

4. Полещук О.М. Методы формализации и обработки нечёткой экспертной информации: дис. ... д-ра техн. наук. М., 2005.
5. Нечёткие модели и сети / А.С. Федулов [и др.]. М.: Горячая линия – Телеком, 2007. 284 с.
6. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий. М.: Радио и связь, 1989.
7. Ногин В.Д. Принятие решений в многокритериальной среде: количественный подход. М.: Физматлит, 2002.

ОРГАНИЗАЦИЯ ЕДИНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

К.В. Кораев;

В.А. Зокоев, кандидат юридических наук, доцент.

Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России

Изложены основные положения Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Раскрываются основные цели, задачи и мероприятия, проводимые на различных уровнях реагирования, в рамках Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Ключевые слова: опасность, государство, население, чрезвычайная ситуация, безопасность, регион, субъект

ORGANIZATION OF THE UNIFIED STATE SYSTEM OF PREVENTION AND ELIMINATION OF EMERGENCIES

K.V. Koraev; V.A. Zokoev.

Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article describes the main provisions of the unified state system of prevention and liquidation of emergency situations. The authors describe the main goals, objectives and activities undertaken at various levels of response in the framework of the unified state system of prevention and liquidation of emergency situations.

Keywords: danger, the state, the population, emergency situation, security, region, a constituent entity

Необходимость образования государственных систем защиты населения и территорий как в России, так и за рубежом была в своё время обусловлена ростом военных угроз, созданием и развитием средств поражения.

Основные направления современной государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций (ЧС) формируются и реализуются с учётом геополитических, стратегических, социально-экономических и иных факторов, которые за последние годы претерпели значительные изменения.

Качественное изменение опасностей, возникающих в случае даже ограниченного применения оружия массового поражения, нарастание угрозы терроризма, техногенные аварии и катастрофы, усиление тяжести последствий стихийных бедствий, проблемы экологии, угрозы эпидемий – всё это потребовало пересмотра основных направлений, содержания, организации и порядка подготовки и реализации мероприятий в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации ЧС.

Основополагающими законодательными актами в области организации и обеспечения защиты населения, материально-культурных ценностей и территорий от ЧС природного и техногенного характера являются Федеральный закон Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» от 11 ноября 1994 г. № 68-ФЗ и Федеральный закон Российской Федерации «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ.

Федеральный закон Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории РФ, всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах РФ или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей природной среды от ЧС природного и техногенного характера.

В ст. 18, 19 Закона определены права и обязанности граждан РФ [1].

Граждане РФ имеют право:

- на защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения ЧС;
- в соответствии с планом ликвидации ЧС использовать средства коллективной и индивидуальной защиты и другое имущество органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, предназначенное для защиты населения от ЧС;
- быть информированными о риске, которому они могут подвергнуться в определённых местах пребывания на территории страны, и о мерах необходимой безопасности;
- обращаться лично, а также направлять в государственные органы и органы местного самоуправления индивидуальные и коллективные обращения по вопросам защиты населения и территорий от ЧС;
- участвовать в установленном порядке в мероприятиях по предупреждению и ликвидации ЧС;
- на возмещение ущерба, причинённого их здоровью и имуществу вследствие ЧС;
- на медицинское обслуживание, компенсации и льготы за проживание и работу в зонах ЧС.

Граждане РФ обязаны:

- соблюдать законы и иные нормативные правовые акты РФ в области защиты населения и территорий от ЧС;
- соблюдать меры безопасности в быту и повседневной трудовой деятельности, не допускать нарушений производственной и технологической дисциплины, требований экологической безопасности, которые могут привести к возникновению ЧС;
- изучать основные способы защиты населения и территорий от ЧС, приёмы оказания первой медицинской помощи пострадавшим, правила пользования коллективными и индивидуальными средствами защиты, постоянно совершенствовать свои знания и практические навыки в указанной области;
- выполнять установленные правила поведения при угрозе и возникновении ЧС;
- при необходимости оказывать содействие в проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Федеральный Закон Российской Федерации «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей» от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ определяет общие организационно-правовые и экономические основы создания и деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований на территории РФ, регулирует отношения в этой области между органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также предприятиями, учреждениями, организациями, крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, иными юридическими лицами независимо от их организационно-правовых форм собственности, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами РФ.

