

Лекция 1. ЕДИНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ. ГРАЖДАНСКАЯ ОБОРОНА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1. Основные этапы становления и развития системы защиты населения и территорий в чрезвычайных ситуациях

Проблема защиты населения от различных опасностей издавна является актуальной проблемой человечества. С незапамятных времен люди стремились расселяться в более безопасных местах, менее подверженных природным явлениям. В целях защиты от вооруженного нападения стали строить крепости. В меру имеющихся возможностей люди пытались бороться с пожарами, эпидемиями, наводнениями.

Один из парадоксов исторического развития человечества заключается в том, что человек, развивая бурную хозяйственную деятельность, сам стал создавать источники угроз как для самого себя, так и для окружающей его природы. Основным источником опасности постепенно становилась созданная человеком техносфера. Увеличивающиеся антропогенные воздействия, происходящие техногенные аварии и катастрофы стали приводить не только к человеческим жертвам, но и уничтожению окружающей среды, ее глобальной деградации.

По мере развития цивилизации и технического прогресса стала возрастать роль государства в обеспечении защиты населения и территорий от стихийных бедствий, техногенных аварий и катастроф. В настоящее время многие страны пришли к выводу, что для успешной борьбы с опасными природными явлениями и техногенными чрезвычайными ситуациями необходима как целенаправленная государственная политика, так и единая государственная координирующая организационная система. С этой целью во всем мире создано и активно функционирует большое число международных, государственных и общественных организаций, предназначенных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Данная задача, обеспечивающая национальную безопасность государства, является приоритетной и для России. Созданная Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) не только эффективно вписалась в систему государственного управления, но и востребована обществом.

Развитие системы, отвечающей за выполнение важнейшей задачи защиты населения и территорий нашей страны, имеет большую историю и осуществлялось в несколько этапов. Защита гражданского населения в ходе вооруженной борьбы всегда была одной из самых важных задач. Во все времена для успеха военных действий и исхода войны в целом большое значение имело состояние тыла воюющих государств. С ростом влияния тыла на исход войны усиливалось взаимное стремление противоборствующих сторон нарушить его прочность, дезорганизовать жизнедеятельность. В России

(СССР) пристальное внимание вопросам защиты населения на государственном уровне прежде всего при ведении военных действий стало уделяться уже в ходе Гражданской войны и особенно после ее окончания, когда бурное развитие получила авиация, способная наносить удары по тылу противника.

Для защиты населения от воздушного нападения противника в 1932 г. была создана местная противовоздушная оборона (МПВО), которую можно считать родоначальницей гражданской обороны, а следовательно, и РСЧС. Мероприятия МПВО носили локальный (местный) характер и ограничивались только угрожаемой приграничной полосой, т. е. зоной досягаемости бомбардировочной авиации. Основными задачами МПВО являлись сведение к минимуму возможных потерь и разрушений, а также обеспечение бесперебойной работы предприятий. Мероприятия МПВО рассчитаны были на защиту населения и территорий от воздействия только обычных средств поражения.

Во время Великой Отечественной войны МПВО выполняла следующие задачи: строительство убежищ

и укрытий; светомаскировка предприятий, домов, улиц; ведение аварийно-восстановительных работ; ликвидация последствий бомбардировок; обучение населения приемам и способам защиты от воздушных нападений; эвакуация населения и т. д. Объемы работ, выполненных личным составом МПВО страны в годы Великой Отечественной войны, представлены в табл. 19.

Своевременное создание МПВО обеспечило в годы Великой Отечественной войны успешную защиту населения, создание условий функционирования объектов народного хозяйства. МПВО превратилась из локальной в общественную систему защиты тыла страны, была важным элементом обороноспособности государства, составной частью Вооруженных сил страны.

Появление ядерного оружия, создание ракетных средств его доставки были причиной того, что проблема защиты населения и территорий от оружия массового поражения приобрела еще большую остроту и важность.

