

УДК 351.861

ПЕРСПЕКТИВЫ СОЗДАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ

Тихонов М.М., Субботин М.Н., Бордак С.С.

Дана характеристика существующих зарубежных государственных систем защиты населения от чрезвычайных ситуаций в мирное и военное время. Рассмотрена возможность создания в Беларуси и предложена структурная схема государственной системы гражданской защиты, выполняющей функции защиты населения от чрезвычайных ситуаций как в мирное, так и военное время.

Ключевые слова: гражданская оборона, государственная система гражданской защиты, чрезвычайная ситуация, государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

(Поступила в редакцию 13 августа 2018 г.)

Введение. История развития человечества представляет собой во многом историю войн и развития научно-технического прогресса, которые явились причиной возникновения чрезвычайных ситуаций (ЧС) как природного, так и техногенного характера, гибели людей от оружия массового поражения.

В Первой мировой войне потери мирного населения составили 5 % от общего количества погибших, во Второй мировой войне – 50 %, в войне в Корее – 84 %, а во Вьетнаме – около 90 % [1]. Наблюдается увеличение количества ЧС в мирное время. Только за 7 месяцев текущего года в Республике Беларусь произошло 3307 ЧС, в результате которых погибли 311 человек, в том числе 8 детей, уничтожено 1069 строений, повреждено 3332 строения [2]. Такие крупные ЧС, как Чернобыльская катастрофа (1986 г.), землетрясение в Армении (1988 г.), наводнение в Краснодарском крае Российской Федерации (2012 г.), массовые природные пожары в Республики Хакасия Российской Федерации (2015 г.), подтверждают, что материальный ущерб и потери среди населения при ЧС сопоставимы по объемам с возникающими потерями и ущербом в результате боевых действий.

В связи с этим защита гражданского населения от ЧС природного и техногенного характера, военных опасностей и создание условий, обеспечивающих выживание людей в такого вида катастрофах, являются неотъемлемой частью обеспечения национальной безопасности, независимости и суверенитета нашей страны.

Целью данной работы стало изучение существующих зарубежных государственных систем защиты населения от ЧС как в мирное, так и военное время, и возможности создания в Республике Беларусь единой системы защиты населения от ЧС мирного и военного времени.

Анализ существующих систем защиты населения от ЧС мирного и военного времени стран мира и Республики Беларусь. Технологическое развитие, изменение военно-политической обстановки, формирование и использование новых методов ведения вооруженного противостояния и способов использования вооруженных сил обуславливают возникновение новых источников опасности, а следовательно, необходимо применение новых способов и средств защиты от них для обеспечения безопасности. Данный подход положен в основу организации защитных мероприятий и создания соответствующих государственных систем безопасности.

Для построения таких систем необходимо ориентироваться на складывающуюся международную, военно-политическую и социально-экономическую обстановку. Необходимо при этом учитывать и опыт других стран. Начиная с 1970 гг. годов государства Западной Европы строили свою правовую и организационную деятельность в области предупреждения и ликвидации ЧС по двум основным направлениям:

1) принятие новых законов и создание новых органов управления или подразделений в существующих государственных структурах управления (например, в Министерстве обороны, Министерстве внутренних дел);

2) согласование действующих нормативных актов и усиление координации работы государственных, частных и общественных организаций в направлении предупреждения и ликвидации ЧС.

Основные специфические особенности зарубежных стран в организации деятельности государственных систем защиты от ЧС и государственных органов, в составе которых эти системы находятся, представлены в таблице 1.

Что касается систем антикризисного управления в области защиты от ЧС стран НАТО, то здесь основные усилия сосредоточены на обеспечении постоянной готовности к выполнению задач по предназначению органов управления и сил данных систем. В целях защиты населения оборудовано необходимое количество защитных сооружений двойного назначения, предусмотрены безопасные районы для отселения населения из районов ЧС.

