
БЕЗОПАСНОСТЬ ЖИЗНЕДЕЯТЕЛЬНОСТИ

ПРОФИЛАКТИЧЕСКИЕ ДЕЙСТВИЯ В СИСТЕМЕ ЗАЩИТЫ И СПАСЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ СЕРБИЯ

Б. Бабич, доктор наук, профессор.

Высшая образовательная техническая школа профессионального обучения г. Нови Сад, Республика Сербия

Рассмотрены основные мероприятия организации гражданской защиты, которые заключаются в осуществлении профилактических мер, устранении возможных причин возникновения опасности, сведении к минимуму последствий стихийных бедствий, предотвращении несчастных случаев и других ситуаций, в случае возникновения чрезвычайных ситуаций – смягчение их последствий. Для реализации этого в мирное время, до возникновения стихийных бедствий и других аварий и катастроф, предложено разработать планы защиты и спасения, оценки угроз, планы защиты от несчастных случаев и антитеррористические планы.

Ключевые слова: риск, профилактика, чрезвычайные ситуации, защита и спасение

Закон о чрезвычайных ситуациях (ЧС) определяет отдельные понятия, связанные с рисками и профилактическими действиями субъектов в системе защиты и спасения (*P&R*) [1]:

1) система защиты и спасения является частью национальной безопасности и комплексной формой управления и организации объектов с целью осуществления профилактических и оперативных мероприятий, выполнения задач по защите и спасению людей и имущества от последствий стихийных бедствий и других несчастных случаев, в том числе мер по их восстановлению;

2) профилактические меры по защите и спасению включают в себя создание системы национальной защиты и стратегии спасения в чрезвычайных ситуациях (СЧС);

3) определяется оценка рисков и угроз от стихийных бедствий и других несчастных случаев, организация оповещения и других мер, которые предотвращают естественные и технические аварии или смягчают их последствия;

4) риск представляет собой вероятность аварии, происходящей в течение определенного периода времени, при определенных обстоятельствах и с определенными негативными последствиями;

5) снижение риска бедствий означает профессиональную реализацию соответствующих мероприятий с помощью систематического анализа причин бедствий и управления ими. Так, правильное использование территорий и окружающей среды уменьшит воздействия опасностей и угроз для людей и имущества и повысит общую готовность реагирования на эти события;

6) оценка риска означает установление его характера и степени потенциальных опасностей и последствий для общества и окружающей среды.

Основными силами в борьбе против стихийных бедствий и других несчастных случаев являются субъекты органов системы защиты и спасения, к ним относятся органы государственного управления и каждый гражданин в отдельности.

Особую роль занимают органы местного самоуправления, которые в соответствии со ст. 190 Конституции Республики Сербии «заботятся об окружающей среде, осуществляют защиту от стихийных бедствий и других крупных аварий; защиту культурных ценностей,

значимых для муниципалитетов»; в соответствии со ст. 20/19 Закона о местном самоуправлении «организуют защиту от природных и других крупных катастроф, противопожарную защиту, а также создают условия для их устранения, то есть смягчения их последствий» и в соответствии со ст. 15/11 «они контролируют возникновение опасностей, предупреждают население об опасностях и предпринимают другие профилактические меры по снижению риска стихийных бедствий и многочисленных аварий» [1].

Многочисленные ЧС за последние десять лет выявили проблемы превентивной деятельности субъектов системы защиты и спасения. Наводнения в мае 2014 и марте 2016 гг. наглядно продемонстрировали неподготовленность к ЧС в Республике Сербии. Особенно ярко эти проблемы проявились на уровне местного самоуправления из-за отсутствия планов и оценок, а также неготовности субъектов действовать в экстремальных ситуациях.

Нормативно-правовое регулирование профилактических действий

Превентивные действия регулируются посредством многочисленных законов и подзаконных актов, из которых можно выделить:

1. Закон о чрезвычайных ситуациях [1].

