

УДК 351.861

О ВОЗМОЖНОСТИ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ ПУТЕМ СОЗДАНИЯ ЕДИНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ

Бордак С.С., Субботин М.Н., к.в.н., доцент, Тихонов М.М., к.т.н.

Командно-инженерный институт МЧС Республики Беларусь

e-mail: 1805999@gmail.com

Проведен обзор и дана характеристика зарубежных государственных систем защиты населения от чрезвычайных ситуаций в мирное и военное время. Предложены пути совершенствования гражданской обороны Республики Беларусь посредством создания государственной системы гражданской защиты, выполняющей функции защиты населения от чрезвычайных ситуаций как в мирное, так и военное время.

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 defence is considered which provides the protection of population from military attack, and natural as well as human-made disasters.

(Поступила в редакцию 17 июля 2015 г.)

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

Как свидетельствует статистика, удельный вес жертв среди мирного населения в первой мировой войне составил 5 % от всех погибших, во второй мировой – 50 %, в войне в Корее – 84 %, а во Вьетнаме – около 90 % [1]. Наряду с этим происходит увеличение ЧС и в мирное время. Только за 7 месяцев текущего года в Республике Беларусь произошли 3378 ЧС, на которых погибло 315 человек, в том числе 8 детей, уничтожено 1084 строений, повреждено 3396 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 обеспечение выживания в этих условиях является неотъемлемой частью реализации национальной безопасности, независимости и суверенитета нашей страны.

Целью данной работы явилось исследование возможных путей совершенствования гражданской обороны Республики Беларусь (ГО), а также изучение зарубежного опыта государственных систем защиты населения от ЧС как в мирное, так и военное время.

Обзор 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, способов использования вооруженной силы обуславливают возникновение новых источников опасности, а, следовательно, применение новых способов и средств защиты от них для обеспечения безопасности, что лежит в основе организации защитных мероприятий и построения соответствующих государственных систем безопасности.

Для построения таких систем необходимо учитывать новые формы и способы ведения боевых действий и вооруженного противостояния, новые источники опасностей и угроз, ориентироваться на складывающуюся международную, военно-политическую и социально-экономическую обстановку. Целесообразно при этом учитывать и опыт других стран, которые начиная с 70-х годов, в частности 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) в согласовании, приведении в соответствие действующих нормативных актов и усилении координации работы государственных, частных и общественных организаций в направлении предупреждения и ликвидации ЧС.

Особенности деятельности зарубежных государственных систем защиты от ЧС, государственные органы, в составе которых они функционируют, а также специфика их организации представлены в таблице 1.

Таблица 1 – Системы антикризисного управления в зарубежных странах

Страна	Государственный орган	Профильное подразделение	Особенность
1	2	3	4
Великобритания	Министерство внутренних дел	Управление гражданской обороны	Основные защитные мероприятия проводятся под началом комитетов ГО местных органов власти. При переходе на военное положение происходит организационная 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 и добровольные формирования.
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.) участвующих в предупреждении и ликвидации ЧС.

Окочание табл. 1

Страна	Государственный орган	Профильное подразделение	Особенность
1	2	3	4
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. Организованное 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.

Составлено по [3].

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.

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 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 Республикой 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 направления 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 обязательной общей функцией для широкого круга государственных органов;
- финансирование за счет государственных программ;
- профилактические аспекты деятельности определяют направление правового регулирования.

В последнее время в Западных странах просматривается тенденция по оптимизации структур и расширению возможности сил антикризисных систем в сфере предупреждения и ликвидации ЧС, стихийных бедствий и техногенных аварий, как в мирное, так и военное время.

Таким образом, на основе анализа можно выделить основные характерные черты деятельности в различных 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) заблаговременность подготовки экономики для перевода на военное время;
- 4) тщательное планирование мероприятий по обеспечению устойчивого государственного управления, управления экономикой и функционирования всех видов транспорта;
- 5) практико-ориентированная система подготовки действиям в ЧС руководителей, специалистов и населения;
- 6) осуществление финансирования как из бюджета, так и за счет частных взносов.

Рассматривая Беларусь необходимо отметить, что со времен существования СССР на территории страны функцию защиты от ЧС выполняла система ГО. Преимущественно она ориентировалась на решение задач военного времени – в части ликвидации аварий и стихийных бедствий как дополнительную вспомогательную задачу. Только в 1987 году на нее были законодательно возложены задачи мирного времени. Однако на практике действия ГО в крупномасштабных ЧС мирного времени оказались не эффективными. С учетом относительно благоприятной внешней и внутривнутриполитической обстановки, а также принятием ряда государственных 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, обеспечивая возможность решать проблему безопасности населения и территорий комплексно, проводить единую государственную политику в этой области.

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

Относительно системы ГО Республики Беларусь можно отметить ее идентичность построения с ГСЧС – организуется 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 ГО Республики Беларусь нормативно закреплены должностные лица, отвечающие за руководство и являющиеся начальниками ГО на соответствующих уровнях. Установлены органы управления ГО, силы ГО, а также службы ГО [6].

