

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций Российской Федерации (РСЧС)

Анализ правовых и нормативно-технических документов, научных публикаций, выступлений ведущих ученых и специалистов, а также анализ статистических данных по результатам оценки реальных чрезвычайных ситуаций и их последствий показывают, что обеспечение безопасности населения представляет собой сложную научно-техническую, социально-экономическую, организационную и политическую проблему, решение которой требует общегосударственного системного подхода.

Основные направления государственной политики в сфере безопасности населения и этапы ее развития

Основной обязанностью государства является обеспечение гарантий безопасности проживания и деятельности населения.

Государственная политика в сфере обеспечения безопасности населения в чрезвычайных ситуациях опирается на широкий спектр различных направлений науки и техники, производства большой номенклатуры защитных средств, подготовки кадров, финансирования, использования и сохранения природных ресурсов, обучения населения и др.

Одним из важных направлений деятельности государства по обеспечению безопасности населения было формирование рациональной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также обоснование ее места и роли в общегосударственной структуре.

Исторически доказано, что защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного, биосоциального и военного характера всегда была и остается актуальной в настоящее время (табл.2.1).

Необходимость образования соответствующих государственных структур была обусловлена, прежде всего, появлением и ростом военных

угроз, созданием и развитием новых средств поражения. Так, созданию местной противовоздушной обороны (МПВО) СССР в 1932 году предшествовало появление и бурное развитие боевой авиации.

Таблица 2.1

Этапы создания РСЧС

1932 г.	Местная противовоздушная оборона
1961 г.	Гражданская оборона
1991 г.	Государственный комитет по делам ГО и ЧС
1994 г.	Министерство РФ по делам ГО и ЧС
1994 г.	Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций
К 2020 г.	Российская система гражданской защиты

Формирование системы гражданской обороны (ГО) страны в 1961 году в составе Министерства обороны было связано с появлением ракетно-ядерного и химического оружия.

Ориентация гражданской обороны в основном на решение задач военного времени объективно не могла решать задачи ликвидации последствий ЧС мирного времени. Катастрофа на Чернобыльской АЭС и землетрясение в Армении, а также увеличивающееся количество чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, и оценка их последствий показали необходимость дальнейшего развития системы гражданской защиты в мирное и военное время.

Поэтому в 1991 году был создан Государственный комитет по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ГКЧС), который в 1994 году реорганизован в Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России).

В этот же период времени было принято решение о формировании

Российской системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), которую затем переименовали в Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [22].

Завершающим этапом формирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций явилось принятие Постановления Правительства РФ от 30.12.2003 г. № 794, которое утвердило Положение о РСЧС с учетом вышеуказанных изменений государственных структур.

Цели и задачи РСЧС

РСЧС предназначена для решения задач мирного и военного времени по:

- предупреждению возникновения и развития чрезвычайных ситуаций;
- обеспечению безопасности населения и территорий;
- снижению размеров ущерба и потерь от чрезвычайных ситуаций;
- ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий.

Основные задачи РСЧС:

- разработка и реализация правовых и экономических норм, связанных с обеспечением защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций;
- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- подготовка населения к действиям в чрезвычайных ситуациях;
- прогнозирование и оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;
- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в ходе обеспечения безопасности населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- ликвидация чрезвычайных ситуаций;
- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций;

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

Состав и структура РСЧС

Система РСЧС представляет собой совокупность взаимосвязанных подсистем и элементов на различных иерархических уровнях, предназначенных для решения определенных задач.

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, организаций и предприятий, в полномочия которых входит решение задач по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций мирного и военного времени.

Организационная структура РСЧС состоит из территориальных и функциональных подсистем (рис. 2.1)

Территориальные подсистемы создаются в субъектах РФ для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в пределах их территорий и состоят из элементов (звеньев), соответствующих их административно-территориальному делению (схема 2.1).

Функциональные подсистемы (министерства и ведомства) определены Указом Президента РФ №636 от 21 мая 2012 г. (в ред. от 12.05.2014 г.) и создаются федеральными органами власти, включают органы управления, силы и средства министерств и ведомств, организующих работы по защите населения от чрезвычайных ситуаций в сфере их деятельности и вверенных им отраслях экономики (рис. 2.2).