Таблица 1. – Системы антикризисного управления в зарубежных странах

Страна	Государственный орган	Профильное подразделение	Особенность
Великобритания	Министерство внутренних дел	Управление гражданской обороны (ГО)	Основные защитные мероприятия проводятся под началом комитетов ГО местных органов власти. При переходе на военное положение происходит консолидация органов управления в округа и подокруга ГО. Создана прогрессивная служба оповещения и связи, сопряженная с системой оперативного центра Атлантической зоны ПВО НАТО. Имеется большое количество защитных сооружений. Отсутствуют собственные поисково-спасательные формирования. Мероприятия по ликвидации последствий ЧС реализуют вооруженные силы, полиция и различные добровольные организации
Германия	Ведомство федерального канцлера	Федеральное управление ГО	Большое количество благотворительных организаций по всей стране, которые участвуют в мероприятиях по защите от ЧС. Широко развито добровольчество. Развитая правовая система мотивации службы на добровольной основе
Франция	Министерство внутренних дел	Национальное управление ГО и гражданской безопасности	Основу сил составляют добровольные формирования. Активная позиция по международному гуманитарному сотрудничеству и участию в спасательных операциях за рубежом страны, как следствие высокая подготовленность спасательных формирований. За защиту гражданского населения в регионах ответственны префекты, в каждом регионе создана межведомственная региональная служба с развитой системой оповещения и связи, современной системой прогнозирования зон радиоактивного и химического заражения
Италия	Министерство гражданской защиты	Министерство гражданской защиты	Территория страны разделена на 12 зон, в которых за гражданскую защиту отвечает специальный штаб, возглавляемый инспектором. Основу сил составляют пожарные подразделения. Спланирован мобилизационный ресурс. В случае необходимости привлекаются карабинеры и личный состав полиции, а также вооруженные силы
США	Министерство внутренней безопасности	Федеральное агентство по управлению в ЧС; управление реагирования на ЧС; управление защиты от оружия массового поражения; управление анализа информации и защиты инфраструктуры	Отсутствие формирований гражданской защиты. Для ликвидации ЧС привлекаются силы национальной гвардии (сформированный резерв Вооруженных сил США), которые подчинены губернаторам штатов, полиция, пожарные, специальные подразделения скорой помощи, силы добровольной организации «Гражданский военный патруль». Большое количество благотворительных организаций (американский Красный Крест, общество «Армия спасения» и др.) участвует в предупреждении и ликвидации ЧС

Продолжение таблицы 1

Страна	Государственный орган	Профильное подразделение	Особенность
Финляндия	Министерство внутренних дел	Департамент спасательных служб	Существует высоко подготовленная и оснащенная спасательная служба, главной особенностью которой является организационное объединение всех привлекаемых к ликвидации ЧС формирований и служб. Функционирует автоматизированная система оповещения о ЧС. Организовано волонтерское движение
Швеция	Министерство обороны	Департамент спасательных служб	Широкая сеть защитных сооружений (на 100 человек – 1 сооружение в целом по стране). Определен правовой механизм привлечения дополнительных сил для ликвидации ЧС из числа персонала промышленных предприятий

В ряде стран порядок привлечения населения в спасательные формирования имеет свои особенности: например, в США, Канаде, Великобритании он носит добровольный характер, в Турции и Португалии – обязательный по призыву, в Германии, Франции, Бельгии, Норвегии и Нидерландах – добровольный в сочетании с обязательным призывом определенных категорий граждан [3].

Наряду с этим необходимо отметить, что особая роль отводится планированию деятельности, осуществляемой на уровне мэрий, которые реализуют наибольший объем защитных мероприятий в случае возникновения ЧС на местном уровне. Они обеспечивают подготовку планов, правовых документов по вопросам предупреждения и ликвидации ЧС, осуществляют контроль готовности к выполнению задач элементов системы, что имеет некоторую схожесть с направлением данной деятельности в Республике Беларусь.

В случае возникновения ЧС мэрии обеспечивают взаимодействие всех предприятий и организаций вне зависимости от их форм собственности, аварийных и силовых служб, в том числе военных, находящихся на соответствующей территории, для выполнения совместных работ по их ликвидации, координируют взаиморасчеты по расходам, связанным с выполнением мероприятий по ликвидации ЧС.

В целом можно выделить следующие принципы организации государственных систем управления защитой в ЧС США и Западной Европы:

- доминирующая государственная принадлежность этих систем, стратегическое управление которыми осуществляется высшими должностными лицами, непосредственное управление обеспечивается специальным государственным органом (зачастую самостоятельным ведомством или структурным подразделением в составе ведущего силового министерства);
- профилактическая направленность на недопущение возникновения ЧС и работы, направленные на ликвидацию при их возникновении, являются обязательными общими характеристиками для широкого круга государственных органов;
- финансирование ведется за счет государственных программ;
- профилактические аспекты деятельности определяют направление правового регулирования.

