

МИНИСТЕРСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ПО ДЕЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ЧРЕЗВЫЧАЙНЫМ СИТУАЦИЯМ
И ЛИКВИДАЦИИ ПОСЛЕДСТВИЙ СТИХИЙНЫХ БЕДСТВИЙ

Академия Государственной противопожарной службы

А. Н. Неровных, А. М. Земляков, В. М. Аношин

УПРАВЛЕНИЕ СИЛАМИ РСЧС В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Допущено Министерством Российской Федерации
по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям
и ликвидации последствий стихийных бедствий в качестве
учебного пособия для высших образовательных учреждений
МЧС России

Москва 2011

УДК 351:614.8(075.8)

ББК 68.9

Н54

Рецензенты:

Заместитель начальника отдела предупреждения
чрезвычайных ситуаций

Департамента гражданской защиты

С. В. Савелов

Кандидат военных наук

начальник кафедры аварийно-спасательных работ

Академии гражданской защиты МЧС России

И. В. Петешев

Неровных А. Н.

Н54 Управление силами РСЧС в условиях чрезвычайных ситуаций:
Учеб. пособие / А. Н. Неровных, А. М. Земляков, В. М. Аношин. –
М.: Академия ГПС МЧС России, 2011. – 158 с.

ISBN 978-5-9229-0040-9

В учебном пособии изложены требования руководящих и нормативно-правовых документов к деятельности федеральных органов исполнительной власти, территориальных органов МЧС России и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (ЧС) природного и техногенного характера и пожаров; общие положения по функционированию РСЧС, ее составляющих; основные требования, предъявляемые к управлению мероприятиями и действиями сил РСЧС, в том числе и противопожарной службы, при ликвидации чрезвычайных ситуаций различного характера.

Учебное пособие предназначено для слушателей Академии ГПС МЧС России, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление».

Материалы учебного пособия могут быть использованы в практической деятельности территориальных органов МЧС России при подготовке должностных лиц в системе профессиональной подготовки, а также в учебном процессе других учебных заведений МЧС России.

УДК 351:614.8(075.8)

ББК 68.9

ISBN 978-5-9229-0040-9

© Академия Государственной противопожарной
службы МЧС России, 2011

ВВЕДЕНИЕ

В последние годы в Российской Федерации наблюдается тенденция снижения количества чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС, см. прил. 1), обусловленных опасными природными явлениями, стихийными бедствиями, авариями и техногенными катастрофами, и последствий от них. Но тем не менее проблема предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера остаётся для страны весьма актуальной. События последних лет доказывают необходимость совершенствования РСЧС, поиска новых методов и форм работы ответственных лиц в области обеспечения надежной защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера и пожаров.

В Российской Федерации решение вопросов защиты населения и территорий от ЧС осуществляется в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС).

Важнейшим фактором, влияющим на функционирование РСЧС, является уровень подготовки органов управления, готовность сил к выполнению поставленных задач и эффективность управления силами и средствами РСЧС в условиях чрезвычайных ситуаций.

Успешное решение вышеперечисленных задач невозможно без знания руководящим составом РСЧС основ организации, функционирования и ведения указанной системы, принципов и требований, предъявляемых к управлению мероприятиями и действиями сил РСЧС, требований руководящих и нормативных документов по организации деятельности РСЧС.

В учебном пособии представлены материалы, позволяющие органам управления РСЧС ознакомиться с основами функционирования РСЧС, требованиями, предъявляемыми к управлению мероприятиями и действиями сил РСЧС в условиях чрезвычайных ситуаций, другими вопросами, непосредственно связанными с обеспечением защиты населения и территорий в мирное время.

ГЛАВА 1

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

1.1. Основные положения нормативно-правовой базы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности

Функционирование единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций обеспечивает созданная нормативно-правовая база. Современная законодательная база России насчитывает более 60 федеральных законов, так или иначе касающихся вопросов в области защиты населения и территорий от ЧС, гражданской обороны и пожарной безопасности. Основой принятых законов является Конституция Российской Федерации.