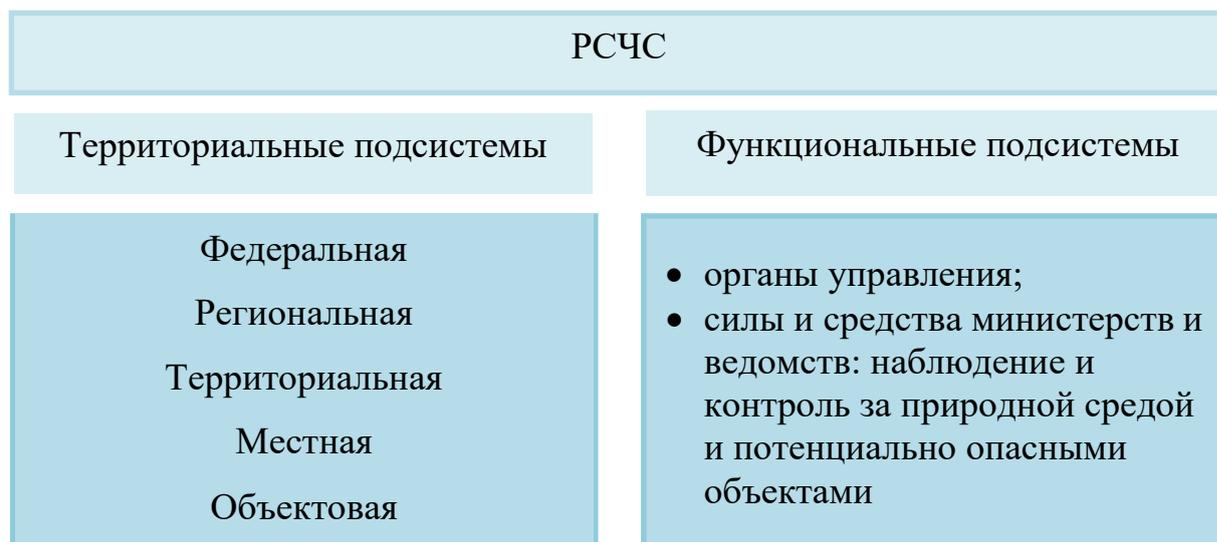


Рис. 2.1. Структура РСЧС

Правительство РФ							
№ п/п	Содержание		Уровни подсистем				
			Федеральный	Региональный (федеральные округа РФ)	Территориальный	Местный	Объектовый
1.	Органы управления	<i>Координирующие</i>	Правительственная комиссия	Региональный центр (РЦ)	КЧС	КЧС	КЧС
		<i>Постоянного управления</i>	МЧС России	Региональный центр	Главное управление ГОЧС	Управление, отделы ГОЧС	Отделы, сектора, специалисты ГОЧС
		<i>Повседневного управления</i>	Центр управления в кризисных ситуациях (ЦУКС)	ЦУКС РЦ	Оперативно дежурные службы ОУ ГОЧС (ЦУКС)		Дежурно-диспетчерские службы
2.	Силы и средства	<i>Наблюдения и контроля (НиК)</i>	Подразделения НиК, «Росгидромета», Росатома, органов исполнительной власти, потенциально опасных объектов; формирования Госсанэпиднадзора РФ; сеть наблюдений и лабораторного контроля ГО и т.д.				
		<i>Ликвидации ЧС</i>	Силы быстрого реагирования МЧС и РЦ; поисково-спасательные службы РЦ и территориальных подсистем; войска ГО; учреждения и службы медицины катастроф; подразделения Минобороны; МВД; и т.д.			Аварийно-спасательные формирования различного назначения	
3.	Обеспечение	<i>Информационно-управляющие системы (АИУС)</i>	Инф. - упр. центр	Инф. - упр. центр	Инф. - упр. центр ГОЧС	Инф. - упр. центр	Абонентский пункт ОУ ГОЧС
		<i>Финансовые и материальные резервы</i>	Бюджетное финансирование потребностей ГОЧС всех элементов (звеньев) системы. Базы, склады, хранилища с материальными средствами				
4	Режимы функционирования		Повседневная деятельность Повышенная готовность Чрезвычайная ситуация				

