросом радиоактивных веществ и их последствия. Ионизирующее излучение. Доза облучения. Единицы измерения. Источники облучения населения. Основные зоны безопасности в период нормального функционирования радиационно-опасного объекта. Последствия радиационных аварий. Виды радиационного воздействия на людей и животных. Классификация возможных последствий облучения людей. Степени лучевой болезни. Однократное и многократное облучение организма человека и его последствия. Действия работников: при оповещении об аварии с выбросом радиоактивных веществ; при эвакуации; при нахождении в доме; при движении по заражённой местности. Соблюдение специального режима поведения при проживании на местности с повышенным радиационным фоном. Йодная профилактика, необходимость и порядок её проведения.

Химически опасные объекты. Аварии с выбросом аварийно химически опасных веществ (АХОВ) и их последствия. Классификация аварийно химически опасных веществ по характеру воздействия на организм человека. Характеристика наиболее распространённых аварийно химически опасных веществ. Действия работников: при оповещении об аварии на химически опасном объекте; при эвакуации; при отсутствии возможности эвакуации; при выходе из зоны заражения. Неотложная помощь при поражении АХОВ.

Пожароопасные и взрывоопасные производства. Пожары и взрывы в жилых, общественных зданиях и на промышленных предприятиях. Общие сведения о пожарах и взрывах, их возникновении и развитии. Основные поражающие факторы пожара и взрыва. Предупреждение пожаров и взрывов. Действия работников при возникновении пожаров и взрывов. Особенности поведения людей при сильном задымлении, при загорании электроприборов. Действия человека, оказавшегося в завале после взрыва. Правила пользования первичными средствами пожаротушения.

Аварии на гидродинамически опасных объектах. Общие сведения о гидротехнических сооружениях, гидродинамически опасных объектах и гидродинамических авариях. Поражающие факторы и последствия гидродинамических аварий. Основные меры по защите населения от гидродинамических аварий. Действия работников: при заблаговременном оповещении о гидродинамической аварии; при внезапной опасности разрушения плотины; после аварии и спада воды.

Транспортные аварии. Аварии на железнодорожном транспорте, их основные причины и последствия. Правила безопасного поведения при пользовании железнодорожным транспортом. Действия пассажиров при крушении поезда и при пожаре в поезде.

Аварии на воздушном транспорте, их основные причины и последствия. Основные и аварийные запасные выходы, используемые для экстренной эвакуации из самолета. Действия авиапассажиров в случае аварии: при взлете и посадке; при декомпрессии (разгерметизации салона); при пожаре в самолете; при вынужденной посадке самолета на воду. Индивидуальные и групповые спасательные средства.

Аварии на водном транспорте, их основные причины и последствия. Действия пассажиров при объявлении шлюпочной тревоги. Особенности оставления

судна прыжком в воду. Действия пассажиров при нахождении в спасательном плавательном средстве. Правила пользования индивидуальными спасательными средствами.

Аварии на автомобильном транспорте, их причины и последствия. Действия участников дорожного движения: при угрозе или возникновении дорожно-транспортного происшествия (ДТП); при падении автомобиля в воду. Правила безопасного поведения участников дорожного движения.

Аварии на общественном транспорте (автобус, троллейбус, трамвай, метро), их причины и последствия. Действия пассажиров автобуса, троллейбуса, трамвая при аварийной ситуации (столкновении, повороте, опрокидывании); при пожаре; при падении транспорта в воду. Действие пассажиров метрополитена при пожаре в вагоне поезда, при аварийной остановке в туннеле. Основные правила пользования метрополитеном.

Виды террористических актов, их общие и отличительные черты. Правила и порядок поведения населения при угрозе или совершении террористического акта.

Признаки, указывающие на возможность наличия взрывного устройства и действия при обнаружении предметов, похожих на взрывное устройство. Действия при получении по телефону сообщения об угрозе террористического характера. Правила обращения с анонимными материалами, содержащими угрозы террористического характера. Действия при захвате в заложники и при освобождении.

Тема 5. Действия работников организаций в условиях негативных и опасных факторов бытового характера

Возможные негативные и опасные факторы бытового характера.

Правила действий по обеспечению личной безопасности в местах массового скопления людей, при пожаре, в общественном транспорте, на водных объектах, в походе и на природе.

Действия при дорожно-транспортных происшествиях, бытовых отравлениях, укусе животными.