Поэтому в 1961 г. было принято решение о преобразовании МПВО в гражданскую оборону. Система защитных мер гражданской обороны должна была обеспечить защиту населения и территорий от поражающих факторов качественно нового оружия – оружия массового поражения. На гражданскую оборону были возложены задачи всеобщего обучения населения способам защиты от оружия массового поражения, подготовки средств индивидуальной и коллективной защиты населения, организации и ведения спасательных и неотложных аварийно-восстановительных работ и др. Следует подчеркнуть, что основной особенностью развития МПВО-ГО до 1986 г. являлись планирование и подготовка к выполнению мероприятий по защите населения и территорий только в условиях военного времени или в угрожаемый период. Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в мирное время как задача перед гражданской обороной не ставились.

**Объемы работ, выполненных личным составом МПВО страны в годы
Великой Отечественной войны***

Виды работ	Единицы измерения	Объем работ	Затрачено человеко-дней
Ликвидировано очагов поражения	ед.	2 744	33 941
Разобрано завалов	м ³	435 115	181 503
Отремонтировано зданий	ед.	15 685	2 569 483
Восстановлено водопроводных сетей	км	187,8	—
Восстановлено канализационных сетей	км	873	70 488
Восстановлено трамвайных путей	км	405,5	425 723
Отремонтировано шоссеиных дорог	км ²	547 373	247 889
Восстановлено линии связи	км	767	34 994
Отремонтировано и построено мостов	шт.	205	478 995
Построено и восстановлено сооружений МПВО	шт.	7 605	728 819
Потушено пожаров	ед.	10 133	357 650
Ликвидировано возгораний	ед.	77 938	9 375
Спасено здания, угрожающих жизни людей	шт.	315	8 975
Построено огневых оборонительных сооружений	ед.	877	17 400
Возведено противотанковых и противопехотных заграждений	км	14,5	5 200
Установлено мин	шт.	36 251	1 234
Построено спецсооружений	ед.	3	21 600
Оборудовано станции и туннелей метро под газоубежища	—	—	75 000
Обваловано резервуаров с горючим	м ³	35 650	913 000
Захоронено трупов	ед.	385 560	91 300

* *Источник:* Безопасность России. Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера / С. К. Шойгу с соавт. М., 1999.

Однако начиная с 1974 г., когда правительство приняло постановление «Об использовании в мирное время невоенизированных формирований гражданской обороны», гражданская оборона начала принимать участие в решении задач мирного времени. Причиной этого являлись массовые лесные пожары, стихийные бедствия, крупные аварии. Начиная с 1986 г. для гражданской обороны наступил новый этап. Катастрофа на Чернобыльской АЭС в 1986 г. привела к человеческим жертвам, значительному материальному ущербу и заставила по-новому взглянуть на реальную готовность государства к предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, происходящих в мирное время, роль и место гражданской обороны, ее силы, средства и возможности. Оказалось, что гражданская оборона не готова к качественному решению задач по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций мирного времени. В связи с этим в 1987 г. было принято решение о мерах по коренной перестройке системы гражданской обороны. Необходимость реорганизации гражданскую оборону была обусловлена также целым рядом объективных обстоятельств: отмечалось возрастающее использование в производстве сложных технологий и технических систем; резко увеличивался объем производства новой, опасной продукции; расширялся масштаб производства химических продуктов; наблюдался значительный рост количества возникающих чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера, масштабов потерь и ущерба при их возникновении.

Поскольку предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций непосредственно связаны с проблемами национальной безопасности, возникла необходимость в создании государственного механизма по прогнозированию, предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций мирного времени. В 1990 г. был создан Российский корпус спасателей, в 1991 г. преобразованный в Государственный комитет РСФСР по чрезвычайным ситуациям. На базе Госкомитета и штаба Гражданской обороны РСФСР в ноябре 1991 г. был создан Государственный комитет по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ГКЧС) при президенте РСФСР. После ряда реорганизаций ГКЧС в 1994 г. был преобразован в Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС).