Рассмотрим основные нормативно-правовые акты в области защиты населения и территорий от ЧС и обеспечения пожарной безопасности.

Общие принципы организации и деятельности РСЧС закреплены в Федеральном законе РФ от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», который определяет общие для Российской Федерации организационно-правовые нормы в области защиты граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, находящихся на территории Российской Федерации (далее – население), всего земельного, водного, воздушного пространства в пределах Российской Федерации или его части, объектов производственного и социального назначения, а также окружающей природной среды (далее – территории) от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (далее – чрезвычайные ситуации). В законе определены основные понятия, полномочия и обязанности органов власти различных уровней, а также права и обязанности граждан РФ в этой области, определён порядок подготовки населения и руководящих органов, порядок финансирования и материального обеспечения мероприятий по защите населения и территорий от ЧС. Кроме того, закон содержит статьи по вопросам государственной экспертизы и контроля, международного сотрудничества в области защиты населения и территорий от ЧС. В этом же законе определены и основные задачи РСЧС.

Во исполнение вышеуказанного федерального закона издано Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 «Положение

о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», которое определяет структуру, порядок организации и функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Федеральный закон РФ от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» определяет задачи, правовые основы их осуществления и полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в области гражданской обороны. Указанный закон закрепляет понятия гражданской обороны, системы мероприятий по подготовке 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. Законом установлены основные задачи, принципы организации и ведения гражданской обороны, полномочия органов государственной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, права и обязанности граждан России в области гражданской обороны, порядок финансирования мероприятий по гражданской обороне.

Федеральный закон РФ от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» определяет общие правовые, экономические и социальные основы обеспечения пожарной безопасности в Российской Федерации, закрепляет основные понятия в области пожарной безопасности. В законе установлены содержание системы обеспечения пожарной безопасности и ее основные функции, виды и основные задачи пожарной охраны, порядок осуществления государственного пожарного надзора и тушения пожаров. Кроме того, закон устанавливает гарантии правовой и социальной защиты личного состава Государственной противопожарной службы, определяет порядок финансового и материально-технического обеспечения служб пожарной безопасности, полномочия органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления в области пожарной безопасности, а также меры ответственности за нарушение требований пожарной безопасности.

В целях защиты жизни, здоровья, имущества граждан и юридических лиц, государственного и муниципального имущества от пожаров был принят Федеральный закон РФ от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности», который определяет основные положения технического регулирования в области пожарной безопасности и устанавливает общие требования пожарной безопасности к объектам защиты (продукции), в том числе к зданиям, сооружениям

и строениям, промышленным объектам, пожарно-технической продукции и продукции общего назначения.

Положения настоящего федерального закона об обеспечении пожарной безопасности объектов защиты обязательны для исполнения:

при проектировании, строительстве, капитальном ремонте, реконструкции, техническом перевооружении, изменении функционального назначения, техническом обслуживании, эксплуатации и утилизации объектов защиты;

разработке, принятии, применении и исполнении федеральных законов о технических регламентах, содержащих требования пожарной безопасности, а также нормативных документов по пожарной безопасности;

разработке технической документации на объекты защиты.

В отношении объектов защиты специального назначения, в том числе объектов военного назначения, объектов производства, переработки, хранения радиоактивных и взрывчатых веществ и материалов, объектов уничтожения и хранения химического оружия и средств взрывания, наземных космических объектов и стартовых комплексов, горных выработок, объектов, расположенных в лесах, наряду с настоящим федеральным законом должны соблюдаться требования пожарной безопасности, установленные нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Техническое регулирование в области пожарной безопасности ядерного оружия и связанных с ним процессов разработки, производства, эксплуатации, хранения, перевозки, ликвидации и утилизации его составных частей, а также в области пожарной безопасности зданий, сооружений, строений, объектов организаций ядерного оружейного комплекса Российской Федерации устанавливается законодательством Российской Федерации.

Основы государственной политики в области правовой и социальной защиты спасателей, правовое положение, порядок создания, аттестования и проверки готовности к деятельности аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных формирований и спасателей изложены в Федеральном законе РФ от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей». Закон закрепляет принцип единоначалия при руководстве силами и средствами, привлеченными к ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Федеральный конституционный закон в редакции от 07 марта 2005 г. № 1-ФКЗ «О чрезвычайном положении» предусматривает введение в соответствии с Конституцией Российской Федерации на всей территории Российской Федерации или в её отдельных местностях особого правового режима деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, общественных

объединений, допускающего отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей. Введение чрезвычайного положения является временной мерой, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

Федеральный закон РФ от 24 января 1993 г. № 2446-1 «О безопасности» закрепляет правовые основы обеспечения безопасности личности, общества и государства, даёт определение системы безопасности и её функций. Исключительно важное значение имеют определения, данные в законе, такие, как «безопасность», «жизненно важные интересы личности, общества и государства», «угроза безопасности», «обеспечение безопасности» и др. Закон предусматривает, что безопасность (состояние защищенности) достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства.

Значительную часть в системе законодательства составляют правовые нормы, регулирующие отношения, связанные с обеспечением безопасности окружающей среды. Этой проблеме посвящен Федеральный закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», ряд статей Законов от 14 июля 1992 г. № 2395-1 «О недрах» и от 14 июля 1992 г. № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании».

1.2. Основные положения об органах, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций

Одну из ведущих ролей в организации и решении задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах играют специально созданные и предназначенные для этого органы управления.

В ГОСТ Р 22.0.02–94 «Безопасность в ЧС. Термины и определения основных понятий» существует определение: *штаб (орган управления) ГОЧС* – структурное подразделение территориального органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органа местного самоуправления, предназначенное для повседневного управления и контроля в пределах своей компетенции за выполнением мероприятий по гражданской

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ	4
1.1. Основные положения нормативно-правовой базы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и пожарной безопасности	4
1.2. Основные положения об органах, специально уполномоченных решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций	7
ГЛАВА 2. ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СИТУАЦИЯ КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ. КЛАССИФИКАЦИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ИХ ХАРАКТЕРИСТИКА	9
2.1. Понятие и виды чрезвычайных ситуаций. Общая характеристика их последствий	9
2.2. Классификация чрезвычайных ситуаций	13
ГЛАВА 3. ЕДИНАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ СИСТЕМА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ: ЕЁ НАЗНАЧЕНИЕ, СТРУКТУРА, ЗАДАЧИ И ФУНКЦИИ	15
3.1. Этапы становления и развития РСЧС и гражданской обороны	15
3.2. Цели создания РСЧС, основные задачи	18
3.3. Порядок организации и функционирования РСЧС	19
3.3.1. Организационная структура РСЧС	19
3.3.2. Силы и средства РСЧС	23
3.3.3. Режимы функционирования РСЧС и их содержание	28
ГЛАВА 4. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ СИЛАМИ ЕДИНОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ	33
4.1. Основы управления РСЧС	33
4.2. Организация системы управления РСЧС и МЧС России	35
4.3. Органы управления и координационные органы РСЧС	36
4.3.1. Координационные органы РСЧС	37
4.3.2. Постоянно действующие органы управления РСЧС	38
4.3.3. Органы повседневного управления: их задачи, цели и основные направления развития	40
4.4. Система пунктов управления	42
4.5. Системы связи и оповещения	50
4.6. Автоматизированная информационно-управляющая система РСЧС	65

4.7. ЕДДС как составная часть системы автоматизации управленческой деятельности МЧС России	68
4.7.1. Место ЕДДС в системе управления РСЧС	68
4.7.2. Задачи, состав, структура и порядок работы ЕДДС	70
4.8. Дальнейшее развитие АИУС РСЧС	71
ГЛАВА 5. УПРАВЛЕНИЕ ГРУППИРОВКОЙ СИЛ РСЧС ПРИ ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ НА РАДИАЦИОННО И ХИМИЧЕСКИ ОПАСНЫХ ОБЪЕКТАХ	75
5.1. Нормативно-правовая база в области обеспечения радиационной и химической безопасности	75
5.2. Ядерный топливный цикл	75
5.3. Классификация аварий на радиационно опасных объектах	78
5.4. Характер развития аварий и формирование радиационной обстановки	79
5.5. Организационные мероприятия при угрозе аварии или аварии на радиационно опасных объектах	82
5.6. Организация оповещения об аварии на РОО и первоначальных действий	84
5.7. Основные характеристики и классификация опасных химических веществ, химически опасных объектов и административно-территориальных единиц	86
5.8. Характер развития аварии на химически опасных объектах	93
5.9. Работа территориальных органов МЧС России при угрозе аварии или аварии на химически опасных объектах	95
ГЛАВА 6. ПОЖАР КАК ЧРЕЗВЫЧАЙНАЯ СИТУАЦИЯ. УПРАВЛЕНИЕ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С РАЗЛИЧНЫМИ ВЕДОМСТВАМИ И СЛУЖБАМИ	98
6.1. Понятие пожара. Случаи, когда пожар является чрезвычайной ситуацией	98
6.2. Классификация пожаров	99
6.3. Правовые аспекты, проблемы управления и организации различных видов обеспечения и взаимодействия в области пожарной безопасности	103
ГЛАВА 7. ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЯМИ ПРИ ПОДГОТОВКЕ И ПРОВЕДЕНИИ АВАРИЙНО-СПАСАТЕЛЬНЫХ И ДРУГИХ НЕОТЛОЖНЫХ РАБОТ	116
7.1. Общие положения по приведению органов управления, организаций и сил МЧС России в готовность к применению по предназначению	116
7.2. Общие положения по организации управления силами и средствами РСЧС при подготовке и проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ	121
7.3. Руководство работами по ликвидации чрезвычайных ситуаций	123

7.4. Оперативный штаб, его состав и задачи по управлению силами и средствами при ликвидации чрезвычайной ситуации	125
7.5. Система связи в условиях проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ	130
7.6. Организация всестороннего обеспечения действий сил и органов управления РСЧС	131
7.7. Организация взаимодействия	132
7.8. Управление подразделениями при подготовке и проведении АСДНР, методы работы руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации и оперативных штабов ликвидации чрезвычайных ситуаций	133
7.8.1. Порядок работы начальника органа управления или руководителя аварийно-спасательной службы РСЧС при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций	133
7.8.2. Методы работы руководителя ликвидации чрезвычайной ситуации и оперативных штабов ликвидации чрезвычайных ситуаций	136
7.8.3. Работа начальника органа управления или руководителя аварийно-спасательной службы РСЧС по организации марша и управлению в ходе выдвижения в район проведения АСДНР	139
7.8.4. Приказ на выполнение аварийно-спасательных и других неотложных работ, его структура и содержание	142
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	145
ПРИЛОЖЕНИЯ	146
Приложение 1. Стадии уранового производства	146
Приложение 2. Перечень примерных сокращений	149
ЛИТЕРАТУРА	152

Учебное издание

Неровных Александр Николаевич
Земляков Александр Михайлович
Аношин Владимир Михайлович

УПРАВЛЕНИЕ СИЛАМИ РСЧС В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Редактор *З. А. Малаховская*
Технический редактор *О. В. Захарова*
Корректор *Н. В. Федькова*
Компьютерный набор *Л. А. Крошкиной*

Подписано в печать 29.06.2011. Формат 60×90^{1/16}.
Печ. л. 10. Уч.-изд. л. 7,2. Бумага офсетная.
Тираж 400 экз. Заказ 283

Академия ГПС МЧС России
129366, Москва, ул. Бориса Галушкина, 4