Закон о ЧС определяет основные задачи системы P&R, в частности защиту, как совокупность превентивных мер, направленных на укрепление устойчивости общества, устранение возможных причин угроз, уменьшение последствий стихийных бедствий, предотвращение других аварий и в случае, если они имеют место, ослабление их последствий.

Задачи, определенные P&R, в системе выполняются системными субъектами:

- государственными органами управления, органами автономных провинций и органами местного самоуправления;
- компаниями, другими юридическими лицами и предпринимателями;
- гражданами, группами граждан, ассоциациями, профессионалами и другими организациями.

P&R осуществляется системными субъектами и основанием для их работы являются вопросы сотрудничества, своевременности и координации действий. Крайне важно, чтобы применялись и внедрялись принципы превентивной защиты, которые обеспечивают приоритетность внедрения профилактических мер защиты в соответствии с компетенцией.

В соответствии с Законом о ЧС, превентивные меры P&R включают в себя:

- создание национальной стратегии по чрезвычайным ситуациям (СЧС);
- оценку риска и угрозы для естественных стихийных бедствий и других несчастных случаев;
 - меры при сейсмостойком строительстве или на строительных объектах (плотины, склады, насосные станции и т.д.), которые могут поставить под угрозу жизни людей и разрушение материальных ценностей;
 - меры при строительстве оборонных объектов;
 - маркировку мест и оценку лавинного риска;
 - регулирование водостоков;
 - защиту от града;
 - меры при раскалывания льда на водотоках;
 - поддержку стен зданий;
 - меры пожарной безопасности;
 - меры по обеспечению безопасности при производстве взрывоопасных веществ;
 - неконтролируемый выброс, утечку или незаконную торговлю опасными и твердохимическими, ядерными и радиоактивными веществами;

- выявление и прогнозирование развития и движения катастрофических погодных явлений;
- организацию системы наблюдения, системы оповещения и сигнализации;
- эпидемиологические, ветеринарные и иные меры, которые предотвращают естественные и технические бедствия или ослабляют их влияние.

В реализации прав и обязанностей в отношении P&R органы местного самоуправления через свои источники контролируют риски, информируют население об опасностях и принимают другие превентивные меры по снижению рисков стихийных бедствий и других несчастных случаев. С согласия компетентных органов отдельные лица и ассоциации могут принимать участие в решении профилактических задач P&R в соответствии с их способностями и на добровольной основе.

План P&R описывает профилактические и оперативные меры для предотвращения и уменьшения последствий стихийных бедствий, технологических аварий и катастроф, а также силы и средства системы P & R, их организацию и координацию взаимодействия и действия в СЧС с целью защиты и спасения людей, материальных и культурных ценностей и обеспечение нормальных условий жизни.

Закон в первую очередь определяет меры гражданской защиты (ГЗ), которые реализуются субъектами системы P&R:

- предупредительные меры;
- меры защиты в случае непосредственной опасности от стихийных бедствий и других несчастных случаев;
- меры защиты в случае стихийных бедствий и других катастроф;
- меры по устранению прямых последствий стихийных бедствий и других несчастных случаев.

Информация о потенциальной опасности, о несчастных случаях, превентивных мерах безопасности, действий и мер в случаях аварий в компаниях и других организациях должна быть доступна для общественности.

Защита от обрушения реализуется в качестве превентивной меры в градостроительстве выполнением строительно-технических и других мероприятий в соответствии с предполагаемой оценкой сейсмического риска.

Меры защиты и спасения от пожара и взрыва включают в себя организацию и проведение профилактических мероприятий во всех сферах, особенно в учреждениях, где есть склады горючих и взрывоопасных веществ, что повышает вероятность возникновения пожара.

Меры защиты и спасения животных включают в себя своевременную подготовку предприятий животноводства, производства продовольственных товаров животного происхождения, а также обучение владельцев скота выполнению соответствующих профилактических процедур.

Для получения необходимых знаний в области индивидуальной и коллективной защиты граждане проходят соответствующую подготовку по вопросам профилактики системы P&R.