Реально задачи защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера начали решаться после принятия 18 апреля 1992 г. Правительством РФ Постановления «О создании Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях», которая в 1995 г. после принятия федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» была преобразована в Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

Таким образом, МЧС России было наделено функциями организации защиты населения и территорий в чрезвычайных ситуациях различного характера, а РСЧС была ориентирована на решение задач защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Одновременно за гражданской обороной была сохранена функция государственной структуры, осуществляющей планирование, организацию и выполнение мероприятий по защите населения и территорий при угрозе и в случае нападения противника, предупреждению и ликвидации ЧС военного времени.

1.2. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Гражданская оборона Российской Федерации

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций выполняет комплекс мероприятий, обеспечивающих в мирное время защиту населения, территорий, окружающей природной среды, социально-экономического комплекса, материальных и культурных ценностей государства от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и иного характера.

К основным задачам РСЧС относятся:

- разработка и реализация правовых и экономических норм, связанных с обеспечением защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- подготовка населения к действиям при чрезвычайных ситуациях;
- прогнозирование и оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;
- осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- ликвидация чрезвычайных ситуаций;
- международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и др.

РСЧС строится по территориально-производственному принципу, включает в себя территориальные и функциональные подсистемы. РСЧС имеет пять уровней: федеральный, региональный, территориальный, местный и объектовый.

В субъектах Российской Федерации создано 88 территориальных подсистем РСЧС, которые состоят из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению этих территорий. Каждая

территориальная подсистема предназначена для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на подведомственной территории. Она включает в себя руководящий орган – комиссию по чрезвычайным ситуациям; орган повседневного управления, специально уполномоченный для решения задач в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (министерства, главные управления, управления, отдел ГОЧС); собственные силы и средства территории, в том числе финансовые, продовольственные, медицинские и материально-технические ресурсы; системы связи, оповещения, информационного обеспечения; защитные сооружения, а также специальные учебные заведения.

Функциональные подсистемы РСЧС создаются федеральными органами исполнительной власти для организации работы по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере их деятельности и порученных им отраслях экономики. Они включают подсистему наблюдения и контроля за стихийными гидрометеорологическими и геофизическими явлениями и состоянием окружающей среды; подсистему охраны лесов от пожаров; подсистему контроля обстановки на потенциально опасных объектах и др.

Федеральные подсистемы РСЧС создаются федеральными органами исполнительной власти в министерствах, ведомствах и организациях федерального подчинения для организации работы по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере их деятельности и порученных им отраслям экономики. Действия и использование органов управления, сил и средств федерального уровня непосредственно координирует МЧС России, а также органы управления, силы и средства, непосредственно подчиненные федеральным органам исполнительной власти.

Региональный уровень РСЧС образован за счет районирования России по 6 регионам. В составе РСЧС образованы Центральный (Москва), Северо-Западный (Санкт-Петербург), Южный (Ростов-на-Дону), Приволжско-Уральский (Екатеринбург), Сибирский (Красноярск) и Дальневосточный (Хабаровск) регионы. Каждый регион охватывает территории нескольких субъектов Российской Федерации. Его границы совпадают с границами военных округов. Органом управления, ответственным за функционирование сил и средств подсистем РСЧС на территории региона, является соответствующий региональный центр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Общее руководство функционированием РСЧС осуществляется правительством РФ, непосредственное руководство осуществляет МЧС России. Созданы и функционируют координирующие органы управления РСЧС: на *федеральном уровне* – Межведомственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций при правительстве России и ведомственные комиссии по чрезвычайным ситуациям в федеральных органах исполнительной власти (министерствах и ведомствах); на *региональном уровне* – региональные центры по делам ГОЧС; на *территориальном уровне*, охватывающем территорию одного субъекта Российской Федерации (республики, края, области, автономного образования), – комиссии по чрезвычайным ситуациям (КЧС) органов исполнительной

власти субъектов РФ; на местном уровне, охватывающем территорию района, города (района в городе) – комиссии по чрезвычайным ситуациям органов местного самоуправления.