Закон устанавливает права, обязанности и ответственность спасателей, определяет основы государственной политики в области правовой и социальной защиты спасателей,

других граждан РФ, принимающих участие в ликвидации ЧС природного и техногенного характера, и членов их семей [2].

Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 1992 г. № 261 была создана Российская система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях (РСЧС), преобразованная 5 ноября 1995 г. Постановлением Правительства Российской Федерации «О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» № 1113 в Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Данное Постановление Правительства Российской Федерации принято во исполнение Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Указанным Постановлением утверждено Положение о Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, которое определяет принцип построения, состав сил и средств, порядок выполнения задач и взаимодействие основных элементов, а также регулирует основные вопросы функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Цели, задачи и структура РСЧС

Основной целью создания системы было объединение усилий федеральных органов исполнительной власти, органов представительной и исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, их сил и средств в области предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера, защиты от них населения и территорий в мирное время.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» основными задачами созданной системы являются:

- разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от ЧС;
- осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение ЧС и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения в ЧС;
- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации ЧС;
- сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от ЧС;
- подготовка населения к действиям в ЧС;
- прогнозирование и оценка социально-экономических последствий ЧС;
- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС;
- осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от ЧС;
- ликвидация ЧС;
- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от ЧС, проведение гуманитарных акций;
- реализация прав и обязанностей населения в области защиты от ЧС, а также лиц, участвующих в их ликвидации;
- международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от ЧС.

На федеральном уровне законодательную и нормативную правовую основу построения и функционирования РСЧС составляют Конституция РФ, более 60 Федеральных законов, свыше 120 Постановлений Правительства РФ, 300 ведомственных приказов, положений и инструкций, регулирующих деятельность органов государственной власти в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера. Основными из них являются Федеральные законы: «О защите населения

и территорий от ЧС природного и техногенного характера», «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», «О государственном и материальном резерве», «О радиационной безопасности населения», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», «О гражданской обороне» и др.

РСЧС объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов защиты населения и территорий от ЧС.

Организационная структура системы строится по территориально-производственному принципу, состоит из территориальных и функциональных подсистем и имеет пять уровней управления (федеральный, региональный, территориальный, местный, объектовый).

Территориальные подсистемы РСЧС создаются в субъектах Российской Федерации для предупреждения и ликвидации ЧС в пределах их территории и состоят из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению этих территорий.

Звенья (местный уровень) создаются в муниципальных образованиях (район, населённый пункт) для предупреждения и ликвидации ЧС в пределах их территорий.

Задачи, организация, состав сил и средств, порядок функционирования территориальных подсистем и звеньев определяются положениями о них, утверждаемыми руководителями органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по согласованию с вышестоящими органами управления.

Состав территориальной подсистемы, назначение:

- комиссия по ЧС (руководящий орган);
- орган повседневного управления (дежурная служба);
- силы и средства функциональной и ведомственной подсистем;
- финансовые, продовольственные, медицинские, материально-технические ресурсы;
- системы связи, оповещения, информации;
- специальные учебные заведения.

Функциональные подсистемы РСЧС создаются федеральными органами исполнительной власти в министерствах, ведомствах и организациях РФ для организации работ по защите населения и территорий от ЧС в сфере их деятельности и порученных им отраслях экономики.

Задачи, организация, состав сил и средств, порядок деятельности функциональных подсистем РСЧС определяются положениями о них, утверждаемых руководителями соответствующих федеральных органов исполнительной власти по согласованию в МЧС России.