Долгосрочное планирование и программирование включает в себя разработку превентивных мер и мероприятий, имеющих важное значение для P&R.

Ресурсы СЧС фонда используются для финансирования подготовки, реализации и развития программы, проекта и других мероприятий в области профилактики, снижения риска, управления и реагирования на ЧС, и для совместного финансирования превентивных мер и принятия необходимых мер при ЧС.

2. Национальная стратегия защиты и спасения в ЧС [2].

Стратегия определяет принцип превентивной защиты одним из основных принципов, на которых базируется вся P&R система Республики Сербия.

Правительство несет ответственность за все аспекты управления ЧС. Со своей стороны, ответственность за планирование и осуществление профилактических мер

готовности, реагирования на ЧС, а также устранение их последствий, переносится на взаимные действия компетентных органов государственного управления, автономных областей и органов местного самоуправления. Ответственность каждого из перечисленных субъектов определяется Законом о чрезвычайных ситуациях (ст.ст. 9–15).

Степень обеспечения безопасности при ЧС определяется профессиональной подготовленностью специалистов, работающих в экстремальных условиях. Для соответствия требованиям общей системе менеджмента, управления и контроля ЧС необходимо постоянное повышение квалификации специалистов. Система обучения должна быть расширена, модернизирована и усовершенствована путем создания плана и программы дальнейшего развития полученных знаний. Проведение тренингов по определению и применению профилактических мер, мер по сокращению и устранению последствий ЧС способствует повышению уровня подготовки спасателей.

Проведенный анализ, учитывающий масштаб ЧС в Республике Сербии, показывает недостаточность в организации и проведении превентивных мер в системе P & R.

Стратегия подчеркивает, что существующие человеческие ресурсы и уровень оснащенности для осуществления профилактики и оперативного реагирования находятся на неудовлетворительном уровне.

Профилактические меры защиты при транспортировке опасных грузов по автомобильным и железным дорогам осуществляются путем проведения регулярных инспекций всеми компетентными органами по надзору с соблюдением норм и правил, обучением и воспитанием лиц, участвующих в этих перевозках.

В пределах 1000 км от государственной границы Республики Сербии расположены 44 оперативных ядерных реактора, что создает опасность возникновения значительных последствий при ядерной аварии на каком-либо из этих реакторов. Именно поэтому необходимо составить план действий в случае ядерной или радиационной аварии (nr/a) в Республике Сербия; совершенствовать и модернизировать системы ранней тревоги от nr/a; создать систему поддержки при принятии решения о мерах защиты в случае nr/a; обеспечить предоставление оборудования и подготовки подразделений для реагирования в случае nr/a; обеспечить предоставление оборудования по организации медицинских учреждений для реагирования в случае nr/a.

3. Закон о воде [3].

Закон определяет специальные профилактические меры, которые должны быть приняты профилактически, так и в период возможного повышения уровня воды (внешнего и внутреннего) на основе главного плана обороны от наводнений. В целях предупреждения и устранения опасных последствий эрозии и торрентов для защиты водных объектов реализуются профилактические меры:

1) запрещаются:

- вырубка леса;
- удаление растительности;
- неконтролируемое рытье и распашка лугов, пастбищ и необрабатываемых земель для культивации многолетних культур;
- засыпка водных источников и неконтролируемый дренаж;
- возведение строительных объектов без соответствующего согласования и утвержденной проектной документации;
- эксплуатация речных отложений со дна или склонов, за исключением необходимости увеличения пропускной способности каналов во время ливней;
- строительство объектов, которые могут поставить под угрозу устойчивость почвы (водяных мельниц, плотин, каналов и т.п.);
- другие действия, которые стимулируют эрозию и создание торрентов;

2) использование сельскохозяйственных и других земель в соответствии с требованиями развития неэрозивных земель.

Защитные работы включают в себя:

- лесоразведение;
- выращивание и поддержание защитной растительности;
- посадка травы, террасирование, возведение садов и искусственных лугов;
- мелиорация пастбищ; очистка русел и других аналогичных работ.