Правила обращения с бытовыми приборами и электроинструментом.

Правила содержания домашних животных и поведения с ними на улице.

Способы предотвращения и преодоления паники и панических настроений.

Тема 6. Действия работников организаций при пожаре

Основные требования пожарной безопасности на рабочем месте и в быту. Противопожарный режим организации. Система оповещения и инструкция по действиям работников при пожаре. План (схема) эвакуации. Действия при обнаружении задымления и возгорания, а также по сигналам оповещения о пожаре и при эвакуации. Обязанности граждан по соблюдению правил пожарной безопасности. Ответственность за нарушения требований пожарной безопасности. Технические средства пожаротушения. Действия работников по предупреждению пожара, а также по применению первичных средств пожаротушения.

Тема 7. Оказание первой медицинской помощи. Основы ухода за больными

Основные правила оказания первой медицинской помощи в неотложных ситуациях. Правила и техника проведения искусственного дыхания и непрямого массажа сердца.

Первая помощь при кровотечениях и ранениях. Способы остановки кровотечения. Виды повязок. Правила и приёмы наложения повязок на раны.

Первая помощь при переломах. Приёмы и способы иммобилизации с применением табельных и подручных средств. Способы и правила транспортировки и переноски пострадавших.

Первая помощь при ушибах, вывихах, химических и термических ожогах, отравлениях, обморожениях, обмороке, поражении электрическим током, тепловом и солнечном ударах.

Правила оказания помощи утопающему.

Основы ухода за больными. Возможный состав домашней медицинской аптечки.

ПРИМЕРНАЯ ПРОГРАММА ОБУЧЕНИЯ ЛИЧНОГО СОСТАВА НЕШТАТНЫХ АВАРИЙНО-СПАСАТЕЛЬНЫХ ФОРМИРОВАНИЙ

I. Общие положения

Примерная программа обучения личного состава нештатных аварийно-спасательных формирований (далее – Примерная программа) составляет основу его обучения в целях поддержания готовности нештатных аварийно-спасательных формирований (далее – НАСФ), входящих в состав сил ГО, в межаттестационный период к выполнению задач по предназначению, а также получения личным составом НАСФ знаний и умений по соблюдению мер безопасности. В Примерной программе изложены организация и методика обучения НАСФ, тематика и расчёт часов базовой и специальной подготовки, содержание тем занятий и рекомендуемое распределение тем специальной подготовки, а также требования к уровню знаний, умений и навыков личного состава НАСФ, прошедшего обучение.

II. Организация обучения

1. Подготовка НАСФ организуется и осуществляется в соответствии с требованиями Федерального закона «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», Основных положений аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 г. № 1479, постановления Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2000 г. № 841 «Об утверждении Положения об организации обучения населения в области гражданской обороны», ежегодных организационно-методических указаний по подготовке органов управления, сил гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения

дения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также организационно-методических указаний по подготовке населения Российской Федерации в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах на 2006 – 2010 гг.

Подготовка НАСФ включает:

- получение личным составом НАСФ знаний в ходе усвоения Примерной программы обучения работающего населения в области безопасности жизнедеятельности;

- первоначальную подготовку личного состава НАСФ по соответствующим программам первоначальной подготовки спасателей и их аттестация в соответствии с требованиями Основных положений аттестации аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 1997 г. № 1479;

- повышение квалификации руководителей НАСФ в учреждениях повышения квалификации федеральных органов исполнительной власти имеющих соответствующую лицензию, учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации и на курсах гражданской обороны муниципальных образований;

- обучение личного состава НАСФ по программе, разработанной в соответствии с требованиями настоящей Примерной программы;

- участие НАСФ в учениях, тренировках и соревнованиях;

- проверку готовности НАСФ.

2. Настоящая Примерная программа предназначена для обучения личного состава НАСФ умелым, слаженным и наиболее эффективным приемам и способам коллективных действий при приведении НАСФ в готовность, проведении ими аварийно-спасательных и других неотложных работ и первоочередного жизнеобеспечения населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий и при чрезвычайных ситуациях, совершенствования его умений и навыков в применении техники, инструментов, приборов и принадлежностей, состоящих на оснащении НАСФ, а также получению личным составом НАСФ знаний и умений по соблюдению мер безопасности.

3. Обучение личного состава НАСФ планируется и проводится в рабочее время в объёме 20 часов.