К федеральному уровню РСЧС относятся органы управления, силы и средства центрального подчинения федеральных органов исполнительной власти.

Региональный уровень РСЧС образован за счёт районирования территории России по семи регионам. В состав РСЧС входят: Центральный (Москва), Северо-Западный (Санкт-Петербург), Северо-Кавказский (г. Ростов-на-Дону), Приволжский (г. Самара), Уральский (г. Екатеринбург), Сибирский (г. Красноярск) и Дальневосточный (г. Хабаровск) регионы. Каждый регион охватывает территории нескольких субъектов РФ и состоит из:

- органов управления функциональных и ведомственных подсистем;
- сил и средств наблюдения, контроля и ликвидации ЧС;
- средств управления и связи.

К территориальному уровню относятся органы исполнительной власти, силы и средства субъектов РФ с элементами функциональных подсистем, дислоцированных на их территориях.

Местный уровень охватывает территории муниципальных образований, а объектовый – территорию предприятия, учреждения, организации.

Каждый уровень РСЧС имеет координирующие органы, постоянно действующие органы управления, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от ЧС, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

Координирующие органы РСЧС:

1. На федеральном уровне – Межведомственная комиссия по предупреждению и ликвидации ЧС и ведомственные комиссии по ЧС в федеральных органах исполнительной власти.

Основными задачами комиссий по ЧС федеральных органов исполнительной власти являются:

– руководство разработкой и осуществлением организационных и инженерно-технических мероприятий по предотвращению ЧС, устойчивости и безопасности функционирования отраслей экономики в ЧС;

– участие в разработке и осуществлении федеральных целевых и научно-технических программ в области защиты населения и территорий от ЧС;

– организация работ по созданию локальных систем контроля и оповещения на потенциально опасных объектах;

– организация работ по созданию страхового фонда технической документации для потенциально опасных объектов;

– обеспечение готовности органов управления, сил и средств к действиям при ЧС, координация и руководство работами по ликвидации ЧС на объектах, подведомственных соответствующему федеральному органу исполнительной власти, включая эвакуацию персонала объектов;

– обеспечение выполнения мероприятий по проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ (АСДНР) при ЧС;

– руководство созданием и использованием ведомственных резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС;

– участие в осуществлении мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от ЧС, а также по реализации прав и обязанностей населения в области защиты от ЧС, в том числе лиц, непосредственно участвующих в ликвидации ЧС;

– участие в разработке отраслевых норм и правил безопасности производства, технологических процессов, а также правил защиты персонала организаций и объектов от ЧС;

– координация подготовки руководящего состава, сил и средств, а также персонала подведомственных организаций и объектов к действиям в ЧС;

– организация работы по аттестации аварийно-спасательных формирований и спасателей.

2. На региональном уровне, охватывающем территорию нескольких субъектов РФ, комиссии по ЧС не создаются, а органами управления являются региональные центры по делам гражданской обороны, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий, которые созданы в каждом регионе для осуществления полномочий МЧС России на территории военного округа.

3. На территориальном уровне, охватывающем территорию субъекта РФ, – комиссии по ЧС органов исполнительной власти субъектов РФ (КЧС).

4. На местном уровне, охватывающем территорию района, города, – комиссии по ЧС органов местного самоуправления (КЧС).

Основными задачами комиссий по ЧС органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления являются:

– организация и контроль за осуществлением мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС, а также по обеспечению надёжности работы потенциально опасных объектов, в условиях ЧС;