Бесспорно, ГО, направленная на защиту от опасностей только в военное время, вследствие отсутствия опыта практических действий и взаимодействия сил различного уровня, будет иметь значительные затруднения в реализации защитных функций и боеготовности в условиях войны. ГСЧС, имеющая наиболее слаженную систему, а также практический опыт выполнения защитных мероприятий, не сможет полноценно функционировать и качественно реализовывать поставленные задачи в военное время, так как значительно изменятся их условия. Что обуславливается особым правовым режимом, вводимым на территории Республики Беларусь в случае военной угрозы, а также временным ограничением прав и свобод

граждан, прав организаций, возложением на них особых обязанностей [7]. Возникает потребность в системе, способной решать защитные упреждающие мероприятия, вне зависимости от мирного или военного положения, отвечать складывающейся обстановке и современным угрозам, что влечет за собой формирование принципиально новой системы защиты – государственной системы гражданской защиты (ГСГЗ), отвечающей вышеуказанным положениям, создание которой возможно путем слияния и оптимизации ГСЧС и ГО.

В.А. Владимировым в работе [8] делается предположение, имеющее актуальность и для Республики Беларусь, что интеграция таких систем возможна по следующим причинам:

- единство физических принципов, лежащих в основе поражающих принципов 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 действующих нормативных правовых и технических нормативных правовых актов Республики Беларусь в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера организационная схема ГСГЗ может иметь вид, представленный на рис.1.

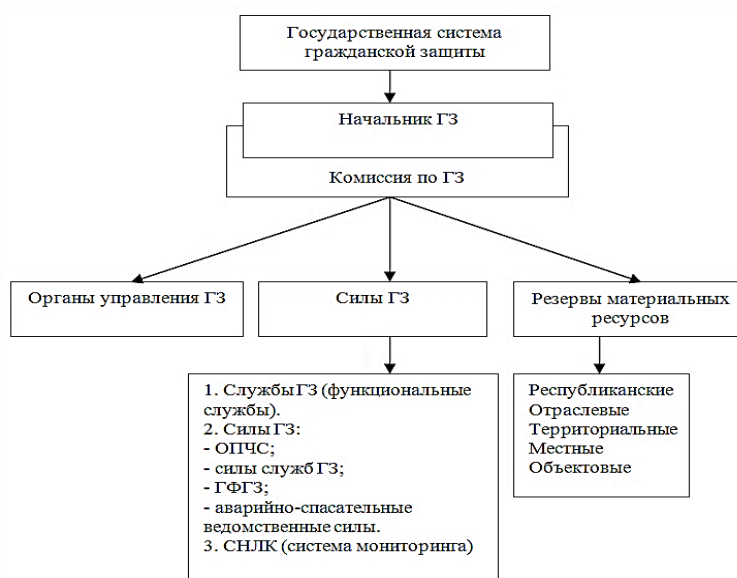


Рисунок 1 – Предполагаемая организационная структура государственной системы гражданской защиты

Заключение. На основе проведенного анализа, изучения литературных источников и опыта развития зарубежных систем защиты населения от ЧС представляется целесообразным совершенствовать ГО Республики Беларусь путем создания ГСГЗ обеспечивающую надежную защиту гражданского населения и способную противостоять любым современным угрозам.

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.

При этом формирование ГСГЗ должно опираться на основные направления государственной политики в области ГО и защиты населения и территорий от ЧС:

- в политической сфере – совершенствование и укрепление действенного механизма защиты населения и территории Республики Беларусь от чрезвычайных ситуаций и опасностей мирного и военного времени;

- в экономической сфере – обеспечение устойчивого функционирования организаций;

- в научно-технологической сфере – осуществление научно-технической деятельности, направленной на решение проблем безопасности и защиты от чрезвычайных ситуаций, формирование и развитие системы научных знаний в области гражданской защиты;

- в социальной сфере – формирование культуры безопасности жизнедеятельности населения;

- в демографической сфере – предупреждение гибели и травматизма населения;

- в информационной сфере – совершенствование информационно-управляющей системы;

- в военной сфере – совершенствование методов и способов защиты населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий;

- в экологической сфере – обеспечение защиты жизни и здоровья граждан от угроз, возникающих в результате антропогенного воздействия, а также факторов, процессов и явлений природного и техногенного характера [9].

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] // «Альфа», Министерство по чрезвычайным ситуациям Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
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: 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 [Электронный ресурс] / 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: 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 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
7. О военном положении: Закон Респ. Беларусь, 13 января 2003 г. № 185-З; в ред. Закона Респ. Беларусь от 10 января 2015 г. № 244-З // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.
8. Владимиров, В.А. О теории гражданской защиты / В.А. Владимиров // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. – 2012. – № 2. – С. 549–559.
9. Об утверждении основных направлений реализации государственной политики в области гражданской обороны [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 9 дек. 2013 г., № 1051 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.