Темы базовой подготовки личного состава НАСФ отрабатываются в полном объёме (14 часов) всеми видами формирований. Замена тем, уменьшение общего количества часов для их отработки не допускается.

Рекомендуемые темы специальной подготовки отрабатываются с учётом предназначения НАСФ и используются для обучения НАСФ, создаваемых в соответствии со статьей 13 Порядка создания НАСФ, утвержденного приказом МЧС России от 23.12.2005 г. № 999 и зарегистрированного в Минюсте России 19.01.2006 г. за № 7383. На их отработку отводится 6 часов. При создании других видов НАСФ темы специальной подготовки определяются руководителями организаций, создающими НАСФ, по согласованию с руководителем органа, специально уполномоченного на решение задач в области защиты населения и

территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны при органах местного самоуправления.

4. Основным методом проведения занятий с личным составом НАСФ по темам базовой и специальной подготовки является практическая тренировка.

Теоретический материал излагается путём рассказа или объяснения в минимальном объёме, необходимом для правильного и четкого выполнения обучаемым практических приёмов и действий.

5. Практические и тактико-специальные занятия с личным составом НАСФ организуют и проводят руководители формирований или начальники соответствующих спасательных служб, а на учебных местах – командиры структурных подразделений НАСФ (групп, звеньев).

Руководитель НАСФ или начальник соответствующей спасательной службы одновременно является и руководителем занятий на одном из учебных мест, как правило, наиболее важном и сложном.

Руководителю занятия накануне проведения практического или тактико-специального занятия целесообразно провести инструктаж (инструкторско-методическое занятие) с командирами структурных подразделений НАСФ, которые будут являться руководителями занятий на учебных местах.

6. Занятия с личным составом НАСФ проводятся в учебных городках, на натуральных участках или на объектах организации.

7. На тактико-специальные занятия НАСФ выводятся в штатном составе с необходимым количеством техники, приборов, инструментов и принадлежностей. Весь личный состав на занятиях должен быть обеспечен средствами индивидуальной защиты.

Практические занятия с НАСФ разрешается проводить по структурным подразделениям (группам, звеньям).

8. Занятия по темам специальной подготовки с НАСФ могут проводиться путём однодневного сбора под руководством начальника соответствующей спасательной службы.

9. Руководителям организаций, создающих НАСФ, разрешается, исходя из местных условий, специфики деятельности организации, уровня подготовки личного состава НАСФ, уточнять содержание тем и время на их изучение, а также вводить новые темы без уменьшения общего времени, отводимого на базовую и специальную подготовку.

10. Личный состав НАСФ должен

знать:

– характерные особенности опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также способы защиты от них;

– физико-химические и поражающие свойства аварийно химически опасных веществ (далее – АХОВ), применяемых на объекте, порядок и способы защиты при их утечке (выбросе);

– предназначение своего формирования и свои функциональные обязанности;

– производственные и технологические особенности своей организации, характер возможных аварийно-спасательных и других неотложных работ (далее – АСДНР);

– порядок действий по сигналу оповещения и речевым информациям;

- порядок оповещения, сбора и приведения НАСФ в готовность;
 - место сбора формирования, пути и порядок выдвижения к месту возможного проведения АСДНР;
 - назначение, технические данные, порядок применения и возможности техники, механизмов и приборов, а также средств защиты, состоящих на оснащении формирования;
 - порядок проведения специальной обработки;
- уметь:**
- выполнять функциональные обязанности при проведении АСДНР;
 - поддерживать в исправном состоянии и грамотно применять закреплённую штатную технику, механизмы, приборы и другое табельное имущество, а также средства индивидуальной защиты при проведении АСДНР;
 - оказывать первую медицинскую помощь раненым и поражённым, а также эвакуировать их в безопасные места;
 - работать на штатных средствах связи;
 - проводить санитарную обработку, дезактивацию, дегазацию и дезинфекцию техники, сооружений, территории, одежды и средств индивидуальной защиты.

III. Наименование тем, виды занятий и количество часов базовой подготовки

Наименование тем	Вид занятия	Количество часов
1. Действия личного состава при приведении НАСФ в готовность	Тактико-специальное занятие	2
2. Действия личного состава НАСФ при выдвижении в район выполнения АСДНР и подготовке к выполнению задач	Тактико-специальное занятие	2
3. Оказание первой медицинской помощи раненым и поражённым и эвакуация их в безопасные места	Практическое занятие	2
4. Применение приборов радиационной и химической разведки, контроля радиоактивного заражения и облучения, а также средств индивидуальной защиты	Практическое занятие	2
5. Меры безопасности при проведении АСДНР	Практическое	2

	занятие	
6. Действия личного состава НАСФ при проведении специальной обработки	Практическое занятие	4
Итого:		
14		

IV. Содержание тем базовой подготовки

Тема № 1. Действия личного состава при приведении НАСФ в готовность

Предназначение формирования и функциональные обязанности личного состава. Понятие о готовности формирований, порядок их приведения в готовность. Порядок оповещения, получения табельного имущества, подгонки средств индивидуальной защиты и выдвижения в район сбора.

Мероприятия, проводимые в целях повышения готовности НАСФ.

Действия личного состава при практическом приведении формирований в готовность.

Тема № 2. Действия личного состава НАСФ при выдвижении в район выполнения АСДНР и подготовке к выполнению задач

Уточнение задач личному составу, порядок выдвижения формирования в район выполнения АСДНР. Маршруты, рубежи (пункты) регулирования, порядок построения и выдвижения колонн. Организация и ведение разведки местности и очагов поражения.

Защита личного состава формирования на маршрутах выдвижения и в ходе АСДНР. Подготовка техники, приборов и инструмента к проведению АСДНР.

Порядок всестороннего обеспечения НАСФ при выдвижении и в районах выполнения АСДНР. Организация взаимодействия с подразделениями войск ГО, других войск и формирований, привлекаемых для выполнения АСДНР.

Перегруппировка сил и уточнение задач на проведение АСДНР в других районах (очагах поражения).

Тема № 3. Оказание первой медицинской помощи раненым и поражённым и эвакуация их в безопасные места

Средства оказания первой медицинской помощи и правила пользования ими. Приёмы и способы остановки кровотечений и наложения повязок на раны. Основные правила оказания первой медицинской помощи при переломах, вывихах и ушибах. Оказание первой медицинской помощи при ожогах (термических и химических). Оказание первой медицинской помощи при шоке, обмороке, поражении электрическим током, обморожении.

Первая медицинская помощь при отравлениях и поражениях отравляющими веществами. Методы элементарной сердечно-лёгочной реанимации. Проведение искусственного дыхания и массажа сердца.

Особенности оказания медицинской помощи при извлечении людей из завалов.

Порядок и способы эвакуации раненых и поражённых в безопасные места, в том числе с использованием подручных средств.

Тема № 4. Применение приборов радиационной и химической разведки, контроля радиоактивного заражения и облучения, а также средств индивидуальной защиты

Приборы радиационной разведки, их назначение и общее устройство, порядок подготовки приборов к работе и проверка их работоспособности. Определение уровней радиации на местности и степени радиоактивного заражения различных поверхностей.

Комплекты индивидуальных дозиметров, их назначение и общее устройство, порядок зарядки приборов и снятия показаний.

Организация радиационного контроля в НАСФ, групповой и индивидуальный контроль. Порядок выдачи индивидуальных дозиметров и снятия показаний. Ведение журнала учёта доз облучения личного состава. Представление донесения (информации) вышестоящему руководителю (начальнику) о дозах облучения личного состава, допустимые дозы облучения.

Назначение и общее устройство приборов химической разведки, подготовка приборов к работе, определение типа и концентрации отравляющих веществ (ОВ) в воздухе, на местности, технике, в почве и сыпучих материалах. Особенности определения ОВ зимой.

Универсальный газоанализатор. Назначение, устройство и порядок работы при определении АХОВ (изучается при наличии на объекте).

Классификация средств индивидуальной защиты, порядок их использования, хранения и поддержания в готовности к выполнению АСДНР. Практическое применение средств индивидуальной защиты кожи и органов дыхания.

Примечание: Занятия проводятся с применением технических средств, имеющихся на оснащении НАСФ, согласно табелю оснащения.

Тема № 5. Меры безопасности при проведении АСДНР

Необходимые меры безопасности при проведении АСДНР на местности, заражённой радиоактивными и отравляющими веществами, при работе вблизи зданий и сооружений, угрожающих обвалом, в задымленных и загазованных помещениях, на электрических сетях, при тушении нефтепродуктов, при организации работ в зонах катастрофического затопления, в условиях плохой видимости.

Мероприятия по обеспечению безопасности и защиты личного состава формирований при действиях в зонах разрушений, завалов, пожаров, заражения и катастрофического затопления.

Тема № 6. Действия личного состава НАСФ при проведении специальной обработки

Сущность и способы частичной и полной специальной обработки. Понятие о дезактивации, дегазации и дезинфекции, вещества и растворы, применяемые для этих целей.

Технические средства специальной обработки транспорта, сооружений и территорий, продуктов питания и воды, одежды, обуви, средств индивидуальной защиты. Специальная обработка персонала объектов.

Действия личного состава при проведении частичной дезактивации, дегазации и дезинфекции техники, приборов, средств защиты, одежды, обуви.

Меры безопасности при проведении дезактивации, дегазации и дезинфекции транспорта, сооружений и территорий, продуктов питания и воды, одежды, обуви, средств индивидуальной защиты.

Последовательность проведения частичной и полной санитарной обработки людей при заражении отравляющими и аварийно химически опасными веществами, биологическими средствами и радиоактивными веществами, применение табельных и подручных средств.

V. Наименование тем, виды занятий и количество часов специальной подготовки

Наименование тем	Вид занятия	Количество часов
1. Действия НАСФ при ведении радиационной, химической и биологической разведки и наблюдения	Тактико-специальное	6
2. Действия НАСФ по ликвидации последствий аварии на химически опасном объекте	Тактико-специальное	3
3. Действия НАСФ по ликвидации последствий аварии на радиационно опасном объекте	Тактико-специальное	3
4. Действия НАСФ по выполнению противопожарных профилактических мероприятий на объекте. Порядок использования средств пожаротушения, состоящих на оснащении НАСФ	Практическое	2
5. Действия НАСФ по тушению пожаров в различных условиях обстановки	Тактико-специальное	4
6. Действия НАСФ по устранению аварий на коммунально-энергетических сетях и технологических линиях	Практическое	3
7. Действия НАСФ по ликви-	Тактико-	3

Наименование тем	Вид занятия	Количество часов
дании последствий аварии на радиационно, химически, взрыво- и пожароопасных объектах	специальное	
8. Действия НАСФ по устройству проездов, обрушению неустойчивых зданий и конструкций, по вскрытию заваленных защитных сооружений	Тактико-специальное	6
9. Действия НАСФ по разборке завалов	Тактико-специальное	6
10. Действия НАСФ по проведению АСДНР при наводнениях, оползнях, ураганах и снежных лавинах	Тактико-специальное	3

VI. Содержание тем специальной подготовки

Тема № 1. Действия НАСФ при ведении радиационной, химической и биологической разведки и наблюдения

Занятие 1. Действия НАСФ по осуществлению наблюдения за радиационной, химической и биологической обстановкой.

Действия НАСФ по:

- приведению приборов в готовность, их проверке, производству измерений, а также устранению простейших неисправностей;
- проведению мониторинга радиационной, химической и биологической обстановки на потенциально опасных объектах;
- проведению плановых замеров уровня радиации, концентрации химических веществ на объекте и окружающей территории;
- прогнозированию радиационной, химической и биологической обстановки;
- участию в мероприятиях по декларированию безопасности промышленного объекта и составлению паспорта безопасности опасного объекта.

Занятие 2. Действия НАСФ при ведении радиационной, химической и биологической разведки.

Действия НАСФ по:

- уточнению обстановки и определению границ зон заражения;
- определению мест нахождения пострадавших и способов спасения;
- уточнению состояния коммунально-энергетических сетей и технологического оборудования в районе аварий и выявлению других факторов, препятствующих ведению АСР;

– определению масштабов АСДНР и прогнозированию развития ЧС.

Осуществление дозиметрического контроля за облучением и заражением личного состава.

Действия НАСФ по контролю степени заражённости после проведения специальной обработки.

Меры безопасности.

Тема № 2. Действия НАСФ по ликвидации последствий аварии на химически опасном объекте

Организация и режим работы личного состава НАСФ в условиях химического заражения.

Действия НАСФ по ведению химической разведки и ведению спасательных работ.

Действия НАСФ по локализации пролива АХОВ способом обвалования, сбором жидкой фазы в ямах-ловушках, засыпкой сыпучими сорбентами, покрытием слоем пены, полимерными плёнками и плавающими экранами, разбавлением АХОВ водой или нейтральными растворами.

Действия НАСФ по обеззараживанию (нейтрализации) парогазовой фазы (облака) или проливов АХОВ с использованием различных технологий.

Организация защиты личного состава НАСФ при ведении АСДНР при авариях на ХОО.

Меры безопасности.

Тема № 3. Действия НАСФ по ликвидации последствий аварии на радиационно опасном объекте

Организация и ведение радиационной разведки.

Приборы радиационной разведки, их назначение и общее устройство, порядок подготовки приборов к работе и проверка их работоспособности. Действия НАСФ по определению уровней радиации на местности и степени радиоактивного заражения различных поверхностей.

Действия НАСФ по:

– выводу рабочих, служащих объекта и населения из зоны радиоактивного загрязнения, а также оказанию первой медицинской помощи пострадавшим;

– очистке территории и дорог от радиоактивных частиц;

– строительству могильников и захоронению радиоактивных обломков завала и грунта;

– проведению специальной обработки техники, приборов и инвентаря, использовавшихся в ходе ликвидации аварии, а также санитарной обработки личного состава с применением табельных и подручных средств.

Меры безопасности при выполнении задач на радиоактивно загрязнённой местности. Мероприятия по обеспечению радиационной безопасности личного состава сил и персонала объекта (йодная профилактика, применение радиопротекторов).

Тема № 4. Действия НАСФ по выполнению противопожарных профилактических мероприятий на объекте. Порядок использования средств пожаротушения, состоящих на оснащении НАСФ

Содержание пожарно-профилактических и инженерно-технических мероприятий, осуществляемых на объекте, объём и порядок их проведения. Требования пожарной безопасности объекта.

Действия НАСФ по выполнению пожарно-профилактических мероприятий в соответствии с планом противопожарной защиты объекта.

Практическое развёртывание и применение табельных средств пожаротушения, состоящих на оснащении НАСФ. Действия по использованию средств защиты (изолирующих противогазов, дыхательных аппаратов).

Меры безопасности.

Тема № 5. Действия НАСФ по тушению пожаров в различных условиях обстановки

Действия НАСФ по:

- организации и ведению пожарной разведки;
- локализации и тушению пожаров;
- спасению и эвакуации людей из очага поражения, горящих, задымленных и загазованных зданий.

Отработка действий номеров боевого расчёта в различных условиях обстановки.

Особенности действий по тушению пожаров в условиях заражения радиоактивными, отравляющими, аварийно химически опасными веществами и биологическими средствами.

Особенности действий по тушению пожаров в подземных сооружениях, на электростанциях и подстанциях, на транспорте, при наличии на объекте взрывчатых веществ.

Особенности действий по тушению пожаров в условиях массового разлива нефтепродуктов.

Особенности действий по тушению пожаров при авариях на магистральных газо- и нефтепроводах.

Меры безопасности.

Тема № 6. Действия НАСФ по устранению аварий на коммунально-энергетических сетях и технологических линиях

Действия НАСФ по локализации аварий на коммунально-энергетических сетях и технологических линиях способом отключения аварийных участков, заземления оборванных проводов электроснабжения, подчеканки фланцевых и раструбных соединений для прекращения течи из трубопроводов, установки накладок, пластырей, заглушек, сооружения перепускных канав, защитных насыпей, дамб и т.п.

Действия НАСФ по восстановлению функционирования коммунально-энергетических сетей путём прокладки временных воздушных или кабельных

линий, соединения оборванных проводов, установки временных (гибких) вставок на трубопроводах и др.

Меры безопасности.

Тема № 7. Действия НАСФ по ликвидации последствий аварии на радиационно, химически, взрыво- и пожароопасных объектах

Характеристика и особенности коммуникаций на радиационно, химически, взрыво- и пожароопасных объектах.

Возможный характер разрушений коммунально-энергетических сетей.

Действия НАСФ по отключению повреждённых участков. Практические действия по ремонту повреждённых участков. Ремонт повреждённых участков, проведение других аварийных работ.

Действия НАСФ по ведению разведки и поиску пострадавших.

Действия НАСФ по спасению пострадавших, находящихся в завалах путём устройства галерей, растаскивания конструкций зданий, использования домкратов и средств малой механизации для разборки завалов сбоку, сверху, в наиболее доступных местах.

Особенности спасения людей, находящихся в загазованных, затопленных водой убежищах и укрытиях.

Действия НАСФ по оказанию экстренной медицинской помощи пострадавшим.

Меры безопасности.