- организация наблюдения и контроля за состоянием окружающей природной среды и потенциально опасных объектов, прогнозирование ЧС;
- обеспечение готовности органов управления, сил и средств к действиям в ЧС, а также создания и поддержания в состоянии готовности пунктов управления;
- организация разработки нормативных правовых актов в области защиты населения и территорий от ЧС;
- участие в разработке и осуществлении федеральных целевых и научно-технических программ, организация разработки и реализации территориальных программ по предупреждению и ликвидации ЧС;
- создание резервов финансовых и материальных ресурсов;
- взаимодействие с другими комиссиями по ЧС, военным командованием и общественными объединениями по вопросам предупреждения и ликвидации ЧС, а случае необходимости – принятие решения о направлении сил и средств для оказания помощи этим комиссиям в ликвидации ЧС;
- руководство работами по ликвидации ЧС, организация привлечения трудоспособного населения к этим работам;
- планирование и организация эвакуации населения, размещения эвакуируемого населения и возвращения его после ликвидации ЧС в места постоянного проживания;
- организация сбора и обмена информацией в области защиты населения и территорий от ЧС.

5. На объектовом уровне, охватывающем территорию организации или объекта, – объектовые комиссии по ЧС (КЧС). КЧС создаётся на объекте решением руководителя – начальника гражданской обороны (ГО) объекта и объявляется его приказом.

Основными задачами объектовых комиссий по ЧС являются:

- руководство разработкой и осуществлением мероприятий по предупреждению ЧС, повышению надёжности потенциально опасных объектов, обеспечению устойчивости функционирования организаций и объектов при возникновении ЧС;
- организация работ по созданию на потенциально опасных объектах и поддержанию в состоянии готовности локальных систем контроля и оповещения;
- обеспечение готовности органов управления, сил и средств к действиям при ЧС, руководство ликвидацией чрезвычайных ситуаций и эвакуацией персонала организаций и объектов;
- руководство созданием и использованием резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС;
- организация подготовки руководящего состава, сил и средств, а также персонала организаций и объектов к действиям в ЧС;

Рабочими органами комиссий по ЧС являются соответствующие постоянно действующие органы управления РСЧС, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от ЧС (органы управления ГОЧС).

Постоянно действующие органы управления РСЧС:

- на федеральном уровне – МЧС России;
- на региональном – региональные центры;
- на территориальном – органы управления по делам ГО и ЧС;
- на местном – органы управления по делам ГО и ЧС, создаваемые при органах местного самоуправления;
- на объектовом – отделы (секторы, специально назначенные лица) [3].

Руководителями постоянно действующих органов управления РСЧС (органов управления ГОЧС) по должности являются заместители руководителей соответствующих органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, организаций по вопросам защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера.

В целях обеспечения непрерывного оперативного управления РСЧС, обработки и передачи оперативной информации создаются органы повседневного управления.