Схема 2.1. Структура территориальных подсистем РСЧС

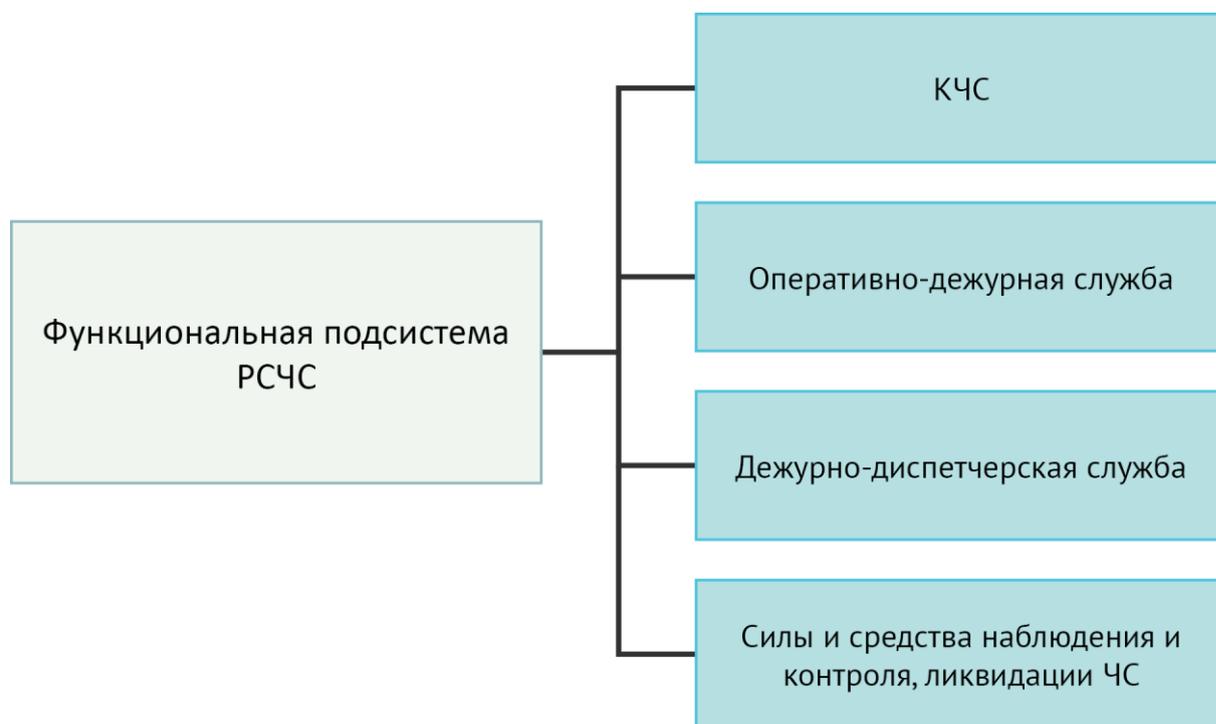


Рис. 2.2. Функциональная подсистема РСЧС

В каждом элементе (звене) РСЧС создаются органы управления, силы и средства, элементы обеспечения функционирования системы, определяются режимы работы.

Органы управления имеют три составляющих:

- координирующее управление — комиссии по чрезвычайным ситуациям (КЧС), которые создаются во время ЧС;
- постоянное управление — органы управления (ОУ) РСЧС в составе исполнительной власти;
- повседневное (круглосуточное) управление — оперативно-дежурные службы ОУ РСЧС и дежурно-диспетчерские службы.

Силы и средства имеют следующий состав (рис. 2.3):

- наблюдения и контроля; ликвидации чрезвычайных ситуаций.

К элементам обеспечения функционирования системы относятся:

- информационно управляющие системы;
- финансовые и материально-технические резервы.



Рис. 2.3. Силы и средства РСЧС

При переходе страны на военное положение осуществляются структурные и функциональные преобразования РСЧС в систему Гражданской обороны, следующим образом:

- координирующие органы управления упраздняются или преобразуются в консультативные ввиду ввода в действие принципа единоначалия; персональную ответственность за организацию и проведение защитных мероприятий несут начальники гражданской обороны (НГО);
- на всех уровнях создаются запасные пункты управления (ЗПУ);
- постоянное руководство и управление осуществляется при тесном взаимодействии со штабами Министерства обороны;
- увеличивается количество подразделений гражданской обороны;
- создаются мобильные группировки из подразделений МЧС и МО;
- на категорированных объектах создаются аварийно-спасательные формирования;
- для решения специальных масштабных задач могут привлекаться специализированные подразделения и части МО;
- изменяются режимы работы.

Детальное содержание подсистем и элементов РСЧС в условиях военного положения представлено в приложении 2.2.

Режимы функционирования РСЧС

Режимы функционирования РСЧС целесообразно рассматривать применительно к условиям мирного и военного времени.

В условиях мирного времени установлены три режима функционирования подсистем и элементов РСЧС на всех иерархических уровнях (табл. 2.2.):

1. Режим повседневной деятельности, когда угроза возникновения чрезвычайных ситуаций отсутствует. При этом на всех уровнях РСЧС ведется плановая подготовка сил и средств по предупреждению чрезвычайных ситуаций на случай их возникновения и ликвидации последствий.