В зависимости от обстановки, масштаба прогнозируемой или возникшей чрезвычайной ситуации предусмотрено *три режима функционирования РСЧС*: режим повседневной деятельности, режим повышенной готовности, режим чрезвычайной ситуации. Таким образом, Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций является эффективным инструментом, непосредственно обеспечивающим безопасность страны, защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Наряду с решением задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, специально уполномоченным на решение задач в области гражданской обороны.

При угрозе или с началом войны РСЧС передает свои полномочия гражданской обороне страны. В редакции федерального закона «О гражданской обороне» от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ гражданская оборона представляет собой систему мероприятий по подготовке к защите и защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, *а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.*

При ведении военных действий гражданская оборона и Вооруженные силы имеют фактически одну общую цель – совместное обеспечение защиты тыла страны, который в широком понимании представляет всю, не занятую противником и не входящую в зону военных действий территорию государства с его людскими и материальными ресурсами. Но, в отличие от Вооруженных сил, гражданская оборона применяет в целях снижения людских и материальных потерь чисто гражданские, присущие ей одной, большей частью пассивные методы и средства.

Косновным задачам ГО относятся:

- обучение населения способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие их;
- оповещение населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие их;
- эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;
- предоставление населению убежищ и средств индивидуальной защиты;
- первоочередное обеспечение населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие их, медицинским обслуживанием, предоставление жилья и принятия других необходимых мер;
- восстановление и поддержание порядка в районах, пострадавших при ведении военных действий или вследствие их.

Общее руководство гражданской обороной Российской Федерации осуществляет правительство, которое обеспечивает проведение единой государственной политики в вопросах гражданской обороны. Непосредственное управление гражданской обороной возложено на МЧС России. Принятые министерством в пределах своих полномочий решения обязательны для органов государственной власти, субъектов Российской Федерации, местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций независимо от принадлежности и форм собственности, а также должностных лиц и граждан.

1.3. Московская городская система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Проблема обеспечения гарантий безопасности населения Москвы имеет особую значимость. В городе находится 80 химически опасных объектов, 20 радиационно опасных объектов, более 60 пожаро- и взрывоопасных объектов. Для решения вопросов защиты населения и территорий Москвы в 1997 г. была создана Московская городская система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (МГСЧС), а также принят закон Москвы «О защите населения и территорий города от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

МГСЧС является составной частью Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, состоит из территориальных и объектовых звеньев и осуществляет свою деятельность на четырех уровнях: городском, административном, районном и объектовом.

Территориальные звенья МГСЧС создаются в административных округах и районах города Москвы для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения противопожарной безопасности и безопасности на водных объектах в пределах их территорий.

Организация, состав сил и средств, а также порядок деятельности территориальных звеньев МГСЧС определяются положениями о них, которые согласовываются:

1) на городском уровне – с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

2) на уровне административных округов города Москвы – с Главным управлением МЧС России по Москве и Управлением по обеспечению мероприятий гражданской защиты города Москвы (Управление гражданской защиты Москвы);

3) на уровне районов города Москвы – со структурными подразделениями Главного управления МЧС России по Москве, осуществляющими свою деятельность на территории соответствующих административных округов города Москвы, соответствующими территориальными подразделениями Управления гражданской защиты Москвы.

Объектовые звенья МГСЧС создаются на предприятиях, в учреждениях и организациях, расположенных на территории города Москвы, независимо от их организационно-правовой формы для решения задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и защиты работников организации

и подведомственных объектов производственного и социального назначения от чрезвычайных ситуаций. Организация, состав сил и средств, а также порядок деятельности объектовых звеньев определяются

положениями о них, утверждаемыми их руководителями.