Профилактические меры и защитные работы выполняются блоком местного самоуправления в соответствии с планом управления водными ресурсами.

4. Инструкция по методологии для создания оценки угроз и планов защиты и спасения в чрезвычайных ситуациях [4].

В разделе «Оценки, угрозы, источники и формы угроз; возможные эффекты и последствия» дается оценка рисков от стихийных бедствий и других несчастных случаев и оценка необходимых сил, средств и превентивных мер для P&R на все виды опасностей. Определены P&R для жизни и здоровья людей, животных, защиты материальных и культурных ценностей и окружающей среды. Оценка, в частности, содержит определение опасностей.

В оценке сил и превентивных мер для P&R следует определять отдельно:

- существующие силы и средства органов, служб и других юридических лиц, которые занимаются в P&R как часть их обычной деятельности;
- другие оперативные силы P&R; силы и средства ГЗ;
- личный состав и материальные ресурсы, которые могут быть привлечены для предупреждения и ликвидации последствий стихийных бедствий и других несчастных случаев. Профилактические меры для P&R принимаются для того, чтобы предотвратить или уменьшить вероятность стихийного бедствия или других несчастных случаев, а также для уменьшения их негативных последствий.

Профилактические меры включают в себя:

- 1) меры, предусмотренные и/или реализуемые для пространственного планирования, проектирования и возведения объектов – комплексов;
- 2) меры, предусмотренные для технического обслуживания и контроля инфраструктуры (почтовый, железнодорожный, речной, автомобильный и воздушный транспорт);
- 3) меры, предусмотренные для технического обслуживания и контроля дорог на местном уровне;
- 4) меры, предусмотренные в рамках системы безопасности: контроль, управление безопасностью и защитой, обнаружение и идентификация опасности;
- 5) образование – непрерывное обучение населения, в том числе детей, начиная с дошкольного возраста, по всем аспектам P&R;
- 6) нормативные акты во всех областях P&R при ЧС;
- 7) меры, предусмотренные для подготовки сил и средств на случай ЧС;
- 8) меры, предусмотренные для проверки плановых документов на случай ЧС.

В части, охватывающей в P&R планы всех видов опасностей (стихийные бедствия, аварии и катастрофы, ядерные и радиологические аварии, эпидемии, эпизоотии и болезни растений, последствия терроризма и т.д.), особое внимание уделяется превентивным мерам, наблюдению за послеаварийными ситуациями и принятию превентивных мер от повторения несчастных случаев.

5. Правила составления и содержания плана защиты от несчастных случаев [5].

В разделе «Защитные и аварийно-спасательные мероприятия» определены меры и задачи, которые будут реализованы в случае аварии и, особенно, профилактические меры:

- оценка возникшей опасности от несчастного случая и принятия решений об осуществлении P&R;
- уведомление организации;
- организация управления;

- организация предоставления помощи, первой медицинской помощи (ответственные лица, медицинские учреждения, организационная структура, пропускная способность, направления транспортировки раненых, физическая безопасность и т.д.);
- организация вывоза и ухода за населением, находящегося под угрозой (ответственные лица, специализированные группы и задачи, категории и количество мест, находящихся под угрозой, пропускная способность, физическая безопасность, направление движения, организация и способ транспортировки и т.д.);
- организация эвакуации сотрудников (ответственные лица, осмотр и формирование команд, задачи, категории и номера, физическая безопасность, схема проезда, эвакуационные места, прием-распределение на объекты и т.д.);
- организация охраны и заботы о материальных и культурных ценностях в области непосредственной опасности (ответственные лица, группы и задачи, проверка материального имущества, места- объекты, где будут обеспечены уход и т.д.);
- организация мониторинга воздуха, почвы и качества воды (ответственные лица, организационная структура, зоны и организация мониторинга и т.д.);
- организация мер безопасности (расположение объектов и направлений оказания медицинской помощи, эвакуации, обезвреживание, перемещение материального имущества и т.д.);
- организация дорожного движения (особенно в зонах, находящихся под непосредственной угрозой, ответственные лица и сроки);
- организация спасательных операций и защиты от огня (ответственные лица, организационная структура, профилактические и защитные меры в учреждениях, таких как школы, детские сады и другие объекты).

Превентивные действия органов местного самоуправления

Для того, чтобы субъекты систем защиты и спасения, а также подразделений, особенно местного самоуправления, имели возможность разрабатывать и осуществлять свои конституционные и правовые обязательства в области профилактических мероприятий, заботе об окружающей среде, они проходят программу использования и охраны природных ценностей и программу по охране окружающей среды. Чтобы организовать защиту от стихийных бедствий и других крупных аварий, защиту от пожаров и создать условия для их предупреждения, необходимо, в первую очередь, знать нормы, определяющие области защиты населения от рисков. У органов местного самоуправления плохая подготовка и низкий уровень возможностей, недостаточная профессиональная квалификация и технологическая дисциплина, а также отсутствие специализированного персонала, недостаточная подготовка специалистов и неразвитая культура профилактики. Степень готовности городов и муниципалитетов находится на очень низком уровне. Проблемы многочисленны из-за недостаточной организации и реализации, в первую очередь, превентивных мер. Закон о ЧС четко определяет обязанности граждан и муниципальных образований в системе P&R. Поставленные им органами местного самоуправления очень сложные задачи не были успешно завершены до сих пор. Последние 10 лет ЧС в Сербской Республике являются этому наглядным примером.

Для того, чтобы компетентные службы в городах и муниципалитетах успешно справлялись с рисками, приняты постановления об организации и функционировании ГЗ (на основании ст. 15 «Закона о ЧС», ст. 20 «Закона о местном самоуправлении» и Устава города / муниципального образования). Поставлены задачи:

- разработать план и программу развития системы P&R;
- планировать и определять источники финансирования;
- обучить главное управление по ЧС и передать необходимые документы для работы в главном управлении;

- определить степень обученности и оснащенности юридических лиц, которые имеют важное значение для P&R;
- сделать прогноз и передать оценку угрозы и план P&R для ЧС;
- осуществлять мониторинг опасностей, информирование населения об опасности и принимать превентивные меры по снижению риска стихийных бедствий и других несчастных случаев;
- получать и поддерживать системы сигнализации;
- организовать и развивать индивидуальную и коллективную защиту;
- сформировать, организовать и оснастить подразделения ГЗ для общих целей.

Лиц, работающих в системе защиты и спасения, явно недостаточно, их действия не скоординированы и часто им не хватает профессиональной подготовки. Согласно «Закону о ЧС», они должны сдавать профессиональный экзамен, по результатам которого им будет выдана лицензия на проведение оценки риска (Официальный вестник РС, № 8/13) и, соответственно, после этого они должны в своей работе использовать следующие подзаконные акты:

- Положение о содержании и порядке составления планов защиты и спасения в ЧС (Официальный вестник РС, № 8-11);
- Инструкция по методологии для создания и оценки угроз, планов защиты и спасения в ЧС (Официальный вестник РС, № 96-12);
- Правила по составлению и содержанию планов защиты от несчастных случаев (Официальный вестник РС, № 82-12);
- Правила о типах и количествах опасных веществ (Официальный вестник РС, № 8-13);
- Правила обучения, учебных программ и нормативных образовательных ресурсов и оборудования для обучения членов ГЗ (Официальный вестник РС, № 8-13);
- Правила по содержанию и манере ведения записей о членах органов, подразделений, служб и других участников, а также о ресурсах и оборудовании в сфере гражданской защиты (Официальный вестник РС № 91-13).

Вывод

Важность профилактики несомненна, но очень мало действий проводится для ее поддержания. Примером тому события в Республике Сербия в 2014 г., когда происходили многочисленные и разнообразные ЧС. Некоторые из них могли быть спрогнозированы и предотвращены или уменьшен масштаб бедствий с помощью системы своевременного оповещения, и если бы системные объекты P&R были должным образом подготовлены, особенно это относится к работникам местного самоуправления. Несмотря на конституционные и правовые обязательства, субъекты из системы P&R, особенно местного самоуправления, не предпринимали всех мер, в частности, профилактических, чтобы защитить своих граждан, материальные и культурные ценности и окружающую среду в целом. Следует подчеркнуть следующие недостатки:

- 1) отсутствие условий для последовательного применения правил; неприемлемая организация и проведение профилактических мероприятий; отсутствие специализированных кадастров; отсутствие комплексных карт риска; неравномерное распределение потенциала служб реагирования на территории Республики Сербия; отсутствие системы 112; отсутствие методологии для управления опасными отходами;
- 2) неудовлетворительный уровень трафика и других объектов инфраструктуры, устаревшее, ненадежное оборудование и транспортные средства служб реагирования на ЧС; недостаточное финансирование работ по техническому обслуживанию системы P&R;
- 3) недостаточная координация между подразделениями P&R системы; недостаточное сотрудничество между научно-исследовательскими институтами и практиками; недостаточное сотрудничество с неправительственными организациями и частным сектором;

4) недостаточный уровень профессиональной квалификации и технологической дисциплины, имеющих в наличии людских ресурсов; отсутствие специализированного персонала; недостаточная подготовка профессиональных кадров; отсутствие подготовки и низкий уровень возможностей местного самоуправления; слабые возможности предотвращения ЧС.

ЧС на всей территории Республики Сербия в течение 2014 и 2016 гг. показали, что должна лучше осуществляться подготовка специалистов в P&R системе, особенно в муниципалитетах и городах. Кроме того, необходимо компетентным службам местного самоуправления НЕЗАМЕДЛИТЕЛЬНО и без задержек брать на себя ответственность за своих граждан, для этого следует:

1) разработать предписывающие нормативные правовые акты, так как произошла смена правительства;

2) провести муниципалитетами дополнительную оценку угрозы стихийных бедствий и других несчастных случаев;

3) составить планы защиты и спасения;

4) составить планы защиты от несчастных случаев в аспекте террористической деятельности;

5) все компании и другие юридические лица должны предоставить выписку из оценки угроз, как обязательный исходный документ для создания P&R планов;

6) обучить действиям в чрезвычайных ситуациях оперативное командование;

7) обучить комиссара и заместителя комиссара по делам гражданской обороны;

8) обучить членов блока гражданской защиты общего назначения;

9) обеспечить минимальные ресурсы для личной, взаимной и коллективной защиты муниципалитетов и обеспечить, чтобы все компании и другие юридические лица, сделали также все на соответствующем уровне;

10) начать обучение граждан в области личной, взаимной и коллективной защиты;

11) все компании и другие юридические лица, работающие с опасными веществами, должны быть проинструктированы для разработки планов защиты от несчастных случаев, которые они обязаны соблюдать в соответствии с Законом о ЧС;

12) один раз в год в сотрудничестве с Министерством внутренних дел Республики Сербии, администрации или Департамента по ЧС проводить учения для граждан в случае возникновения ЧС;

13) определить должностное лицо с целью снижения риска и управления ЧС (путем изменения систематизации рабочих мест);

14) разработать форму записи о членах ГЗ органов и подразделений;

15) обеспечить предписанную униформу для членов штаб-квартиры и P&R сил на их территории.

Литература

1. Закон о чрезвычайных ситуациях, с изменениями и дополнениями // Официальный вестник РС, № 111/2009, 92/2011, 93/2012.

2. Национальная стратегия защиты и спасения в чрезвычайных ситуациях // Официальный вестник РС, № 86/2011.

3. Закон о воде // Официальный вестник РС, № 30/2010, 93/2012.

4. Инструкция по методологии для создания оценки угроз и планов защиты и спасательных работ в чрезвычайных ситуациях // Официальный вестник РС, № 96/2012.

5. Правила о создании и содержании плана защиты от несчастных случаев // Официальный вестник РС, № 82/2012.