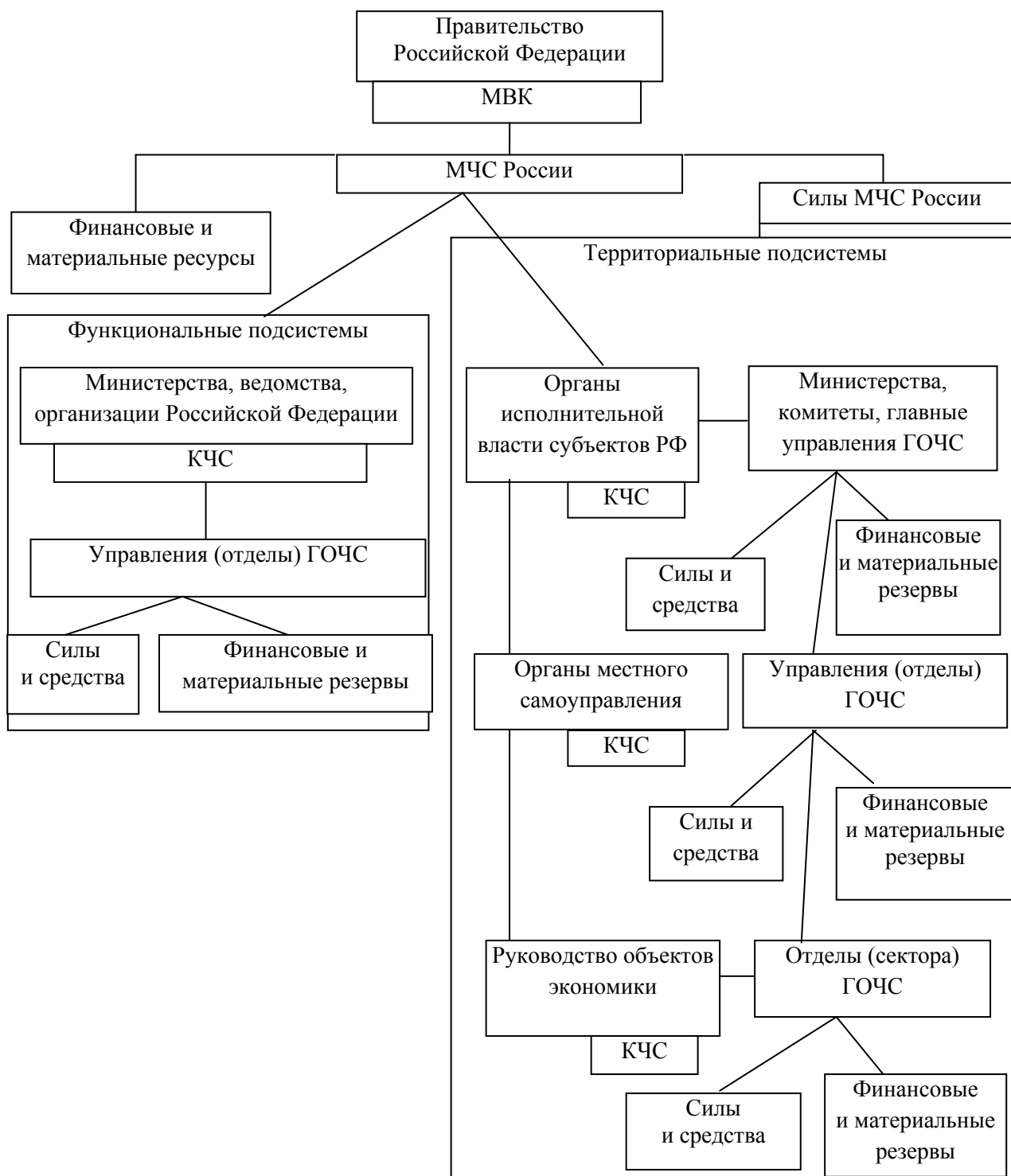


Рис. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Органы повседневного управления РСЧС:

– пункт управления (центры управления в кризисных ситуациях);

- оперативно-дежурные службы органов управления по делам ГО и ЧС;
- дежурно-диспетчерские службы и специализированные подразделения федеральных органов исполнительной власти.

- дежурно-диспетчерские службы и специализированные подразделения организаций.

Размещение органов повседневного управления РСЧС осуществляется на пунктах управления, оснащённых средствами связи, оповещения, сбора, обработки и передачи информации и поддерживаемых в состоянии постоянной готовности к использованию.

Режимы функционирования Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях

Для непосредственного управления ликвидацией конкретной ЧС на базе органов управления гражданской обороны и ЧС (ГОЧС) могут создаваться нештатные органы управления – оперативные штабы или оперативные группы.

При нормальной производственно-промышленной, радиационной, химической, биологической, сейсмической и гидрометеорологической обстановке, при отсутствии эпидемий, эпизоотий, эпифитотий и пожаров РСЧС функционирует в режиме повседневной деятельности.

В зависимости от обстановки, масштабов прогнозируемой или возникшей ЧС природного и техногенного характера решением руководителя органа исполнительной власти в пределах конкретной территории устанавливается один из следующих режимов функционирования РСЧС:

- режим повышенной готовности – при ухудшении производственно-промышленной, радиационной, химической, биологической, сейсмической и гидрометеорологической обстановки, при получении прогноза о возможности возникновения ЧС;

- режим ЧС – при возникновении и во время ликвидации ЧС природного и техногенного характера.