Проведенный анализ позволяет выделить основные направления деятельности в странах мира систем, обеспечивающих безопасность населения в условиях ЧС:

- 1) привлечение специально уполномоченных сил полиции, медицинских формирований, различных общественных и благотворительных организации, а также вооруженных сил при оказании помощи населению в ЧС;
- 2) широкое развитие сети защитных сооружений и сооружений двойного назначения для укрытия и защиты населения;
- 3) подготовленность экономики для перевода на военное время;
- 4) тщательное планирование мероприятий по обеспечению устойчивого управления экономикой и функционирования всех видов транспорта;
- 5) практико-ориентированная система подготовки действиям в ЧС руководителей, специалистов и населения;
- 6) финансирование как из бюджета, так и за счет частных взносов.

В последнее время в западных странах просматривается тенденция по оптимизации структур и расширению возможности сил антикризисных систем по предупреждению и

ликвидации ЧС, стихийных бедствий и техногенных аварий как в мирное, так и военное время.

Со времен существования СССР на территории нашей страны функцию защиты от ЧС выполняла гражданская оборона, преимущественно она ориентировалась на решение задач военного времени, рассматривая ликвидацию аварий и стихийных бедствий как дополнительную вспомогательную задачу. Только в 1987 г. на нее были законодательно возложены задачи мирного времени. Однако на практике действия ГО в крупномасштабных ЧС мирного времени оказались неэффективными. С учетом относительно благоприятной внешней и внутривнутриполитической обстановки, а также принятия рядом государств решений о сокращении ядерных потенциалов, запрещении и уничтожении химического оружия вопросы защиты населения от военных опасностей и оружия массового поражения стали второстепенными, как и роль ГО. На первый план вышла проблема обеспечения защиты от ЧС природного и техногенного характера на фоне резкого роста их количества. В связи с этим была создана Государственная система предупреждения и ликвидации ЧС (ГСЧС), объединяющая усилия министерств и ведомств, органов местного управления в единую систему, обеспечивающую возможность решать проблему безопасности населения и территорий комплексно, проводить единую государственную политику в этой области.

В ГСЧС Республики Беларусь установлена четкая структура, которая организуется по административно-территориальному и отраслевому принципам и предусматривает 4 уровня: республиканский, территориальный, местный и объектовый. Каждый из указанных уровней состоит из следующих элементов: координирующие органы, органы управления по ЧС, информационно-управляющая система, силы и средства, резерв финансовых и материальных ресурсов для ликвидации ЧС [4, 5].

Можно отметить идентичность построения ГО и ГСЧС: организацию по административно-территориальному и отраслевому принципам. Мероприятия ГО проводятся:

- на территории всей страны;
- в административно-территориальных единицах;
- в республиканских органах государственного управления, иных государственных организациях, подчиненных Правительству Республики Беларусь, других организациях, подлежащих переводу на работу в условиях военного времени.

В Республике Беларусь должностные лица, отвечающие за руководство и являющиеся начальниками ГО на соответствующих уровнях, закреплены нормативно. Установлены органы управления ГО, ее силы и службы [6].

ГО, направленная на защиту от опасностей в военное время, вследствие отсутствия опыта практических действий и взаимодействия сил различного уровня, будет иметь значительные затруднения в реализации защитных функций и готовности в условиях войны. ГСЧС, имеющая слаженную систему и практический опыт выполнения защитных мероприятий в мирное время, не сможет полноценно функционировать и качественно реализовывать поставленные задачи в военное время, т. к. значительно изменятся условия их выполнения, что диктуется особым правовым режимом, вводимым на территории Республики Беларусь в случае военной угрозы, возможными действиями экстремистских групп, а также временным ограничением прав и свобод граждан, прав организаций, возложением на них особых обязанностей. Возникает потребность в системе, способной отвечать складывающейся обстановке и современным угрозам вне зависимости от мирного или военного времени, что влечет за собой формирование принципиально новой государственной системы гражданской защиты, создание которой возможно путем слияния и оптимизации ГСЧС и ГО [7].

Интеграция ГСЧС и ГО видится нам целесообразной по следующим причинам:

- единство физических принципов, лежащих в основе поражающих факторов опасных природных явлений, аварий, катастроф и применяемого оружия, и сходство их воздействия на людей, объекты экономики и инфраструктуры;
- единство целевых функций и функциональных задач системы на мирное и военное время;
- возможность решения задач мирного и военного времени практически одними и теми же органами управления, силами и средствами;
- сходство методологии и организации наблюдения, контроля, оценки обстановки и ликвидации последствий различных воздействий в мирное и военное время.

С учетом вышеизложенного и на основе действующих нормативных правовых и технических нормативных правовых актов Республики Беларусь в области защиты населе-

ния и территорий от ЧС природного и техногенного характера, опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, разработан проект модельного закона СНГ «О гражданской защите», который устанавливает правовые основы функционирования государственной системы гражданской защиты, определяет ее основные задачи, организационные принципы построения и функционирования.

Так, согласно этому закону основными задачами гражданской защиты будут являться:

- разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств гражданской защиты к ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ;
- обучение населения способам защиты от чрезвычайных ситуаций, а также опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- создание, накопление, хранение, освежение резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций и использование их при выполнении мероприятий гражданской защиты;
- временное отселение населения, укрытие в защитных сооружениях, обеспечение средствами индивидуальной защиты;
- оперативное доведение до населения, должностных лиц, органов управления гражданской защиты сигналов оповещения и информации о чрезвычайных ситуациях, опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, и о порядке и правилах поведения в сложившейся обстановке;
- эвакуация материальных и историко-культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения;
- первоочередное обеспечение населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, водой, продуктами питания, лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения;
- оказание медицинской помощи населению, пострадавшему от чрезвычайных ситуаций, опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, и принятие необходимых мер;
- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, проведение гуманитарных акций;
- международное сотрудничество в области гражданской защиты;
- иные задачи, установленные актами национального законодательства Республики Беларусь.

Заключение. Тенденции развития зарубежных систем защиты населения от ЧС показывают необходимость создания в Республике Беларусь с учетом оптимизации и расширения правового поля деятельности единой Государственной системы защиты населения от ЧС (ГСГЗ) как в мирное, так и в военное время.

Создание ГСГЗ Республики Беларусь позволит:

- сформировать единую нормативную правовую, нормативную техническую, организационную и методологическую базу в сфере гражданской защиты вне зависимости от ввода военного положения;
- выстроить целостную и экономически целесообразную систему органов управления, мониторинга, оповещения и связи;
- создать достаточную и обоснованную группировку сил и средств для реализации защитных мероприятий;
- обеспечить действенное взаимодействие между республиканскими органами государственного управления, другими организациями, подчиненными Правительству Республики Беларусь, местными исполнительными и распорядительными органами и субъектами хозяйствования в интересах гражданской защиты.

ЛИТЕРАТУРА

1. Воробьев, Ю.Л. Современные войны и гражданская оборона / Ю.Л. Воробьев // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. – 2012. – № 1. – С. 791–810.

2. Информационно-статистический сборник МЧС Республики Беларусь «Основные показатели складывающейся обстановки с чрезвычайными ситуациями» [Электронный ресурс]. Министерство по чрезвычайным ситуациям Респ. Беларусь. – Минск, 2015. – Сервер МЧС Беларуси «Альфа».
3. Шпаковский, Ю.Г. Основные мировые тенденции развития систем антикризисного управления и обоснование предложений по формированию государственной политики в области защиты населения и территорий на период до 2010 года / Ю.Г. Шпаковский, В.П. Малышев, Э.Я. Богатырев, В.С. Исаев, Р.Т. Юлдашев // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. – 2013. – № 2. – С. 538–561.
4. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь от 5 мая 1998 г. № 141-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 10 июля 2012 г. № 401-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
5. О Государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 10 апр. 2001 г., № 495 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
6. О гражданской обороне [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 27 ноября 2006 г. № 183-З: в ред. Закона Респ. Беларусь от 31 декабря 2009 г. № 114-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
7. Бордак, С.С. О возможности развития гражданской обороны в Республике Беларусь путем создания единой государственной системы гражданской защиты / С.С. Бордак, М.Н. Субботин, М.М. Тихонов // Вестн. Команд.-инженер. ин-та МЧС Респ. Беларусь. – 2015. – № 2 (22). – С. 87–92.

PERSPECTIVES OF THE CREATION OF THE STATE SYSTEM OF CIVIL PROTECTION

Maxim Tikhonov, PhD in Technical Sciences, Associate Professor

Mikhail Subbotin, PhD in Military Sciences, Associate Professor

Sergey Bordak

The state educational establishment «University of Civil Protection of the Ministry of Emergency Situations of the Republic of Belarus», Minsk, Belarus

Purpose. Current foreign state systems of population protection from military attacks and emergency situations in peacetime have been analyzed and characterized. The possibility of creation and structural scheme of state system of civil protection is considered which provides the protection of population from military attack, and natural as well as human-made disasters.

Methods. The method of analysis.

Findings. The article presents possible directions and ways of development of the civil protection in the Republic of Belarus in the main directions of the social, economic, scientific, technical and technological development of the country.

Application field of research. The obtained data can be used in the field of the organization of activities of civil protection in the Republic of Belarus.

Conclusions. In this article based on the analysis of the current situation a description of possible directions and ways of development of the civil protection in the Republic of Belarus within the framework of the main directions of the social, economic, scientific, technical and technological development of the country is presented.

Keywords: civil defense, state system of civil protection, emergency situation, state system of prevention and elimination of emergency situations.

(The date of submitting: August 13, 2018)

REFERENCES

1. Vorob'ev Ju.L. Yu.L. *Sovremennye voyny i grazhdanskaya oborona* [Modern wars and civil defense]. *Strategiya grazhdanskoy zashchity: problemy i issledovaniya*. 2012. No. 1. Pp. 791–810. (rus)
2. *Informatsionno-statisticheskiy sbornik MChS Respubliki Belarus' «Osnovnye pokazateli skladyvayushcheysya obstanovki s chrezvychaynymi situatsiyami»* [Information and statistical collection of the Ministry of Emergency Situations of the Republic of Belarus «Main indicators of the emerging situation with emergency situations»]. The server of the Ministry of Emergency Situations of Belarus «Alfa». Minsk, 2015. (rus)
3. Shpakovskiy Yu.G., Malyshev V.P., Bogatyrev E.Ya., Isaev V.S., Yuldashev R.T. *Osnovnye mirovye tendentsii razvitiya sistem antikrizisnogo upravleniya i obosnovanie predlozheniy po formirovaniyu gosudarstvennoy politiki v oblasti zashchity naseleniya i territoriy na period do 2010 goda* [Main world tendencies in development of anti-crisis management systems and justification of proposals on the formation of state policy in the field of protection of the population and territories for the period up to 2010]. *Strategiya grazhdanskoy zashchity: problemy i issledovaniya*. 2013. No.2. Pp. 538–561.
4. *O zashchite naseleniya i territoriy ot chrezvychaynykh situatsiy prirodno i tekhnogennogo kharaktera: Zakon Resp. Belarus' ot 5 maya 1998 g. № 141-Z* [On protection of the population and territories from natural and man-made emergency situations Law of the Republic of Belarus, May 5, 1998, No. 141-Z]. National Center of Legal Information of the Republic of Belarus. Minsk. 2015. (rus)
5. *O Gosudarstvennoy sisteme preduprezhdeniya i likvidatsii chrezvychaynykh situatsiy: postanovlenie Soveta Ministrov Resp. Belarus', 10 apr. 2001 g., № 495* [About the State System of Prevention and Elimination of Emergency Situations: Decree of the Council of Ministers of the Republic of Belarus, April 10, 2001, No. 495]. National Center for Legal Information of the Republic of Belarus. Minsk. 2015. (rus)
6. *O grazhdanskoy oborone: Zakon Resp. Belarus', 27 noyabrya 2006 g. № 183-Z* [On Civil Defense: Law of the Republic of Belarus, November 27, 2006, No. 183-Z]. National Center for Legal Information of the Republic of Belarus. Minsk. 2015. (rus)
7. Bordak S.S., Subbotin M.N., Tikhonov M.M. *O vozmozhnosti razvitiya grazhdanskoy oborony v Respublike Belarus' putem sozdaniya edinoy gosudarstvennoy sistemy grazhdanskoy zashchity* [The possibility of creation of the state system of civil protection of the Republic of Belarus]. *Vestnik Komandno-inzhenernogo instituta MChS Respubliki Belarus'*. 2015. No. 2 (22). Pp. 87–92. (rus)