Основными задачами МГСЧС являются:

– проведение в интересах города Москвы единой политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, защиты при их возникновении жизни и здоровья населения, материальных и культурных ценностей, окружающей природной среды города, обеспечения пожарной безопасности и безопасности на водных объектах;

– разработка предложений по реализации правовых и экономических норм в области ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечению пожарной безопасности и безопасности на водных объектах;

– учет всех возможных потенциальных источников чрезвычайных ситуаций, определение степени их опасности для населения и территории города в зависимости от величины риска возникновения и тяжести последствий возможных чрезвычайных ситуаций;

– прогнозирование и оценка последствий чрезвычайных ситуаций для населения и городского хозяйства, определение на основе прогноза потребностей в силах, материально-технических и финансовых ресурсах для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

– создание и обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности на водных объектах;

– разработка и реализация городских, участие в федеральных и межрегиональных целевых и комплексных программах, направленных на предупреждение и снижение последствий чрезвычайных ситуаций, защиту населения и повышение уровня пожарной безопасности города, безопасности на водных объектах и устойчивости функционирования организаций;

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

– осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности на водных объектах;

– проведение работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, тушению пожаров, жизнеобеспечению населения, в первую очередь пострадавшего;

– создание, совершенствование и обеспечение функционирования городской системы подготовки органов управления, подготовки и повышения квалификации специалистов МГСЧС, обучения населения действиям в чрезвычайных ситуациях;

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

– использование резервов материальных и финансовых ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций в пределах выделенных лимитов в соответствии с нормативными правовыми актами города Москвы;

– осуществление сотрудничества в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций с другими субъектами Российской Федерации, а также участие в международном сотрудничестве;

– своевременное и достоверное информирование общественности и населения города Москвы о состоянии безопасности, принимаемых в городе мерах по ее повышению, о сложившейся в результате чрезвычайной ситуации обстановке и принятых органами исполнительной власти города Москвы решениях, установленных режимах функционирования и действиям населения в конкретной обстановке.

К силам и средствам МГСЧС относятся специально подготовленные силы и средства территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти города Москвы и организаций, предназначенные и выделяемые (привлекаемые) для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, тушения пожаров и спасения на воде.

В состав сил и средств МГСЧС, предназначенных для ликвидации чрезвычайных ситуаций, входят:

а) силы и средства территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти, предназначенные и выделяемые (привлекаемые) для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций; б) силы и средства Московской городской поисково-спасательной службы и Государственной

инспекции по маломерным судам города Москвы; в) силы и средства, создаваемые функциональными и отраслевыми органами исполнительной власти

города Москвы в пределах выделенных лимитов в соответствии с нормативными правовыми актами города Москвы, городскими организациями;

г) силы и средства организаций соответствующих звеньев МГСЧС;

д) силы и средства нештатных и общественных аварийно-спасательных формирований.

Силы и средства МГСЧС состоят из сил и средств постоянной готовности, предназначенных для оперативного реагирования на чрезвычайные ситуации и проведения работ по их ликвидации (далее – силы постоянной готовности).

Основу сил постоянной готовности составляют аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования (службы), пожарные подразделения, медицинские формирования (подразделения) экстренного реагирования, аварийные службы и формирования со сроками готовности не более четырех часов, оснащенные специальной техникой, оборудованием, снаряжением, инструментом, материалами с учетом обеспечения проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в зоне чрезвычайных ситуаций посменно.

Перечень и состав сил постоянной готовности города в установленном порядке утверждаются правительством Москвы.

Структуру и перечень оснащения сил постоянной готовности определяют создающие их органы исполнительной власти города Москвы, организации исходя из возложенных на них задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Координацию деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований на территории города осуществляет Главное управление МЧС России по Москве.

МГСЧС решает задачи по защите населения и территориям не только в мирное время, но и в случае военных действий или вследствие военных действий.

Эта функция возложена на гражданскую оборону Москвы, которая является составной частью гражданской обороны Российской Федерации.

Вопросы для самоконтроля

1. Какие задачи выполняла местная противовоздушная оборона во время Великой Отечественной войны?
2. Что относится к основным задачам РСЧС?
3. Что относится к координирующим органам управления РСЧС на федеральном, региональном, территориальном и местном уровне?
4. Что относится к основным задачам гражданской обороны?
5. Дать характеристику Московской городской системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (МГСЧС).