Тема № 8. Действия НАСФ по устройству проездов, обрушению неустойчивых зданий и конструкций, по вскрытию заваленных защитных сооружений

Действия НАСФ по оборудованию проходов (проездов) в завалах путём расчистки или оборудования проезда поверху завала.

Действия НАСФ по обрушению неустойчивых конструкций ударной нагрузкой, канатной тягой, вручную с использованием различного инструмента, взрывным способом.

Действия НАСФ по отрыву котлованов, или выемок в завалах с целью доступа к входам в защитные сооружения.

Меры безопасности.

Тема № 9. Действия НАСФ по разборке завалов

Разведка завалов, повреждённых и горящих зданий.

Действия НАСФ при разборке завала (установка компрессорной станции, установка лебёдки, установка ограждения; дробление крупных обломков пневмоинструментом; резка арматуры и металлических конструкций в завале; извлечение крупных обломков лебёдкой; извлечение мелких обломков вручную).

Действия НАСФ по расчистке территории от обломков разрушенного здания.

Меры безопасности.

Тема № 10. Действия НАСФ по проведению АСДНР при наводнениях, оползнях, ураганах и снежных лавинах

Действия НАСФ по ведению разведки и поиску пострадавших.

Действия НАСФ по спасению пострадавших, находящихся на поверхности воды, выше уровня воды (на отдельных местных предметах), под водой, в разрушенных зданиях под завалами, под снегом.

Действия НАСФ по оказанию экстренной медицинской помощи пострадавшим.

Меры безопасности при ведении АСДНР.

VII. Рекомендуемое распределение тем специальной подготовки

Виды НАСФ	№ тем
1. Радиационного, химического и биологического наблюдения и разведки	1
2. Аварийно-технические	6, 7
3. Противопожарные	4, 5
4. Радиационной, химической и биологической защиты	2, 3
5. Инженерной разведки и разграждения	8
6. Разбора завалов	9
9. Спасательные	7, 10

Приложение 2

СПИСОК НЕКОТОРЫХ СОКРАЩЕНИЙ

АСДНР – Аварийно спасательные и другие неотложные работы

АЭС – Атомная электростанция

ВТО – Высокоточное оружие

ГО – Гражданская оборона

КЧС – Комиссия по чрезвычайным ситуациям

МЧС – Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий РФ

НАСФ – Нештатное аварийно-спасательное формирование

ОМП – Оружие массового поражения

ОПЯ – Опасные природные явления

ОСП – Обычные средства поражения

ПКЧС – Председатель комиссии по чрезвычайным ситуациям

РСЧС – Единая государственная система предупреждения и

ликвидация ЧС

СИЗ – Средства индивидуальной защиты

СИЗК – Средства индивидуальной защиты кожи

СИЗОД– Средства индивидуальной защиты органов
дыхания

СКЗ – Средства коллективной защиты

ССП – Современные средства поражения

ФЕМА – Федеральное управление по действиям в
чрезвычайных

условиях

ЧС – Чрезвычайная ситуация

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ВВЕДЕНИЕ	3
Глава 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ПОДГОТОВКИ И ОБУЧЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ	4
1.1. Принципы оценки рисков возникновения чрезвычайных ситуаций	4
1.2. Планирование защиты населения в чрезвычайных ситуациях.....	12
1.3. Подготовка в области защиты от чрезвычайных ситуаций	15
1.4. Психологическая подготовка к действиям в чрезвычайных ситуациях	22
Глава 2. МЕСТО И РОЛЬ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЗАЩИТЫ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ: ИСТОРИЧЕСКИЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ	28
2.1. Исторический опыт развития местной противовоздушной обороны: цифры и факты	28
2.2. Организация гражданской обороны в иностранных государствах	36
2.3. Международное сотрудничество в области защиты от чрезвычайных ситуаций	42
Глава 3. ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ПОДГОТОВКИ В	

ОБЛАСТИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ И ЗАЩИТЫ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ	48
3.1. Политика государства в области подготовки к защите от чрезвычайных ситуаций.....	48
3.2. Развитие законодательной и нормативной правовой базы	54
3.3. Общие положения по мобилизационной подготовке и мобилизации: основные понятия, задачи и содержание	68
3.4. Проблемы кадрового обеспечения войск гражданской обороны	83
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	89
СПИСОК	ЛИТЕРАТУРЫ 90
ПРИЛОЖЕНИЯ	92