В зависимости от режима функционирования основными мероприятиями, проводимыми РСЧС, являются:

1. В режиме повседневной деятельности:

- наблюдение и контроль за состоянием окружающей природной среды, обстановкой на потенциально опасных объектах и на прилегающих к ним территориях;

- планирование и выполнение целевых и научно-технических программ и мер по предотвращению ЧС природного и техногенного характера, обеспечению безопасности и защиты населения, сокращению возможных потерь и ущерба, а также по повышению устойчивости функционирования промышленных объектов и отраслей экономики в ЧС природного и техногенного характера;

- совершенствование подготовки органов управления по делам ГО и ЧС, сил и средств к действиям при ЧС природного и техногенного характера, организации обучения населения способам защиты и действиям при этих ситуациях;

- создание и пополнение резервов финансовых и материально-технических ресурсов для ликвидации ЧС природного и техногенного характера;

- осуществление целевых видов страхования;

- участие и проведение заблаговременных мероприятий по подготовке и ведению гражданской обороны.

Управление РСЧС осуществляется из пунктов постоянного расположения органов повседневного управления.

2. В режиме повышенной готовности:

- формирование при необходимости оперативных групп для выявления причин ухудшения обстановки непосредственно в районе возможной ЧС, выработка предложений по её нормализации;

- усиление дежурно-диспетчерских служб;

– усиление наблюдения и контроля за состоянием окружающей природной среды, обстановкой на потенциально опасных объектах и прилегающих к ним территориях, прогнозирование возможности возникновения ЧС природного и техногенного характера и их масштабов;

– принятие мер по защите населения и окружающей природной среды по обеспечению устойчивости функционирования промышленных объектов в ЧС;

– приведение в состояние готовности сил и средств, уточнение планов их действий и выдвижение, при необходимости, в предполагаемый район действий.

В режиме повышенной готовности управление РСЧС осуществляется из пунктов постоянного расположения органов повседневного управления, а при необходимости – с использованием вспомогательных пунктов управления (подвижных и стационарных).

3. В режиме чрезвычайной ситуации:

– выдвижение оперативных групп в район ЧС;

– определение границ зоны ЧС;

– организация ликвидации ЧС, защиты населения и территорий, проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ, эвакуация населения;

– организация работ по обеспечению устойчивого функционирования отраслей экономики и промышленных объектов, первоочередному жизнеобеспечению пострадавшего населения, оказанию экстренной медицинской помощи, проведение других неотложных мероприятий;

– осуществление непрерывного контроля за состоянием окружающей природной среды в районе ЧС, за обстановкой на аварийных объектах и прилегающих к ним территориях.

В режиме ЧС управление РСЧС осуществляется с повседневных и (или) вспомогательных пунктов управления (подвижных и стационарных) – в зависимости от развития ЧС.

Информационное обеспечение РСЧС осуществляется информационно-управляющей системой, в состав которой входят:

– национальный центр управления в кризисных ситуациях МЧС России;

– центр управления в кризисных ситуациях МЧС России;

– информационные центры федеральных органов исполнительной власти;

– региональные информационно-управляющие центры;

– информационно-управляющие центры органов управления по делам ГОЧС субъектов Российской Федерации;

– абонентские пункты городских и районных органов управления по делам ГОЧС;

– информационные центры организаций;

– средства связи и передачи данных.

Целевые функции РСЧС:

– предупреждение возникновения ЧС (которая может быть подразделена, в свою очередь, на функцию предотвращения ЧС и функцию снижения размеров ущерба от ЧС);

– ликвидация ЧС.

Литература

1. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ с изм. от 11 февр. 2013 г. № 9-ФЗ. Доступ из информ.-правового портала «Гарант». URL: base.garant.ru.

2. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федер. закон Рос. Федерации от 22 авг. 1995 г. № 151-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. Ст. 3503.

3. О Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2003 г. № 794 // Рос. газ. 2004. 20 янв. № 3384.