2. Режим повышенной готовности, когда отмечается ухудшение обстановки, появляются реальные предпосылки и угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций. При этом формируются комиссии по чрезвычайным ситуациям, контролируется работоспособность системы оповещения, готовность сил и средств к действиям по локализации опасных зон, проведению аварийно-спасательных работ и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

3. Режим чрезвычайной ситуации, когда комиссии по чрезвычайным ситуациям, необходимые силы и средства выдвигаются в район чрезвычайных ситуаций, организуют и обеспечивают выполнение всех мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Таблица 2.2

Режимы функционирования РСЧС и проводимые мероприятия

Наименование режима	Условия ввода режима	Осуществляемые мероприятия
<i>Режим повседневной деятельности</i>	Устанавливается при нормальной обстановке, отсутствии угрозы ЧС (стихийных бедствий, аварий и катастроф)	Наблюдение и контроль за состоянием окружающей природной среды, обстановкой на потенциально опасных объектах.
<i>Режим повышенной готовности</i>	Устанавливается при получении прогноза о возможности возникновения ЧС	Комиссии по ЧС принимают на себя руководство функционированием подсистем и звеньев РСЧС. Формируются оперативные группы для выявления причин ухудшения обстановки. Усиление контроля за окружающей средой и опасными объектами. Принятие мер по защите населения. Приведение в готовность сил и средств.
<i>Режим чрезвычайной ситуации</i>	Устанавливается при возникновении и во время ликвидации ЧС	Защита населения. Определение границ зоны ЧС. Обеспечение устойчивого функционирования экономики. Ликвидация последствий ЧС. Контроль за состоянием окружающей среды.

При переходе страны на военное положение режимы функционирования всех подсистем и элементов РСЧС преобразуются в четыре степени готовности частей и подразделений гражданской обороны:

1. Повседневная готовность ГО, когда отсутствует реальная военная угроза, но вероятность ее появления не вызывает сомнений. При этом ведется плановая работа по обеспечению готовности к действиям частей и подразделений ГО.

2. Первоочередные мероприятия ГО 1-й группы, когда имеет место реальная военная угроза, части и подразделения ГО приводятся в повышенную боевую готовность.

3. Первоочередные мероприятия ГО 2-й группы, когда подразделения и части приводятся в полную готовность для выполнения необходимых действий по защите мирного населения в условиях боевой обстановки.

4. Общая готовность ГО, когда подразделения и части ГО выполняют все возможные защитные мероприятия по спасению и повышению безопасности мирного населения в ходе боевых действий.

Основные направления совершенствования РСЧС

Состояние и развитие современной обстановки характеризуется:

- увеличением количества локальных военных конфликтов;
- разгулом международного терроризма;
- увеличением количества и масштабов последствий техногенных чрезвычайных ситуаций;
- расширением и усугублением экологических угроз.

Характер развития перечисленных чрезвычайных ситуаций и особенно их последствий становится сопоставимым с аналогичными показателями стихийных бедствий и чрезвычайных ситуаций военного характера, поэтому необходимо дальнейшее совершенствование государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Результаты исследований Центра стратегических исследований МЧС, опыт проведения защитных мероприятий по повышению безопасности населения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, материалы конференций и совещаний по решению данной проблемы показывают, что дальнейшее совершенствование РСЧС целесообразно проводить в следующих направлениях:

- разработка и внедрение единой законодательной и нормативно-правовой базы (в том числе и международной), конкретизирующей ответственность органов исполнительной власти всех уровней и исключая дублирование их функций;
- создание единой автоматизированной информационно-управляющей системы РСЧС;
- дальнейшее совершенствование организационно-структурных формирований РСЧС на всех уровнях и оптимальное перераспределение

их полномочий, финансовых возможностей и ответственности в сфере обеспечения безопасности населения от чрезвычайных ситуаций;

- более полное обеспечение и повышение эффективности мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций и средств защиты от них на объектовом уровне;

- дальнейшее совершенствование и техническое обеспечение системы обучения и подготовки руководящих кадров, специализированных подразделений и населения;

- формирование унифицированного методического и программного обеспечения мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- создание глобальной системы предупреждения и борьбы со стихийными бедствиями.

Реализация перечисленных направлений развития РСЧС позволит создать единое нормативное, правовое, организационное и информационное пространство, что позволит обеспечить более качественную подготовку кадров и эффективное решение задач по защите населения в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени.