

Министерство Российской Федерации  
по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям  
и ликвидации последствий стихийных бедствий

Академия Государственной противопожарной службы

# Организация защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

*Под общей редакцией доктора технических наук,  
профессора В. А. Седнева*

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

Москва  
2018

УДК 351: 614.8

ББК 68.9

С28

Рецензенты:

*В. А. Акимов*, доктор технических наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, лауреат премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники, профессор ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ);

*А. С. Смирнов*, доктор технических наук, профессор, начальник Научно-технического управления МЧС России;

*А. В. Баринов*, доктор технических наук, профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, профессор кафедры аварийно-спасательных работ Академии гражданской защиты МЧС России

**Седнев В. А.**

С28 Организация защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций : учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. / под общ. ред. В. А. Седнева; В. А. Седнев, С. И. Воронов, И. А. Лысенко и др. – М. : Академия ГПС МЧС России, 2018. – 188 с.

ISBN 978-5-9229-0158-1

В учебнике систематизирован материал, обеспечивающий изучение требований к организации защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и приведены методики прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Учебник подготовлен по дисциплине «Организация защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций» и предназначен для подготовки бакалавра по направлению 20.03.01 «Техносферная безопасность», а также может быть использован для подготовки других категорий обучающихся.

Учебник будет также полезен профессорско-преподавательскому составу вузов Российской Федерации и специалистам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в мирное и военное время.

УДК 351: 614.8

ББК 68.9

ISBN 978-5-9229-0158-1 © Седнев В.А., Воронов С.И., Лысенко И.А.,  
Кошечкина Е.И., Аляев П.А., 2018

© Академия Государственной противопожарной  
службы МЧС России, 2018

## Предисловие

В Российской Федерации координация деятельности и организация работ в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций возложены на Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России). Важнейшим фактором, влияющим на его функционирование, является подготовка руководящего состава органов управления МЧС России к действиям в условиях угрозы и развития чрезвычайных ситуаций как мирного, так и военного времени.

Учебник предназначен для изучения дисциплины «Организация защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций», а также может быть использован в практической деятельности руководящего состава Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций всех уровней.

Учебник включает в себя системно изложенную информацию по прогнозированию и оценке обстановки при возникновении чрезвычайных ситуаций, по обеспечению устойчивости функционирования объектов экономики, по способам и средствам защиты населения и территорий в чрезвычайных ситуациях.

Учебник разработан: заслуженным работником высшей школы Российской Федерации, лауреатом премии Правительства Российской Федерации в области науки и техники, доктором технических наук, профессором В. А. Седневым – предисловие, введение, гл. 1–10, заключение; доктором биологических наук, профессором С. И. Вороновым – гл. 1; кандидатом технических наук, доцентом И. А. Лысенко, кандидатом технических наук Е. И. Кошевой – гл. 5, прил. 2; старшим преподавателем кафедры защиты населения и территорий П. А. Аляевым – гл. 9, прил. 1.

## Введение

Подготовка в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера представляет собой целенаправленную деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, администраций объектов экономики и инфраструктуры, а также общественных объединений, направленную на овладение знаниями и практическими навыками, необходимыми для предотвращения чрезвычайных ситуаций.

Основополагающие правовые основы подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций определил Федеральный закон Российской Федерации «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

Правительством Российской Федерации утвержден порядок подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций и определены организационно-правовые нормы государственной системы подготовки населения, в том числе и обучающихся в высших учебных заведениях, задачи формы и методы их обучения, что способствует подготовке высококвалифицированных специалистов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В учебнике рассмотрен комплекс вопросов, связанных с изучением: целей и принципов создания Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, ее основных задач; организации надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; независимой оценки рисков в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций; основных задач мониторинга состояния природной среды и объектов техносферы; методик прогнозирования последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; требований к мероприятиям по повышению безопасности и устойчивости функционирования объектов экономики Российской Федерации в чрезвычайных ситуациях; мероприятий по защите населения от чрезвычайных ситуаций.

# Глава 1. Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

## 1.1. Цель и принципы создания РСЧС, ее основные задачи

*Основная цель* Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) – объединение усилий федеральных органов исполнительной власти, органов представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, их сил и средств в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, защиты от них населения и территорий в мирное время.

*Создание РСЧС осуществлялось с учетом следующих принципов:*

- защите от чрезвычайных ситуаций и их последствий должно подлежать население Российской Федерации, а также иностранные граждане и лица без гражданства, находящиеся на территории Российской Федерации, объекты экономики, материальные и культурные ценности;
- организация и проведение мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций является обязательной функцией федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также организаций независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности;
- реализация мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций должна осуществляться с учетом разделения предметов ведения, полномочий и ответственности между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления;
- организационная структура системы должна соответствовать государственному устройству Российской Федерации и решаемым задачам;
- реализация комплексного подхода, предусматривающего учет всех видов чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, стадий их развития, разнообразия их последствий, возможных мер по противодействию им и требуемого для этого состава участников;
- система должна строиться с учетом невозможности исключить риск возникновения чрезвычайных ситуаций во всех случаях потенциальных угроз, отдавая предпочтение превентивной безопасности,

предусматривающей профилактическую работу, максимально возможное снижение вероятности возникновения чрезвычайных ситуаций.

Основными задачами Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются:

- разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах;

- осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения в чрезвычайных ситуациях;

- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения 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, в том числе организация разъяснительной и профилактической работы среди населения в целях предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций на водных объектах;

- организация оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях, в том числе экстренного оповещения населения;

- прогнозирование угрозы возникновения чрезвычайных ситуаций, оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;

- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- осуществление государственной экспертизы, государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;

- ликвидация чрезвычайных ситуаций;

- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;

- реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, участвующих в их ликвидации;

- международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах.

## 1.2. Организационная структура и система управления РСЧС

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 и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций функционирует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях.

Функциональные подсистемы создаются федеральными органами исполнительной власти согласно приложению для организации работы в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в сфере деятельности этих органов.

Организация, состав сил и средств функциональных подсистем, а также порядок их деятельности определяются положениями о них, утверждаемыми руководителями федеральных органов исполнительной власти по согласованию с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Территориальные подсистемы создаются в субъектах Российской Федерации для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в пределах их территорий и состоят из звеньев, соответствующих административно-территориальному делению этих территорий.

Организация, состав сил и средств территориальных подсистем, а также порядок их деятельности определяются положениями о них, утверждаемыми в установленном порядке органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

На каждом уровне системы создаются координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов, системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

Управление РСЧС заключается в целенаправленной деятельности руководящего состава и органов управления по развитию и совершенствованию РСЧС, поддержанию ее территориальных и функциональных подсистем в готовности к решению возложенных на них задач и практическому их выполнению в повседневной деятельности при угрозе возникновения и возникновении чрезвычайных ситуаций.

Общее руководство функционированием РСЧС осуществляется Правительством Российской Федерации, непосредственное руководство функционированием РСЧС возложено на МЧС России.

*В целях координации деятельности органов управления, сил и средств на всех уровнях РСЧС создаются:*

– на федеральном уровне – Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти;

– на региональном уровне (в пределах территории субъекта Российской Федерации) – комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации;

– на муниципальном уровне (в пределах территории муниципального образования) – комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности органа местного самоуправления;

– на объектовом уровне – комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности организации.

Комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций возглавляются их или заместителями.

Их основные задачи:

а) разработка предложений по реализации государственной политики в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности;

б) координация деятельности органов управления и сил системы;

в) обеспечение согласованности действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций при решении задач в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности, а также восстановления и строительства жилых домов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, производственной и инженерной инфраструкту-



ры, поврежденных и разрушенных в результате чрезвычайных ситуаций;

г) рассмотрение вопросов о привлечении сил и средств гражданской обороны к организации и проведению мероприятий по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в порядке, установленном федеральным законом.

Иные задачи могут быть возложены на соответствующие комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций решениями Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативно-правовыми актами органов местного самоуправления.

В пределах соответствующего федерального округа (межрегиональный уровень) функции и задачи по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и организации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и общественными объединениями в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляет полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе.

*Постоянно действующими органами управления РСЧС являются:*

– на федеральном уровне: МЧС России, подразделения федеральных органов исполнительной власти для решения задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны;

– на межрегиональном уровне: региональные центры МЧС России;

– на региональном уровне: Главные управления МЧС России по субъектам Российской Федерации;

– на муниципальном уровне: органы, специально уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны при органах местного самоуправления;

– на объектовом уровне – структурные подразделения организаций, уполномоченных на решение задач в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и (или) гражданской обороны.

*Органами повседневного управления РСЧС являются:*

– на федеральном уровне: Национальный центр управления в кри-

зисных ситуациях, информационные центры, дежурно-диспетчерские службы федеральных органов исполнительной власти;

– на межрегиональном уровне: центры управления в кризисных ситуациях региональных центров МЧС России;

– на региональном уровне: центры управления в кризисных ситуациях главных управлений МЧС России по субъектам Российской Федерации, информационные центры, дежурно-диспетчерские службы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти;

– на муниципальном уровне: единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований;

– на объектовом уровне – дежурно-диспетчерские службы организаций (объектов).

### **1.3. Силы и средства РСЧС**

Составной частью РСЧС являются ее силы и средства, выполняющие следующие основные задачи:

○ мониторинг, наблюдение и лабораторный контроль за состоянием окружающей природной среды и потенциально опасных объектов с целью прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, своевременное доведение мониторинговой, прогнозной и другой информации до органов управления РСЧС;

○ ликвидацию чрезвычайных ситуаций, проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ при чрезвычайных ситуациях;

○ эвакуацию населения из зон чрезвычайных ситуаций;

○ проведение работ по первоочередному жизнеобеспечению населения, пострадавшего в чрезвычайных ситуациях, включая предоставление временного жилья и принятие других неотложных мер в области защиты населения и территорий при чрезвычайных ситуациях;

○ поддержание общественного порядка в зонах чрезвычайных ситуаций;

○ поддержание личного состава в постоянной готовности к действиям в чрезвычайных ситуациях, его обучение и повышение профессиональной квалификации;

○ разработку предложений по совершенствованию действий в чрезвычайных ситуациях.

*К силам и средствам РСЧС относятся:*

а) силы и средства наблюдения и контроля в составе формирований,

подразделений, служб, учреждений и предприятий федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений;

б) силы и средства ликвидации чрезвычайных ситуаций в составе подразделений пожарной охраны, аварийно-спасательных служб, аварийно-спасательных, поисково-спасательных, аварийно-восстановительных, восстановительных, аварийно-технических и лесопожарных формирований, подразделений, учреждений и предприятий федеральных органов исполнительной власти, Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и общественных объединений, осуществляющих в пределах своей компетенции защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Из перечисленных сил и средств ликвидации чрезвычайных ситуаций выделяются аварийно-спасательные формирования, укомплектованные с учетом обеспечения работы в автономном режиме в течение не менее трех суток и находящиеся в состоянии постоянной готовности – *силы постоянной готовности*. Их перечень на федеральном уровне утверждается Правительством Российской Федерации, на территориальном, местном и объектовом уровнях – соответствующими органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, руководителями организаций.

Специально подготовленные силы и средства Вооруженных сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований привлекаются в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.

Силы и средства для ликвидации чрезвычайных ситуаций используются по эшелонам.

В первом эшелоне принимают участие: ведомственные аварийно-спасательные формирования (газо- и горноспасатели); противопожарные подразделения; подразделения медицинской скорой помощи; подразделения постоянной готовности спасательных воинских формирований и дежурные подразделения поисково-спасательной службы МЧС России. Срок их прибытия в район бедствия – не более 30 мин. Основные задачи сил и средств: локализация чрезвычайных ситуаций, тушение пожаров, организация радиационного и химического контроля, проведение поис-

ково-спасательных работ, оказание медицинской помощи пострадавшим.

Если силы и средства первого эшелона не способны справиться с ликвидацией чрезвычайной ситуации, то привлекаются *силы и средства второго эшелона*: подразделения спасательных воинских формирований и поисково-спасательной службы МЧС России; ведомственные и территориальные аварийно-спасательные формирования постоянной готовности; специализированные подразделения экстренной медицинской помощи. Срок их прибытия – не более трех часов. Основные задачи: проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ, радиационная и химическая разведка, локализация радиоактивных загрязнений, химических и биологических заражений, жизнеобеспечение пострадавшего населения, оказание специализированной медицинской помощи.

Если силы и средства второго эшелона не способны справиться с ликвидацией чрезвычайной ситуации, то *в третьем эшелоне принимают участие*: спасательные воинские формирования и подразделения поисково-спасательной службы МЧС России; ведомственные и территориальные аварийно-спасательные и аварийно-восстановительные формирования; воинские части Вооруженных сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований; специализированные подразделения строительно-монтажных организаций и др. Срок их прибытия – от трех часов до нескольких суток. Основные задачи: радиационный и химический контроль, проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ, восстановление первичного жизнеобеспечения в районах бедствия (подача воды, электроэнергии, тепла и т. п.).

Как правило, ликвидация чрезвычайной ситуации осуществляется силами и средствами того объекта, звена территориальной и функциональной подсистем РСЧС, на территории или объектах которых они возникли. Если масштабы чрезвычайной ситуации таковы, что соответствующая комиссия по чрезвычайным ситуациям, ее силы и средства не могут справиться с локализацией и ликвидацией чрезвычайной ситуации, то она обращается за помощью к вышестоящей комиссии по чрезвычайным ситуациям.

#### **1.4. Режимы функционирования РСЧС и их основные мероприятия**

*Режим функционирования органов управления и сил РСЧС* – это определяемые в зависимости от обстановки, прогнозирования угрозы чрезвычайной ситуации и возникновения чрезвычайной ситуации порядок организации деятельности органов управления и сил РСЧС и основные мероприятия, проводимые указанными органами и силами в режиме повседневной деятельности, при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации.

При нормальной производственно-промышленной, радиационной, химической, биологической (бактериологической), сейсмической и гидрометеорологической обстановке, при отсутствии эпидемий, эпизоотий, эпифитотий и пожаров РСЧС функционирует в режиме повседневной деятельности.

*Основными мероприятиями РСЧС в режиме повседневной деятельности являются:*

- наблюдение и контроль за состоянием окружающей природной среды, обстановкой на потенциально опасных объектах и на прилегающих к ним территориях;
- планирование и выполнение целевых и научно-технических программ и мер по предотвращению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечению безопасности и защиты населения, сокращению возможных потерь и ущерба, а также по повышению устойчивости функционирования промышленных объектов и отраслей экономики в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- совершенствование подготовки органов управления, сил и средств к действиям при чрезвычайных ситуациях, организации обучения населения способам защиты и действиям при этих ситуациях;
- создание и пополнение резервов финансовых и материально-технических ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- осуществление целевых видов страхования;
- участие в проведении заблаговременных мероприятий по подготовке к ведению гражданской обороны.

В зависимости от обстановки, масштабов прогнозируемой или возникшей чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера решением руководителя органа исполнительной власти в пределах конкретной территории устанавливается один из следующих режимов функционирования РСЧС:

*повышенной готовности* – при ухудшении производственно-промышленной, радиационной, химической, биологической (бактериологической), сейсмической и гидрометеорологической обстановки, при получении прогноза о возможности возникновения чрезвычайной ситуации;

*чрезвычайной ситуации* – при возникновении и во время ликвидации чрезвычайной ситуации.

*Основными мероприятиями РСЧС являются:*

*– в режиме повышенной готовности:*

- формирование, при необходимости, оперативных групп для выявления причин ухудшения обстановки в районе возможной чрезвычайной ситуации, выработка предложений по ее нормализации;
- усиление дежурно-диспетчерских служб;
- усиление наблюдения и контроля за состоянием окружающей природной среды, обстановкой на потенциально опасных объектах и прилегающих к ним территориях, прогнозирование возможности возникновения чрезвычайных ситуаций и их масштабов;
- принятие мер по защите населения и окружающей природной среды, по обеспечению устойчивости функционирования промышленных объектов в чрезвычайных ситуациях;
- приведение в состояние готовности сил и средств, уточнение планов их действий и выдвижение, при необходимости, в район действий;

*– в режиме чрезвычайной ситуации:*

- выдвижение оперативных групп в район чрезвычайной ситуации;
- определение границ зоны чрезвычайной ситуации;
- организация ликвидации чрезвычайной ситуации, защиты населения и территорий, проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ, эвакуация населения;
- организация работ по обеспечению устойчивого функционирования отраслей экономики и промышленных объектов, по первоочередному жизнеобеспечению пострадавшего населения;
- непрерывный контроль за состоянием окружающей природной среды в районе чрезвычайной ситуации, за обстановкой на аварийных объектах и прилегающих к ним территориях.

При введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, в зависимости от последствий чрезвычайной ситуации, привлекаемых к предупреждению и ликвидации чрезвычайной ситуации сил и средств РСЧС, классификации чрезвычайных ситуаций и характера развития чрезвычайной ситуации, и других факторов, влияющих на безопасность жизнедеятельности населения и требующих принятия дополнительных мер по защите населения и территорий от чрезвычайной ситуации, может быть установлен один из следующих уровней реагирования:

а) *объектовый уровень реагирования* – решением руководителя организации при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории организации;

б) *местный уровень реагирования*:

✓ решением главы поселения при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает территорию одного поселения;

✓ решением главы муниципального района при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает межселенную территорию, либо территории двух и более поселений, либо территории поселений и межселенную территорию, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории одного муниципального района;

✓ решением главы городского округа при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций и органов местного самоуправления, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории городского округа;

✓ решением должностных лиц, определяемых законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, при ликвидации чрезвычайной ситуации на внутригородских территориях городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

в) *региональный (межмуниципальный) уровень реагирования* – решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами организаций, органов местного самоуправления

и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает территории двух и более муниципальных районов либо территории муниципального района и городского округа, если зона чрезвычайной ситуации находится в пределах территории одного субъекта Российской Федерации;

г) *федеральный уровень реагирования* – решением Правительства Российской Федерации при ликвидации чрезвычайной ситуации силами и средствами органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказавшихся в зоне чрезвычайной ситуации, которая затрагивает территории двух и более субъектов Российской Федерации.

Решением Президента Российской Федерации при ликвидации чрезвычайной ситуации с привлечением сил и средств федеральных органов исполнительной власти, в том числе сил и средств Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, устанавливается особый уровень реагирования.

При введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а также при установлении уровня реагирования для соответствующих органов управления и сил РСЧС могут приниматься дополнительные меры по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций:

а) ограничение доступа людей и транспортных средств на территорию, на которой существует угроза возникновения чрезвычайной ситуации, а также в зону чрезвычайной ситуации;

б) определение порядка разбронирования резервов материальных ресурсов, находящихся в зоне чрезвычайной ситуации, за исключением государственного материального резерва;

в) определение порядка использования транспортных средств, средств связи и оповещения, а также иного имущества органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

г) приостановление деятельности организации, оказавшейся в зоне чрезвычайной ситуации, если существует угроза безопасности жизнедеятельности работников данной организации и иных граждан, находящихся на ее территории;

д) осуществление мер, обусловленных развитием чрезвычайной ситуации, не ограничивающих прав и свобод человека и гражданина и направленных на защиту населения и территорий от чрезвычайной ситуации, создание необходимых условий для предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации и минимизации ее негативного воздействия.



### *Контрольные вопросы*

1. Цель и принципы создания РСЧС, основные задачи.
2. Организационная структура РСЧС.
3. Постоянно действующие органы управления РСЧС, их назначение.
4. Органы повседневного управления РСЧС, их назначение.
5. Координационные органы РСЧС, их назначение.
6. Система управления РСЧС.
7. Силы и средства РСЧС, их основные задачи.
8. Режимы функционирования РСЧС.
9. Мероприятия РСЧС в режиме чрезвычайной ситуации.
10. Мероприятия РСЧС в режиме повседневной деятельности и в режиме повышенной готовности.
11. Эшелонирование сил РСЧС.

## **Заключение**

Подготовка специалистов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является составной частью системы подготовки граждан страны в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и военного характера.

Обучение по дисциплине характеризуется тем, что в вузах МЧС России готовят будущих руководителей, от уровня знаний и умений которых в вопросах предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций зависит безопасность функционирования промышленных предприятий, снижение рисков поражения людей при экстремальных ситуациях различного характера.

При подготовке учебника обобщены материалы различных источников, касающиеся предотвращения чрезвычайных ситуаций, приведены мероприятия по обеспечению безопасности и устойчивости функционирования объектов в чрезвычайных ситуациях, а также методики, позволяющие прогнозировать или оценить их состояние и нанесенный ущерб.

Изложенные материалы по прогнозированию обстановки в районах чрезвычайных ситуаций, по планированию мероприятий по защите от чрезвычайных ситуаций обеспечивают подготовку высококвалифицированных кадров в области защиты от чрезвычайных ситуаций, способных решать задачи по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, спасению людей и защите объектов экономики.

## Литература

1. Федеральный закон № 68–ФЗ от 21.12.1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
2. Федеральный закон № 151–ФЗ от 22.08.1995 г. «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей».
3. Федеральный закон № 3–ФЗ от 9.01.1996 г. «О радиационной безопасности населения».
4. Федеральный закон № 28–ФЗ от 12.02.1998 г. «О гражданской обороне».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 ноября 1996 г. № 1340 «О Порядке создания и использования резервов материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 4 сентября 2003 г. № 547 «О подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2013 г. № 730 «Об утверждении Положения о разработке планов мероприятий по локализации и ликвидации последствий аварий на опасных производственных объектах».
9. Постановление Правительства Российской Федерации от 08 ноября 2013 г. № 1007 «О силах и средствах единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».
10. Постановление Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2015 г. № 1418 «О государственном надзоре в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
11. ГОСТ Р 22.0.02–2016. Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Термины и определения основных понятий. – М.: Стандартинформ, 2016. – 12 с.
12. СП 165.1325800.2014 «Инженерно-технические мероприятия по гражданской обороне». Актуализированная редакция СНиП 2.01.51–90. – М.: Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, 2014. – 68 с.
13. Приказ МЧС России от 23 декабря 2005 г. № 999 «Об утверждении Порядка создания нештатных аварийно-спасательных формирований» (зарегистрирован в Минюсте Российской Федерации 19 января 2006 г. Регистрационный № 7383).
14. Приказ МЧС России от 14 июня 2016 г. № 323 «Об утверждении административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по осуществлению федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
15. Методические рекомендации по организации первоочередного жизнеобеспечения населения в чрезвычайных ситуациях и работы пунктов временного размещения пострадавшего населения / утв. заместителем Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных

бедствий 25.12.2013 г. № 2-4-87-37-14. – М.: МЧС России, 2013. – 77 с.

16. *Седнев В. А.* Управление безопасностью экономики и территорий : учебник. – 4-е изд., перераб. / В. А. Седнев. – М. : Академия ГПС МЧС России, 2017. – 322 с.

17. *Седнев В. А. и др.* Безопасность жизнедеятельности : учебник / В. А. Седнев, С. И. Воронов, Н. А. Савченко, И. А. Лысенко. – М. : Академия ГПС МЧС России, 2016. – 303 с.

18. *Седнев В. А. и др.* Предупреждение чрезвычайных ситуаций: учеб. пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. / В. А. Седнев, С. И. Воронов, Н. А. Савченко, И. А. Лысенко. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2014. – 188 с.

19. *Седнев В. А. и др.* Опасные природные процессы: учебник / В. А. Седнев, А. В. Баринов, Г. Х. Харисов, Е. И. Кошечкина. – М.: Академия ГПС МЧС России, 2011. – 333 с.

20. Обеспечение мероприятий и действий сил ликвидации чрезвычайных ситуаций : учебник. Ч. 2. Кн. 2. Оперативное прогнозирование инженерной обстановки в чрезвычайных ситуациях / Под ред. С. К. Шойгу. – М. : Военно-инженерная академия, 1998. – 166 с.

21. Обеспечение радиационной безопасности населения и территорий. Часть 1 «Основы организации и обеспечения радиационной безопасности населения и территорий»: учебник / Р. В. Арутюнян, С. И. Воронов, М. И. Камышанский, С. В. Кучеренко, В. А. Пантелеев, В. Я. Перевощиков, В. А. Седнев. – М.: Академия ГПС МЧС России, Институт проблем безопасного развития атомной энергетики РАН, 2012. – 401 с.

## Оглавление

|   |    |
|---|----|
| <b>Предисловие</b> .....  | 3  |
| <b>Введение</b> .....   | 4  |
| <b>Глава 1. Единая государственная система предупреждения<br/>и ликвидации чрезвычайных ситуаций</b> .....  | 5  |
| 1.1. Цель и принципы создания РСЧС, ее основные задачи .....  | 5  |
| 1.2. Организационная структура и система управления РСЧС .....  | 7  |
| 1.3. Силы и средства РСЧС .....   | 10 |
| 1.4. Режимы функционирования РСЧС и их основные мероприятия.....  | 13 |
| Контрольные вопросы .....   | 17 |
| <b>Глава 2. Организация надзора в области защиты населения<br/>и территорий от чрезвычайных ситуаций</b> .....  | 18 |
| 2.1. Законодательные и нормативно-правовые основы надзорной<br>деятельности в области защиты населения и территорий<br>от чрезвычайных ситуаций.....  | 18 |
| 2.2. Полномочия органов государственной власти в области<br>защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций .....                              | 19 |
| 2.3. Порядок осуществления государственного надзора в области защиты<br>населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.....                          | 21 |
| 2.4. Права и обязанности должностных лиц органов<br>государственного надзора в области защиты населения и территорий<br>от чрезвычайных ситуаций..... | 36 |
| Контрольные вопросы .....   | 41 |
| <b>Глава 3. Независимая оценка рисков в области<br/>защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций</b> .....                                  | 42 |
| 3.1. Основные понятия, руководящие документы .....  | 42 |
| 3.2. Порядок проведения анализа риска .....   | 48 |
| 3.3. Основные направления управления рисками .....  | 51 |
| Контрольные вопросы .....   | 56 |
| <b>Глава 4. Мониторинг состояния природной среды<br/>и объектов техносферы</b> .....  | 57 |
| 4.1. Основные задачи системы мониторинга и прогнозирования.....   | 57 |
| 4.2. Виды мониторинга .....   | 59 |
| 4.3. Силы и средства наблюдения и контроля .....  | 61 |
| Контрольные вопросы .....   | 67 |
| <b>Глава 5. Прогнозирование последствий техногенных<br/>чрезвычайных ситуаций</b> .....   | 68 |
| 5.1. Выявление и оценка радиационной обстановки при авариях<br>на радиационно опасных объектах .....  | 68 |
| 5.2. Прогнозирование возможной обстановки при авариях<br>на химически опасных объектах.....   | 76 |
| Контрольные вопросы .....   | 88 |

|  |     |
|--|-----|
| <b>Глава 6. Прогнозирование последствий чрезвычайных ситуаций природного характера</b> .....   | 89  |
| 6.1. Стихийные бедствия метеорологического характера .....   | 89  |
| 6.2. Геофизические и геологические чрезвычайные ситуации .....   | 91  |
| 6.3. Обстановка в районе паводкового наводнения .....  | 99  |
| 6.4. Прогнозирование последствий катастрофического затопления .....  | 106 |
| Контрольные вопросы .....  | 110 |
| <b>Глава 7. Планирование мероприятий РСЧС</b> .....  | 111 |
| 7.1. Сущность, основные требования и принципы управления .....   | 111 |
| 7.2. Методы работы органов управления РСЧС по планированию мероприятий .....   | 114 |
| 7.3. Планы, разрабатываемые на мирное время, и требования к ним .....  | 116 |
| 7.4. Структура и содержание плана действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера субъекта Российской Федерации .....  | 119 |
| Контрольные вопросы .....  | 124 |
| <b>Глава 8. Общие требования к мероприятиям по повышению безопасности и устойчивости функционирования объектов экономики Российской Федерации в чрезвычайных ситуациях</b> ..  | 125 |
| 8.1. Понятие устойчивости объекта экономики в чрезвычайной ситуации .....  | 125 |
| 8.2. Оценка производственных возможностей объекта экономики .....  | 127 |
| 8.3. Мероприятия, направленные на повышение устойчивости функционирования объектов экономики .....   | 133 |
| Контрольные вопросы .....  | 142 |
| <b>Глава 9. Основы инженерной защиты населения</b> .....   | 143 |
| 9.1. Основы инженерной защиты населения .....  | 143 |
| 9.2. Общие принципы инженерной защиты населения .....  | 146 |
| 9.3. Общие сведения о защитных сооружениях, их предназначение .....  | 149 |
| Контрольные вопросы .....  | 153 |
| <b>Глава 10. Организация и выполнение эвакуационных мероприятий</b> .....  | 154 |
| 10.1. Сущность эвакуационных мероприятий, их классификация и принципы выполнения .....   | 154 |
| 10.2. Организация эвакуационных мероприятий и их обеспечение .....   | 159 |
| 10.3. Особенности организации и осуществления эвакуационных мероприятий при стихийных бедствиях, авариях и катастрофах .....   | 164 |
| Контрольные вопросы .....  | 170 |
| <b>Приложения</b> .....  | 171 |
| Приложение 1. Перечень актов, содержащих установленные требования, соблюдение которых оценивается при осуществлении федерального государственного надзора в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера ..... | 171 |
| Приложение 2. Справочные данные по прогнозированию обстановки при авариях на химически опасных объектах .....  | 177 |

|                         |     |
|-------------------------|-----|
| <b>Заключение</b> ..... | 181 |
| <b>Литература</b> ..... | 182 |

Учебное издание

**Седнев Владимир Анатольевич**

**Воронов Сергей Иванович**

**Лысенко Игорь Александрович**

**Кошечкина Елена Ивановна**

**Аляев Павел Александрович**

# Организация защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций

Учебник

*Под общей редакцией доктора технических наук,  
профессора В. А. Седнева*

Редактор *Л. А. Маслова*

Технический редактор *Г. А. Габдулина*

Корректор *Л. А. Маслова*

Подписано в печать 27.12.2018 г. Формат 60×90 1/16.

Печ. л. 11,75. Уч.-изд. л. 8,5. Бумага офсетная.

Тираж 400 экз. Заказ 12

Академия ГПС МЧС России

129366, Москва, ул. Бориса Галушкина, 4