##### Оглавление

1. Введение...............................................................................................................3

2. Глава 1. Сущность и основные положения управления РСЧС и ГО.............5

1.1Система управления РСЧС и ГО. Режимы и методы работы......................14

3. Глава 2. Основы планирования мероприятиями РСЧС и ГО

2.1. Требования, предъявляемые к планированию.............................................29

2.2. Методы планирования...................................................................................31

4. Глава 3. Организация процесса планирования мероприятий РСЧС и ГО...33

5. Глава 4. Организация взаимодействия органов управления при выполнении задач РСЧС.............................................................................................................35

6. Глава 5. Организация связи и оповещения в ГО и РСЧС

5.1. Организация связи..........................................................................................45

5.2. Организация оповещения..............................................................................51

7. Заключение.........................................................................................................59

8. Список использованных источников и литературы.......................................60

Приложение 1. Схема органов управления РСЧС и ГО. Оперативные подразделения МЧС России.................................................................................61

Приложение 2. Схема структуры органов управления РСЧС...........................62

Приложение 3. Схема состава пунктов управления РСЧС и ГО......................63

Приложение 4. Схема режимов функционирования РСЧС..............................64

Приложение 5. Схема структуры КЧС................................................................65

**ВВЕДЕНИЕ**

Большое количество ежегодно возникающих чрезвычайных ситуаций, сопровождаемых значительными людскими и материальными потерями, сохраняющаяся опасность возникновения войн и вооруженных конфликтов повышают актуальность защиты населения и территорий в настоящее время. Поэтому решение новых задач, возложенных на единую систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и на гражданскую оборону (ГО), невозможно без создания и обеспечения функционирования целостной, эффективной и гибкой системы управления, позволяющей проводить единую государственную политику в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, защиты жизни и здоровья людей. Причем, чем сложнее задачи - тем выше требования к системе управления.

Опыт ликвидации ЧС свидетельствует о большой роли, которую играет эффективная, стройная система управления в вопросах реагирования на возникающие аварии, катастрофы и стихийные бедствия. В последние годы особенно сильно проявилось многообразие этих ЧС - от вооруженного конфликта (Чеченская Республика) и разрушительного землетрясения до крупных пожаров и наводнений, многочисленных техногенных аварий и катастроф.

Эффективность работы по предупреждению и ликвидации ЧС в полной мере зависит от деятельности должностных лиц и органов управления РСЧС, организации повседневного управления. В связи с этим в условиях сложной социально-политической и экономической обстановке в стране требуется не допустить снижения готовности органов управления РСЧС и ГО, обеспечить их тесное взаимодействие при решении возложенных на них задач.

Рациональная структура организационной системы РСЧС в целом и системы управления, в частности, является необходимым условием для эффективного управления ею.

Недостатки в структуре и организации управления приводят к снижению эффективности не только самой системы управления, но и всей организационной системы в целом.

Опыт показывает, что при совершенной организации даже слабый руководитель часто приносит лишь очень небольшой вред. Но слабый руководитель, опирающийся на дефектную организацию, неизбежно проваливается и увлекает за собой все, что ему подчинено.

Таким образом, от организации системы управления и взаимодействия ее частей зависит рациональное функционирование всей системы в любой области деятельности.

**Глава 1. Сущность и основные положения управления РСЧС и ГО**

Нет сомнения, что искусство управления или наука управления имеют богатую историю. Потребность в управлении возникла еще тогда, когда люди стали жить и охотиться группами, совместно решать такие задачи, как поддержание порядка, установление общих законов и правил поведения, распределения ресурсов, обеспечение собственной безопасности.

Развитие теории управления особо связано с решением таких задач, как управление государством и войсками.

Термину «управление» дается множество определений. В самом широком смысле управление представляет собой воздействие на любой объект или процесс в целях достижения поставленной цели. Всякий совместный труд требует управления. Это значит, что управление является обязательным элементом любой коллективной деятельности людей и пронизывает всю деятельность человека, начиная от низших звеньев организации людей и кончая высшими.

Управление - это целенаправленное, систематическое, воздействие на коллективы людей и отдельного человека в процессе их совместной деятельности. Итак, управление подразумевает, прежде всего, воздействие на управляемый объект. Причем воздействие осуществляется в интересах достижения определенных целей.

Систематичность управления отражает, как правило, непрерывность этого процесса. В основе теории управления лежит система категорий.

Во внимание принимаются наиболее общие, наиболее употребительные категории, наполненные конкретным содержанием.

Управление традиционно рассматривают как про­цесс, представляющий собой последовательность целенаправленных действий, входящих в состав управления, осуществление которых приводит, или должно привести к достижению конечной цели.

Такие целенаправленные действия могут представлять собой, например, подготовку, выработку и принятия управленческих решений, организацию их выполнения, координацию работ по выполнению принятых решений, контроль их выполнения и так далее.

Для повышения эффективности способов и приемов управления, применительно к той или иной конкретной области, необходимо более детально рассмотреть содержание управленческой работы.

Рассмотрим типовой перечень действий, входящих в состав процесса управления.

Исходным действием, с которого начинается управление, обычно считают выработку и принятие решения. Это действие предполагает:

* определение цели управления;
* оценку обстановки и исходного состояния, в котором находится объект управления;
* прогнозирование развития ситуации;
* определение и оценку последовательности действий, которые в совокупности должны привести к достижению цели управления;
* принятие наиболее рациональной (по предварительным оценкам) последовательности действий в качестве управленческого решения.

При оценке выбираемого решения основную роль играет определение ресурсных возможностей реализации этого решения. При этом производится определение необходимых для осуществления решения сил и средств, финансовых затрат объема затрат, распределение ресурсов и т.д.

При этом используются методы прогнозирования и планирования.

После принятия решения наступает этап организации его выполнения. При этом определяются условия выполнения работ, и производится распределение задач между исполнителями.

Разрабатываются порядок, формы и методы деятельности. Порядок выполнения работ оформляется документально. Основное внимание уделяется эффективности и экономичности их выполнения.

Производится распределение заданий между исполнителями и создается мотивация их действий. Организуется координация работ, ведется анализ их выполнения.

Координация хода работ, как составная часть процесса управления, направленная на обеспечение выполнения принятого решения, включает организацию и поддержание взаимодействия между исполнителями работ, выявление рассогласований между запланированным и реальным ходом выполнения работ и принятие решений по их устранению, стимулирование совместной работы подчиненных. Координация проводится практически на всем протяжении процесса управления.

Контроль за ходом выполнения принятого решения предполагает проверку правильности и достаточности выполнения работ и фактического достижения поставленных перед ними целей.

Для обеспечения контроля в процессе управления требуется хорошо налаженный учет времени, отработанные нормативы выполнения работ, требования к этим работам и другие материалы.

Для выполнения различных групп действий процесса управления используют, как правило, свои специальные методы, приемы и способы.

Процесс управления требует специальной организации выполнения работ, т.е. технологии управления - порядка (последовательности, регламента) управления.

Основным действием, на основании которого организуется процесс управления, для руководителя любого звена РСЧС или системы ГО является аналитическая работа. Разумеется, аналитическая работа разных руководителей отличается как по своему содержанию, так и по объему. Причем, чем выше уровень управления, тем больше внимания должно быть уделено выработке и обоснованию решений, а также контролю их выполнения.

Изменение условий управления, особенно характерное для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, ежеминутно выдвигает все возрастающие требования к качеству принимаемых решений при существенном ограничении времени.

Поэтому важнейшую роль в процессе управления играет информация. На ее основе формируются и реализуются решения, ведется оценка их выполнения и организуется взаимодействие исполнителей.

При работе с информацией должно проявиться искусство руководителя, умение выбрать из нее ту часть, которая имеет непосредственное отношение к управляемому процессу в данный момент времени.

Управленческая информация является формой связи между тем, кто управляет и тем, кем управляют.

По сути дела, можно сказать, что основная функция системы управления сводится к сбору, обобщению, обработке и передаче информации. Информация - это основной объект управленческого труда. "Кто владеет информацией - тот владеет миром" - сегодня это не пустая фраза, а реальность. Для того, чтобы избежать принятия решений, не соответствующих реальной обстановке, руководитель обязан иметь самую свежую информацию.

Но информация, поступающая руководителю, может преднамеренно или непреднамеренно искажаться. В современных условиях создание системы защиты информации во всех сферах стала весьма злободневной проблемой.

Информация, используемая в интересах РСЧС и ГО, должна отличаться:

* максимальной оперативностью, достоверностью и полнотой;
* высокой точностью;
* широтой обзора явлений, о которых информация представляется;
* возможностью отображения информации на крупномасштабных картах;
* совместимостью со специальными базами данных для принятия решения, а также геоинформационными системами (ГИС).

О важности информации, циркулируемой в системе управления ГО и РСЧС говорит то, что Правительство Российской Фе­дерации 24 марта 1997г. приняло Постановление N 334 " О порядке сбора и обмена в Российской Федерации информацией в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера". Аналогичные постановления приняты в субъектах РФ.

Система получения информации строится на основе максимального использования системы сбора информации.

Важную роль в системе управления играет ее структура, которая определяется как совокупностью устойчивых связей между элементами и обеспечивает целостность системы. В составе каждой системы имеется управляющая и управляемая подсистемы, другими словами – субъект и объект управления.

Построение и совершенствование организационной структуры должно осуществляться поэтапно.

Несмотря на то, что в процессе управления все большую роль играет вычислительная техника, основным элементом этого процесса был и остается человек. Поэтому, к решению управленческих задач тесно примыкает проблема подбора, подготовки и расстановки кадров.

Управление и исполнение решений - это повседневная работа каждого руководителя, неотъемлемые части его ежедневной деятельности. Вследствие чего, умение выбирать рациональные пропорции между этими основными видами работы - необходимая черта профессионального руководителя.

Из практики известно, что управление подчас сводится к реакции на текущие события. Его эффективность оценивается по активности начальника, по силе его давления на подчиненных, а не по конечным результатам его усилий. Руководитель стремится реагировать на все, что происходит вокруг. Это происходит потому, что начальник не располагает четким планом действий, не определены или плохо разработаны цели управления.

В противовес данному стилю применяется стиль "целевого управления", когда основное внимание уделяется заблаговременному определению (планированию) мероприятий по предупреждению ЧС, защите населения и территорий при авариях, катастрофах и стихийных бедствиях.

При таком стиле заблаговременно определяется:

* что, как и когда должно быть сделано;
* какие будут затраты, параметры полученного результата;
* соответствие структуры системы содержанию ее деятельности, т.е. основным целям, функциям и принципам функционирования;
* организационное и функциональное единство, целостность системы;
* функциональная ясность и полнота (требуемый набор функций) для всех структурных подразделений и системы в целом;
* необходимый минимум уровней управления;
* рациональность соотношения централизации и децентрализации управления;
* равномерность нагрузок на все звенья управления;
* сопряженность структурных подразделений между собой;
* оперативность в передаче и реализации управленческих решений;
* способность к перестройке (адаптации) в конкретных сложившихся условиях.

Целевое управление ориентировано на конечный результат.

В современных условиях для успешного функционирования РСЧС и системы ГО остается в силе древнее правило - болезнь легче предупредить, чем ее лечить. Это тем более актуально, учитывая, что одна из главных задач РСЧС - предупреждение чрезвычайных ситуаций.

Управление может помогать людям воспитывать в себе организованность, дисциплину и другие лучшие качества, но оно может и разлагать подчиненных одним лишь тем, что плохо организовано.

Русский физиолог Введенский Н.Е. говорил: "Мы устаем и изнемогаем не потому, что много работаем, а потому, что плохо работаем, неорганизованно работаем, бестолково работаем".

Управление может осуществляться единолично. Например, с помощью служебных совещаний, инструктажей и т.д.

Может реализовываться коллективная форма управления при разработке мероприятий боевой готовности, боевой подготовки, организации службы войск, поддержании воинской дисциплины.

Управление может быть и комбинированным, например, при организации и осуществлении контроля за выполнением приказов, распоряжений.

Выбор этих форм управления зависит от целей управления и обстановки, в которой это управление осуществляется. При этом учитывается уровень и состав управленческих звеньев, необходимость сочетания при управлении централизации и децентрализации, распределения задач между органами управления и должностными лицами, уровня подготовленности сотрудников органов управления и их слаженность в работе.

В основе управления РСЧС и ГО лежат общие принципы и методы управления.

Прежде всего - это принцип сочетания федерального и территориального управления, предполагающего осуществление централизованного (федерального) управления с учетом местных (территориальных) условий.

При этом, должно соблюдаться разграничение полномочий и предметов ведения между органами государственной власти федерации и ее субъектов, такое разграничение определено Законом Российской Федерации "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера".

Управление РСЧС и ГО организуется и осуществляется на основе Законов РФ, Указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, республик, администраций исполнительных органов, приказов и распоряжений начальников ГО. Целью его является поддержание постоянной готовности подчиненных органов и сил РСЧС и ГО, организация их действий и направление усилий на успешное выполнение задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в мирное и военное время.

В любых условиях обстановки процесс управления РСЧС и ГО включает:

* непрерывный сбор и обработку информации, прогнозирование развития ситуации, изучение и оценку данных обстановки. При этом внимание должно уделяться работе с надзорными органами, которые могут дать оценку по прогнозу и предупреждению чрезвычайных ситуаций, защите населения и территорий;
* разработку планов на мирное и военное время, их корректировку;
* своевременное принятие решений и доведение задач до подчиненных;
* организацию и поддержание непрерывного взаимодействия;
* подготовку сил и органов управления к выполнению задач, работу по мотивации исполнителей;
* организацию и проведение работы и всестороннего обеспечения действий сил РСЧС и ГО;
* постоянный контроль за выполнением планов, приказов, распоряже­ний и оказание помощи подчиненным.

Управление должно отвечать таким требованиям как устойчивость, непрерывность, оперативность и скрытность.

Устойчивость управления - способность руководителей и органов управления выполнять свои функции в сложной, быстро меняющейся обстановке. Она достигается заблаговременным созданием запасных пунктов управления, пунктов управления-дублеров, организацией надежной связи и быстрым восстановлением нарушенного управления.

Непрерывность управления - постоянное влияние начальника и органа управления на ход выполнения планов и задач РСЧС и ГО. Она заключается в постоянном воздействии начальника на подчиненных, знании обстановки, своевременном принятии решения, постоянным взаимодействием с другими органами управления.

Требования устойчивости и непрерывности управления тесно связаны между собой, поскольку непрерывное управление может осуществляться лишь при устойчивой работе системы управления, в том числе и при изменении системы управления в ходе ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Оперативность управления - способность начальника и органов уп­равления быстро реагировать на изменение обстановки и своевременно влиять на ход выполнения задач, т.е. важную роль играет критерий вре­мени.

Скрытность управления должна соблюдаться при выполнении мероприя­тий, выполняемых в военное время. Главный критерий здесь - вероятность утечки информации о состоянии, положении и характере выполнения задач ГО. Достигается с помощью закрытых каналов связи, ограничением круга лиц, привлекаемых к разработке документов и проведению мероприятий, маскировки объектов и дезинформацией.

Отвечая данным требованиям, управление РСЧС и ГО осуществляется так, чтобы необходимая степень централизации сочеталась с предоставлением подчиненным инициативы в определении способов выполнения поставленных им задач. При осуществлении управления начальники и органы управления должны проявлять компетентность, твердость и настойчивость в проведении принятых решений в жизнь.

При этом, следует учитывать специфику управления мероприятиями РСЧС и ГО. Например, в положении об РСЧС определено, что ликвидация ЧС осуществляется силами и средствами организаций, органов местного самоуправления и исполнительной власти субъектов РФ, на территории которых сложилась ЧС, под непосредственным руководством соответствующих комиссий по чрезвычайным ситуациям. Естественно, это приводит к необходимости более тщательно отрабатывать взаимодействие различных руководителей и органов управления, более скрупулезно организовывать взаимодействие между ними.

Отсутствие учета изложенных выше факторов приведет к проблемам в области управления предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Однако, кроме общих положений, в соответствии с которыми, осуществляется управление РСЧС и ГО, на его эффективность влияет структура системы управления, рассмотрению которой посвящен второй вопрос лекции.

**1.1. СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ РСЧС И ГО, РЕЖИМЫ И МЕТОДЫ РАБОТЫ**

Эффективное функционирование такой сложной системы, как РСЧС, возможно только на основе четкого распределения задач, прав и ответственности, задействованных в рамках этой системы, органов управления. Оно требует четкого взаимодействия управленческих структур одного уровня и соответствующей координации их действий со стороны вышестоящего руководства.

Организационно-техническую основу управления РСЧС и ГО составляет система управления, предназначенная для руководства системы, координации и контроля мероприятий по предупреждению и ликвидации ЧС.

Система управления, которая представляет совокупность функционально взаимосвязанных между собой следующих элементов:

* органов управления;
* системы пунктов управления;
* системы связи;
* автоматизированных систем управления и других специальных систем.

Систему управления возглавляют должностные лица:

* на федеральном уровне - Президент РФ, начальник ГО - председатель Правительства РФ и первый заместитель начальника ГО - министр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, который является председателем межведомственной комиссии по чрезвычайным ситуациям;
* в министерствах, ведомствах, учреждениях - начальник ГО - руководитель министерства, ведомства; председатель комиссии по чрезвычайным ситуациям (КЧС) - заместитель руководите­ля министерства, ведомства;
* в республиках, краях, областях и т.д. начальником ГО является руководитель исполнительного органа государственной власти, председателем КЧС - заместитель руководителя исполнительного органа государственной власти.

На объекте экономики - начальник ГО - руководитель предприятия; председатель КЧС - заместитель руководителя.

Начальники ГО, председатели КЧС руководят подчиненными органами управления, всей повседневной деятельностью РСЧС и ГО, обеспечением постоянной готовности РСЧС и ГО в мирное время, а также переводом на военное положение. Им дано право принимать решения и проводить их в жизнь в пределах своей компетенции, издавать приказы, распоряжения, обязательные для выполнения всеми подчиненными им должностными лицами. Они организуют работу органов управления и несут ответственность за организацию и обеспечение непрерывного управления.

Важную роль в системе управления, ее эффективности, играют органы управления РСЧС и ГО (рис. 1.1.).

Органы управления, являясь органами государственного управления федерального, регионального, территориального, местного и объектового уровней, предназначены для непосредственного руководства деятельностью по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Каждый уровень РСЧС имеет:

* координирующие органы управления;
* постоянно действующие органы, специально уполномоченные решать задачи ГО, задачи в области защиты населения и территорий от чрезвы­чайных ситуаций (органы управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям);
* органы повседневного управления.

В отдельных случаях для ликвидации особо крупных ЧС (Нефтегорск) может быть образована правительственная (государственная) комиссия.

Координирующими являются следующие органы РСЧС.

На федеральном уровне - Межведомственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и ведомственные комиссии по чрезвычайным ситуациям в федеральных органах исполнительной власти.

На региональном уровне, охватывающем территории нескольких субъектов Российской Федерации, - региональные центры по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (далее именуются - региональные центры)

На территориальном уровне, охватывающем территорию субъекта Рос­сийской Федерации, - комиссии по чрезвычайным ситуациям органов испол­нительной власти субъектов Российской Федерации.

На местном уровне, охватывающем территорию района, города (района в городе), - комиссии по чрезвычайным ситуациям органов местного само­управления.

На объектовом уровне, охватывающем территорию организации или объекта - объектовые комиссии по чрезвычайным ситуациям.

Межведомственная Комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций (МВК) создана постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 1995г. №164. Этим же постановлением утверждены положение о комиссии и состав комиссии. Председателем ее является министр по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

МВК предназначена для формирования и проведения единой государственной политики в области предупреждения и ликвидации ЧС, обусловленных авариями, катастрофами, стихийными и иными бедствиями.

МВК может создавать рабочие оперативные группы по основным вопросам, относящимся к ее деятельности и определять порядок их работы. В состав оперативных групп включаются представители от министерств и ведомств.

Решения МВК, являются обязательными для всех федеральных органов исполнительной власти, представленных в комиссии, а также для предприятий, учреждений и организаций Российской Федерации, действующих в сфере ведения этих органов.

Комиссии по чрезвычайным ситуациям (КЧС) министерств, ведомств, субъектов Российской Федерации, городов, районов городов, сельских районов, объектов экономики (рис. 1.1.) предназначены для организации и проведения работ по предупреждению ЧС, уменьшению ущерба от них и ликвидации ЧС, координации деятельности по этим вопросам на своих уровнях.

Положения о КЧС и их состав утверждаются решениями соответствующих руководителей органов государственной исполнительной власти, органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и объектов экономики.

Для организации выявления причин ухудшения обстановки, выработки предложений и принятию мер по предотвращению ЧС, оценки их характера в случае возникновения, определения мероприятий по локализации и ликвидации ЧС, защите населения и окружающей среды и их реализации, непосредственно в районе бедствий КЧС формируют оперативные группы. При возникновении ЧС на оперативные группы возлагается руководство работами по их ликвидации во взаимодействии с органами исполнительной государственной власти и управления в зонах бедствия. Состав формируется из членов КЧС с привлечением необходимых специалистов.

В чрезвычайных ситуациях министерства, ведомства и организации субъекта РФ для руководства работами по соответствующим направлениям могут выделять свои оперативные группы, которые работают под общим руководством оперативной группы КЧС субъекта РФ.

При создании оперативных групп необходимо учитывать:

* структуру и состав групп, исходя из возлагаемых на них задач;
* время на их развертывание;
* уровень материально-технического обеспечения;
* качество отработки документов;
* порядок оповещения и сбора;
* место и условия работы групп.

Теперь несколько слов о постоянно действующих органах, специально уполномоченные решать задачи ГО, задачи в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (органах управления по делам ГО и ЧС).

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим руководство и координацию работ в области гражданской обороны, предупреждению и ликвидацию чрезвычайных ситуаций, является МЧС России, которое осуществляет свою деятельность во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления.

В результате создания РСЧС и МВК, роль и место МЧС России по руководству и управлению силами и средствами министерств и ведомств, территориальными силами, входящими в подсистемы РСЧС, существенно изменились.

Войска ГО РФ, силы и средства РСЧС в полном объеме подчиняются председателю МВК - министру МЧС России, который осуществляет руководство ими в мирное время и по указанию Председателя Правительства РФ - непосредственное управление в военное время.

В МЧС создаются нештатные оперативные подразделения - оперативный штаб и оперативные группы, предназначенные для повышения эффективности управления при организации ликвидации крупных чрезвычайных ситуаций (рис. 1.2).

Полномочными органами управления МЧС России в регионах являются региональные центры по делам ГО и ЧС, предназначенные для осуществле­ния отдельных полномочий Министерства в области ведения ГО, предупреждения и ликвидации ЧС в мирное и военное время.

На региональные центры возложены следующие задачи:

* осуществляют координацию деятельности территориальных подсистем, а также звеньев функциональных подсистем РСЧС, организуют их взаимодействие по вопросам разработки и осуществления мероприятий в области защиты населения, территорий и объектов, предупреждения и ликвидации ЧС;
* контролируют работу органов управления предприятий и организаций на территории региона, а также выполняют ряд других задач по организации управления выделенными в их распоряжение силами и средствами;
* осуществляют руководство подготовкой соединений и войсковых частей ГО и т.д.

Начальник регионального центра руководит:

* функционально - органами управления ГОЧС;
* непосредственно - соединениями и воинскими частями ГО, поисково-спасательными службами, дислоцирующимися на территории региона.

В региональном центре могут создаваться: боевой расчет, группа информации, оперативная группа.

На территориальном и местном уровнях органами управления ГОЧС являются министерства, комитеты, главные управления (управления), отделы и т.п., создаваемые при органах исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления.

В соответствии с возложенными задачами, органы управления ГОЧС участвуют в создании и поддержании в постоянной готовности технических систем управления, оповещения и связи, пунктов управления.

Территориальным органам управления ГОЧС определена ведущая роль в планировании и руководстве мероприятиями РСЧС и они являются старшими по отношению к соответствующим отраслевым органам управления ГОЧС. Как показала практика, именно органы управления ГОЧС являются основными органами управления, координирующими деятельность сил и средств РСЧС в районе чрезвычайной ситуации.

Основным организатором работы в органе управления ГОЧС является начальник органа управления ГОЧС. Он является заместителем начальника ГО и имеет право от его имени отдавать приказания (распоряжения) по вопросам ГО подчиненным начальнику ГО лицам, частям и формированиям ГО, требовать от них предоставления необходимых отчетов, докладов и предложений.

На объектах экономики создается отдел или сектор, а при невозможности их создания, назначается отдельный специалист ГОЧС.

Непосредственное руководство службами ГО осуществляют начальники служб, при которых могут создаваться штабы служб.

Органы повседневного управления РСЧС являются рабочими органами руководства (рис. 1.3.). К ним относятся:

* центр управления в кризисных ситуациях (центр), который создан в МЧС России и является органом оперативного управления силами и средствами РСЧС, взаимодействует в пределах своей компетенции с федеральными и региональными органами управления Российской Федерации, а также с соответствующими органами зарубежных стран по вопросам ГО, предупреждения и ликвидации ЧС;
* оперативно-дежурные службы органов управления ГОЧС всех уровней;
* дежурные диспетчерские службы и специализированные подразделения федеральных органов исполнительной власти, организаций и объектов.

Размещение органов повседневного управления РСЧС осуществляется на пунктах управления (ПУ), оснащенных соответствующими средствами оповещения, сбора, обработки и передачи информации и поддерживаемые в го­товности к использованию.

Распределение задач между органами управления должно осуществляться в строгом соответствии с принципом рационального сочетания централизации управления с децентрализацией.

Как правило, функции вышестоящих органов управления включают планирование, организацию распределения и доставки необходимых сил и средств, ресурсов, контроль их использования, а также оказание необходимой помощи.

Организация работы органов управления предусматривает решение таких вопросов как:

* четкое распределение функций между различными уровнями управления и органами управления одного уровня (управлениями, отделами, штабами и службами);
* определение обязанностей должностных лиц органов управления при управлении предупреждением и ликвидацией чрезвычайных ситуаций;
* непосредственно реализация управления.

Важное значение при обеспечении устойчивости управления придается пунктам управления (рис. 1.4).

### Пункты управления - это специально оборудованные и оснащенные техническими средствами связи, оповещения и автоматизации места (помещения или транспортные средства), откуда должностные лица, органы управления осуществляют управление РСЧС и ГО при чрезвычайных ситуациях в мирное и военное время.

При повседневной деятельности управление организуется, как правило, из мест постоянного расположения органов управления.

Для управления мероприятиями РСЧС и ГО в военное и мирное время создаются городские и загородные запасные пункты управления, вспомогательные, подвижные, мобильные и пункты управления-дублеры.

Городские запасные пункты управления создаются во всех категорированных городах и районах этих городов. Они размещаются в пределах городов, но вне расположения объектов экономики с опасными видами производства. Эти пункты управления предназначены для размещения оперативных групп при организации управления в усиленных режимах функционирования, а в военное время - для повышения устойчивости управления.

Загородные запасные пункты управления организуются в субъектах Российской Федерации, городах особой группы, министерствах и ведомствах. Они размещаются вне зон возможных разрушений вокруг городов, отнесенных к группам по ГО и объектов особой важности, а также вне зон возможных катастрофических затоплений. На запасных ПУ размещаются оперативные группы.

В МЧС основным ЗПУ является центральный командный пункт (ЦКП) с которого в особый период осуществляется устойчивое и непрерывное управление за функционированием подсистем и звеньев РСЧС, непосредственное руководство силами и средствами ГО в районах ЧС, а также размещение и обеспечение устойчивой работы центрального аппарата МЧС России по руководству ГО.

Центральный командный пункт в системе пунктов управления МЧС является главным. В его состав входят:

* узел связи;
* вычислительный центр;
* подвижный пункт управления;
* управление командного пункта и другие элементы.

В некатегорированных городах и сельских районах для обеспечения управления в военное время подготавливаются заблаговременно противорадиационные укрытия, оснащенные необходимыми средствами связи и оповещения.

На объектах экономики ПУ оборудуются в одном из убежищ.

Запасные ПУ включают: защищенные рабочие помещения с узлами связи, автономными источниками энергопитания, водоснабжения и др. системами жизнеобеспечения, аппаратурой центрального оповещения, средствами закрытой связи; защищенные помещения и сооружения для укрытия отдыхающей смены и наземные помещения для работы и отдыха личного состава органов управления.

Загородные ПУ включают также места стоянки техники и посадочные места для вертолетов (самолетов).

В одном из рабочих помещений ЗПУ оборудуется центр управления. Для управления войсками ГО в бригаде (полку) создается командный пункт (КП) и тыловой пункт управления (ТПУ), а в батальонах командно-наблюдательный пункт.

Вспомогательные пункты управления создаются для обеспечения управления силами ГО на разобщенных направлениях или когда управление с ЗПУ невозможно. Они, как правило, совмещаются с запасными ПУ соответствующих головных областей. На случай внезапного нападения противника предусматривается создание оперативных групп из состава руководящих работников и личного состава штабов ГО головных областей (краев).

Подвижные пункты управления предназначены для руководства силами ГО в районе ЧС, где сложилась наиболее сложная обстановка, а также в других случаях. Они позволяют повысить эффективность управления. По имеющимся данным расход времени на управлен­ческую деятельность при наличии подвижного ПУ в ряде случаев сокращается на величину до 30%, а эффективность управления повышается на 10-20%. Оборудуются подвижные ПУ с расче­том использования их при выполнении задач, как военного, так и мирного времени.

Мобильные пункты управления предназначены для размещения территориальных управлений, долгов­ременного размещения оперативных групп в мирное время и развертывания ПУ МЧС и региональных центров в полевых условиях в военное время.

Пункты управления-дублеры создаются на случай выхода из строя основных ПУ. Они должны обеспечиваться необходимыми документами и планами, оснащаться средствами связи по управлению ГО соответствую­щими основному органу управления.

При землетрясении в Армении пункты управления, в том числе и пункты управления - дублеры, были полностью выведены из строя, что явилось полной неожиданностью для руководства. Это явилось следствием недооценки обстановки при планировании управления в экстремальных условиях, характерных для данного района. Все это говорит о том, что к планированию расположения ПУ надо подходить очень серьезно.

Для обеспечения устойчивого и непрерывного управления из состава органа управления ГОЧС и служб ГО для работы на пункте управления формируется боевой расчет.

Состав его определяется заблаговременно в мирное время.

Порядок занятия пунктов управления оперативными специальными группами и основным составом штабов определяется решением соответствующего начальника ГО.

В целях обеспечения непрерывного управления организуется круглосуточное дежурство. Для этого из состава расчета штаба создаются 2-3 дежурные смены.

На дежурную смену расчета ПУ возлагается:

* сбор, обобщение, анализ и доклад информации об обстановке начальнику ГО или его заместителю;
* отображение обстановки на картах, планах, картах и других документах;
* ведение рабочих журналов обстановки и действий;
* передача указаний начальника ГО и НШ исполнителям и контроль за их выполнением.

Оперативный дежурный назначается из числа офицеров (служащих) и подчиняется дежурному смены расчета, начальнику оперативного отдела и начальнику штаба.

Он обязан:

* быть в постоянной готовности к приему и передаче сигналов оповещения, распоряжений старших начальников;
* знать общую обстановку, состояние сил и решаемые ими задачи, состояние систем оповещения и связи;
* знать порядок работы штаба на пункте управления, местонахождение руководства;
* своевременно доводить сигналы оповещения, распоряжения и указа­ния до подчиненных органов управления и сил РСЧС и ГО;
* контролировать состояние охраны и обороны ПУ и поддерживать на нем установленный порядок.

Непосредственную ответственность за содержание пунктов управления несут их начальники.

Третьим элементом системы управления являются средства управления, которые включают системы: связи и оповещения, автоматизации и другие специальные системы.

Более подробно вопросы организации связи и автоматизации будут рассмотрены на одноименных кафедрах академии.

Для эффективного функционирования РСЧС в зависимости от обстановки, масштаба прогнозируемой или возникшей ЧС устанавливается один из следующих режимов функционирования РСЧС (рис. 1.5.).

Режим повседневной деятельности устанавливается при нормальной производствен­ной, промышленной, радиационной, химической, биологической (бактериологической), сейсмической и гидрометеорологической обстановке при получении прогноза возможности возникновения чрезвычайных ситуаций.

Режим повышенной готовности устанавливается при ухудшении промышленной, радиационной, химической, биологической (бактериологической), сейсмической и гидрометеорологической обстановки при получении прогноза возможности возникновения чрезвычайных ситуаций.

Режим чрезвычайной ситуации устанавливается при возникновении и во время ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Основными мероприятиями, осуществляемыми в этих режимах, являются:

а) в режиме повседневной деятельности:

* осуществление наблюдения и контроль за состоянием окружающей природной среды, обстановки на потенциально опасных объектах и прилегающих к ним территориях;
* планирование и выполнение целевых и научно-технических программ по предупреждению чрезвычайных ситуаций, обеспечению безопасности населения, сокращению возможных потерь и ущерба, а также по повышению устойчивости функционирования промышленных объектов и отраслей экономики в чрезвычайных ситуациях;
* совершенствование подготовки органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, сил и средств РСЧС к действиям при чрезвычайных ситуациях, организация обучения населения способам защиты и действиям при чрезвычайных ситуациях;
* создание и восполнение резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
* осуществление целевых видов страхования;

б) в режиме повышенной готовности:

* принятие на себя соответствующими комиссиями по чрезвычайным ситуациям непосредственного руководства функционированием подсистем и звеньев РСЧС, формирование при необходимости оперативных групп для выявления причин ухудшения обстановки непосредственно в районе возможного бедствия, выработке предложений по ее нормализации;
* усиление дежурно-диспетчерской службы;
* усиление наблюдения и контроль 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 устойчивого функционирования объектов;
* приведение в состояние готовности сил и средств, уточнение планов их действий и выдвижение при необходимости в предполагаемый район чрезвычайной ситуации;

в) в режиме чрезвычайной ситуации:

* организация защиты населения;
* выдвижение оперативных групп в район чрезвычайной ситуации;
* определение границ зоны и организация ликвидации чрезвычайной ситуации;
* организация работ по обеспечению устойчивого функционирования отраслей экономики и объектов, первоочередному жизнеобеспечению пострадавшего населения;
* осуществление непрерывного контроля за состоянием окружающей природной среды в районе чрезвычайной ситуации, за обстановкой на аварийных объектах и на прилегающей к ним территории.

В зависимости от обстановки, подсистемы и звенья РСЧС могут функционировать одновременно в различных режимах.

Работа по организации предупреждения и ликвидации ЧС зависит от конкретной обстановки, полученной задачи, наличии времени и может производиться методами последовательной или параллельной работы, а также их сочетанием.

Метод последовательной работы применяется при наличии достаточного времени на подготовку к выполнению задачи и осуществляется на основе приказа или распоряжения старшего начальника. В этом случае каждая инстанция включается в работу после принятия решения старшим начальником на основе отданных предварительных распоряжений.

Метод параллельной работы применяется при ограниченных сроках подготовки к действиям по ликвидации ЧС и заключается в организации одновременной работы по принятию решения и постановки задач во всех звеньях управления, на основе предварительных распоряжений старшего начальника, а также планов действий по предупреждению и ликвидации ЧС и ГО). Этот метод является основным при организации действий сил РСЧС и ГО при возникновении ЧС в мирное и военное время и дает возможность резко сократить сроки подготовки к выполнению аварийно-спасательных и других неотложных работ, но требует более четкой организации работ.

В зависимости от конкретных условий подготовки к выполнению задачи работа должностных лиц и органов управления различных уровней может строиться на принципах сочетания методов работы.

При этом методы работы, должны отвечать характеру решаемых задач, сложившейся обстановке, обеспечению своевременного и организованного выполнения всех прогнозируемых, в том числе и внезапно возникающих задач.

Это достигается путем четкого распределения и своевременного уточнения обязанностей личного состава органов управления, рациональной организацией работы в органах управления и заблаговременной подготовкой необходимых материалов - планов, карт, справочных данных.

К выбору режимов и методов управления следует подходить творчес­ки, не допускать шаблона, проявлять инициативу, искать новые, более совершенные способы, соответствующие условиям деятельности РСЧС и ГО. Однако при любом методе работы необходимо принять решение и спланировать всю работу так, чтобы предоставить максимум времени исполнителям для подготовки к выполнению поставленных задач.

Организация управления никогда не является шаблонным, застывшим процессом по своей форме. Она постоянно должна изменяться вместе с изменением масштабов задач, с развитием техники и технологий ведения работ. Совершенствование управления - непрерывный процесс. Анализ практики организации управления в ходе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций постоянно подтверждает это.

**Глава 2. Основы планирования мероприятий РСЧС и ГО**

**2.1 Требования, предъявляемые к планированию**

При рассмотрении требований, предъявляемых к планированию, следует подчеркнуть, что в данной лекции будут рассмотрены основные требования, без выполнения которых процесс планирования теряет смысл. К таким требованиям относятся: реальность, целеустремленность и конкретность.

Реальность – одно из главных требований к планированию. Оно обеспечивается всесторонним и глубоким анализом гражданской обороны, РСЧС на соответствующем уровне, правильной оценкой обстановки, которая может сложиться на той или иной территории, в отрасли, организации, а также тщательными расчетами и строгим учетом людских и материальных ресурсов, специфики местных условий, наличия времени, необходимого для решения поставленных задач. Реальность планирования в значительной степени будет зависеть от того, насколько согласованы намеченные к осуществлению мероприятия ГО и РСЧС с мероприятиями военного командования, с планами работы отраслей и организаций, а также с планами социально-экономического развития соответствующих территорий.

Целеустремленность планирования заключается в умении выделить главные задачи, определить особо важные мероприятия, на решение которых должны быть сосредоточены основные усилия органов управления ГО и РСЧС. При этом, особое внимание обращается на решение вопросов, связанных с обеспечением готовности органов управления ГОЧС, надежности защиты населения, устойчивости работы систем оповещения и связи, а также создания группировки сил для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Говоря о целеустремленности, следует отметить, что такое «цели» вообще. Условно их можно разделить на три вида: «цели», «задачи» и «задания».

Под «целями» понимаются такие конечные результаты, которые считаются недостижимыми, но к которым возможно приближение в рамках планируемого периода (или за его пределами).

«Задачи» - это результаты, которые не предполагается достичь в рамках планируемого периода, но к которым рассчитывают приблизиться в рамках этого периода.

Под «заданиями» следует понимать результаты, которые предполагается получить в пределах планового периода. Таким образом, «задания» можно рассматривать как средства решения «задач», а «задачи» - как средства приближения к «целям». В литературе можно встретить и другие названия целей, но они не меняют их общей сути.

Конкретность планирования предполагает конкретность названия, объемов содержания всех планируемых мероприятий и действий, их согласованность между собой по целям, месту, времени и составу сил, а также по способу выполнения. В планах должна быть определена конкретная ответственность за выполнение мероприятий и осуществление контроля за их выполнением.

Заканчивая рассмотрение основных требований, предъявляемых к планированию, следует отметить, что все они неразрывно связаны друг с другом и невыполнение хотя бы одного из этих требований приведет к тому, что запланированные мероприятия не будут выполнены. Теперь остановимся на методах планирования.

**2.2. Методы планирования**

Самым простейшим методом планирования является табличное планирование. Суть его заключается в определении очередности выполнения мероприятий, определения сроков их проведения.

1. Табличное планирование.

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Содержание мероприятий (работ) | Дата начала | Дата окончания | Отметка о выполнении |
|  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |

Логическим развитием и усовершенствованием табличного планирования является линейно-графическое планирование, основанное на построении линейных графиков. В этих графиках, помимо сроков начала и окончания мероприятий (работ), получают графическое представление об их продолжительности, они изображаются путем ленточно-диаграмного заполнения календарных сеток. Календарные сетки в линейном графике могут быть детализированы по дням, неделям, месяцам, декадам, кварталам.

1. Линейно-графическое планирование.

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| № п/п | Содержание мероприятий (работ) | Месяцы, недели | Отметка о выполнении |
| I | II | III |
| 1 | 2 | 3 | 4 |  |  |
| 1 |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 2 |  |  |  |  |  |  |  |  |
| 3 |  |  |  |  |  |  |  |  |

В основе линейно-графического метода лежит воспроизведение продолжительности намечаемых работ посредством отрезков прямых линий с соблюдением масштаба времени. Это обуславливает наглядность линейно-графических построений, их очевидную простоту и определило широкое распространение линейных графиков при составлении планов, требующих увязки совокупности планируемых мероприятий (работ).

На многие вопросы, связанные с планированием последовательности выполнения мероприятий (работ), с определением наиболее напряженных или наименее напряженных звеньев плана, линейный график ответа не дает. Особенно при планировании обширных программ мероприятий (работ), ибо его основное предназначение – в наглядном воспроизведении продолжительности работ в календаре.

Сетевой метод планирования позволяет планировать работу, не как простую совокупную, а как единое взаимосвязанное целое, логически развивающееся во времени. Для такого планирования применяются сетевые графики. В их основе лежит не наглядное воспроизведение продолжительности работ, как это делается в линейном графике, а моделирование взаимосвязей работ, посредством специальной графической композиции, называемой сетевым графиком, сетевой моделью или просто сетью.

Сетевая модель состоит из двух абстрагированных элементов. Один их них называется событием, другой - связью между событиями. Под событием понимается начало выполнения или момент окончания какой-либо операции, и оно не имеет продолжительности. На сетевой модели событие обычно изображается кружком или любой другой геометрической фигурой.

Связь изображается стрелкой, выполненной без масштаба во времени. Она обозначает некоторое действие или некоторую операцию, в результате которых осуществляется переход от одного события к другому.

3.Сетевой график.

**Глава 3. Организация процесса планирования мероприятий РСЧС и ГО**

Как уже отмечалось выше, все основные планирующие документы по выполнению мероприятий РСЧС и ГО разрабатываются органами управления по делам ГОЧС под руководством руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления - начальников гражданской обороны на соответствующей территории, который несет полную ответственность за организацию и состояние РСЧС и ГО, а также постоянную готовность сил и средств.

Разработку всех планирующих документов условно можно разделить на три этапа:

1. Организационно-подготовительный.

2. Практическая разработка и оформление документов.

3. Согласование, рассмотрение, доработка и утверждение документа.

На первом этапе осуществляется:

* определение состава исполнителей;
* составление календарного плана работы органа управления по разработке планирующих документов;
* изучение руководящих документов, указаний старших начальников, соответствующих положений уставов, руководств и наставлений и других пособий и материалов;
* сбор, обобщение, изучение и оценка исходных данных, необходимых для разработки документов, в том числе при разработке плана ГО:

а) перечни объектов экономики, продолжающих работу в категорированных городах, прекращающих и переносящих свою деятельность в загородную зону в военное время;

б) данные по защите населения (о защитных сооружениях, о численности укрываемых и т.д.);

в) расчеты численности населения, подлежащего рассредоточению и эвакуации по группам;

г) данные по обеспеченности населения средствами индивидуальной защиты;

д) данные о силах ГО;

* определение общего объема работ по разработке планов, распределение обязанностей по отработке документов планов и назначение ответственных исполнителей с указанием документов.

К работе над планирующими документами РСЧС и ГО кроме должностных лиц органов управления по делам ГОЧС привлекаются:

* должностные лица комиссии по чрезвычайным ситуациям (КЧС);
* должностные лица эвакокомиссии и комиссии по повышению устойчивости функционирования объектов экономики;
* руководители и должностные лица служб ГО;
* другие должностные лица администрации субъектов Российской Федерации;
* другие лица по необходимости.

На втором этапе (рис. 2.12.) осуществляется практическая разработка и оформление плана, определяется содержание разделов плана; проводится необходимое предварительное согласование между структурными подразделениями органа управления по делам ГОЧС и службами ГО, с органами управления по делам ГОЧС соседних субъектов Российской Федерации; уточняются вопросы взаимодействия с органами управления, совместно с которыми планируется проведение мероприятий; принимаются дополнительные решения по отдельным вопросам и доводятся до исполнителей.

На третьем этапе после отработки окончательно согласовывается содержание всех документов плана и порядок проведения запланированных мероприятий РСЧС и ГО, при необходимости дорабатываются отдельные вопросы, и план представляется на утверждение в установленном порядке.

Глава 4. Организация взаимодействия органов управления при выполнении задач РСЧС

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) представляет собой организационную систему, объединяющую органы, пункты и средства управления, силы и средства органов исполнительной власти всех уровней и организаций. Она предназначена для выполнения комплекса общегосударственных мероприятий, обеспечивающих в мирное время защиту населения, территории, окружающей природной среды, социально-экономического комплекса, материальных и культурных ценностей государства от чрезвычайных ситуаций техногенного, природного, экологического и иного характера.

То есть РСЧС является организационной системой, в рамках которой взаимодействуют и координируют свою работу органы управления. Эта система должна обеспечить комплексное использование сил и средств федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций (отраслей и объектов экономики), а также различных общественных организаций, в компетенцию которых входит решение вопросов защиты населения и территорий от ЧС.

Всякая организационная система создается и существует во имя удовлетворения тех или иных общественных потребностей, которые выражаются через целевые функции, возлагаемые на систему обществом.

Реальные потребности государства и граждан России в области противодействия чрезвычайным ситуациям сводятся к двум целевым функциям, ради реализации которых и создана РСЧС:

* предупреждение возникновения чрезвычайных ситуаций, (которая может быть подразделена, в свою очередь, на функцию предотвращения чрезвычайных ситуаций и функцию снижения размеров ущерба от чрезвычайных ситуаций);
* ликвидация чрезвычайных ситуаций.

При предупреждении чрезвычайных ситуаций взаимодействие органов управления РСЧС направлено на заблаговременное проведение совместно с силами и средствами федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, комплекса мероприятий, направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среды и материальных потерь в случае их возникновения.

При этом, базу такого взаимодействия составляют законодательные и подзаконные акты, нормативно-технические документы Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по вопросам предупреждения чрезвычайных ситуаций.

При ликвидации чрезвычайных ситуаций взаимодействие органов управления РСЧС направлено на проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ, осуществляемых при возникновении чрезвычайных ситуаций. Основными критериями взаимодействия, как и управления в целом, являются спасенные жизни и сохраненное здоровье людей, снижение размеров ущерба окружающей природной среде и материальных потерь.

Анализируя многочисленные и разнообразные задачи по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, можно выделить основные направления, по которым осуществляется такое взаимодействие.

Во-первых, это разработка предложений по государственной политике в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и организация ее реализации. РСЧС осуществляет эту функцию, объединив органы управле­ния, силы и средства страны, в компетенцию которых входит решение этих проблем, но которые ранее занимались ими разрозненно. Объединительная роль РСЧС оказалась конструктивной. Впервые государство получило единую универсаль­ную систему с достаточной полнотой полномочий, объединенными силами и ресурсами, способностью к широкому маневру.

Ведущая роль РСЧС в реализации государственной политики в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций проявляется и в разработке и осуществлении государственных целевых программ по наиболее важным вопросам в данной области.

Во-вторых, управление взаимодействием органов управления осуществляется при функционировании РСЧС. Руководящий орган РСЧС — МЧС России наделено функцией координации деятельности органов государственного управления и органов местного самоуправления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. В целях повышения эффективности этой деятельности образована межведомственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, являющаяся коллегиальным органом управления и предназначенная для межотраслевого регулирования в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Ее решения являются обязательными для выполнения федеральными органами исполнительной власти, а также органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по согласованию).

В подсистемах и звеньях РСЧС эту функцию выполняют органы управления ГОЧС и комиссии по чрезвычайным ситуациям.

В-третьих, взаимодействие органов управления РСЧС отрабатывается и при реализации контрольных функций, например, при включении в комиссии вышестоящих органов управления должностных лиц взаимодействующих структур РСЧС. Контроль в РСЧС осуществляется и непосредственно между взаимодействующими органами управления друг с другом при проверке отработке планов взаимодействия. При этом могут совершенствоваться вопросы обеспечения соблюдения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями законодательных, нормативных правовых актов, норм, стандартов и правил в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и устранения фактов их нарушения.

Контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является специальным видом контроля и на федеральном уровне осуществляется МЧС России (при необходимости — совместно с федеральными надзорными органами, государственными надзорными и контрольными органами других федеральных органов исполнительной власти или их структурными подразделениями).

На территориальном и местном уровнях контроль в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций осуществляется органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления через соответствующие органы управления ГОЧС.

В-четвертых, взаимодействие органов управления РСЧС осуществляется непосредственно при решении возложенных на них задач по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Такое взаимодействие организуется при проведении практических работ по профилактике чрезвычайных ситуаций, уменьшению их масштабов, снижению потерь и ущерба от них, а также при ведении аварийно-спасательных и других неотложных работ в ходе ликвидации возникших чрезвычайных ситуаций. Это – основное направление взаимодействия органов управления, при реализации которого органами управления привлекаются силы и средства РСЧС и непосредственно выполняются практические задачи защиты от чрезвычайных ситуаций, возложенные на эту систему.

За время функционирования РСЧС в результате ее деятельности, в том числе – и в результате взаимодействия органов управления этой системы, предотвращены сотни чрезвычайных ситуаций, спасены сотни тысяч людей, уменьшен ущерб на десятки миллиардов рублей.

В-пятых, немаловажным направлением взаимодействия органов управления РСЧС является их совместная работа по обучению, включающая подготовку и повышение квалификации специалистов РСЧС, а также обучение населения действиям в чрезвычайных ситуациях.

Порядок подготовки специалистов РСЧС и обучения населения предусматри­вает разработку учебных программ, организацию проведения занятий, их материально-техническое обеспечение. Ответственность за подготовку специалистов РСЧС и обучение населения дей­ствиям в чрезвычайных ситуациях несут не только руководители учебных заведений, но и руководители, органы управления ГОЧС.

В-шестых, взаимодействие органов управления должно предусматривать координацию материально-тех­нического и финансового обеспечения деятельности РСЧС.

Ведь большая часть финансирования содержания органов управления, сил и средств РСЧС и проводимых ими мероприятий на федеральном, территориальном и местном уровнях осуществляется за счет средств органов исполнительной власти. Следовательно, необходимо тесное взаимодействие органов управления РСЧС с этими органами власти.

Взаимодействие различных органов управления РСЧС должно проявляться также при обеспечении финансирования на объектовом уровне (в организациях), когда такое финансирование ведется за счет бюджетов организаций.

Искусство организации взаимодействия различных органов управления РСЧС должно проявляться и при формировании и финансировании целевых программ по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, по обеспечению устойчивого функционирования организаций.

И, наконец, финансирование мероприятий по ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера осуществляется за счет средств организаций, находящихся в зонах чрезвычайных ситуаций, средств федеральных органов исполнительной власти, соответствующих бюджетов, страховых фондов и других источников, что также требует большой работы органов управления РСЧС по взаимодействию.

Известно, что для обеспечения мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и в целях обеспечения возможности экстренного привлечения необходимых средств в случае возникновения таких ситуаций, решениями Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, руководителей учреждений и организаций создаются резервы материальных ресурсов.

Резервы материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций включают продовольствие, пищевое сырье, медицинское имущество, медикаменты, инженерное имущество, вещевое имущество, транспортные средства, средства связи, строительные материалы, топливо, средства индивидуальной радиационной и химической защиты и многое другое. Они формируются, исходя из прогнозируемых видов и масштабов чрезвычайных ситуаций, предполагаемого объема работ по их ликвидации, а также исходя из максимально возможного использования имеющихся сил и средств для ликвидации чрезвычайных ситуаций. Кроме того, на всех уровнях государственного управления создаются резервы финансовых ресурсов. Номенклатура и объемы резервов финансовых и материальных ресурсов, порядок их создания, хранения, использования и восполнения определяются соответствующими органами управления, которые обязаны решать вопросы этого важнейшего направления работ в тесном взаимодействии друг с другом.

При этом необходимо согласовать размещение материальных ресурсов на объектах, в местах, откуда возможна оперативная их доставка в случае чрезвычайных ситуаций. Так, резерв МЧС России размещается в каждом региональном центре по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий при одной из воинских частей войск гражданской обороны.

Поскольку, резервы финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций используются при проведении эвакуационных мероприятий, аварийно-спасательных и других неотложных работ, для устранения непосредственной опасности для жизни и здоровья людей, для развертывания и содержания временных пунктов проживания и питания пострадавших, оказания им единовременном помощи и решения других первоочередных задач, связанных с обеспечением жизнедеятельности пострадавшего населения, взаимодействие органов управления РСЧС должно обеспечить их решение в едином комплексе.

И, наконец, в-седьмых, одним из направлений взаимодействия органов управления РСЧС является участие в обеспечении международного сотрудничества в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Открытость нашего государства позволяет осуществлять целенаправленную интеграцию РСЧС в складывающиеся в Европе и мире системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Известно, что сотрудничество организуется путем заключения договоров и иных междуна­родных актов, создания совместной правовой базы по вопросам взаимной или коллективной заинтересованности, работы в рамках крупнейших специализированных международных организаций. Вся эта деятельность требует кропотливой подготовительной работы на разных уровнях РСЧС. Поэтому, в эту работу оказываются вовлеченными те или иные органы управления, которые, естественно, не могут решить поставленные задачи без взаимодействия друг с другом.

Наиболее эффективно Россия осуществляет сотрудничество с государствами-участниками СНГ. В 1993 году по инициативе России было подписано соглашение между правительствами государств — участников СНГ «О взаимодействии в обла­сти предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». В соответствии с этим соглашением образован и функционирует Межгосударственный совет по чрезвычайным ситуациям, на который возложены задачи координации политики государств — участников СНГ в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, планирования и осуществления мероприятий для реализации этой политики. В 1994 году создана Межгосударственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, объединившая национальные системы государств-участников СНГ. Наконец, создан Корпус сил СНГ, предназначенный для оказания помощи пострадавшим государствам в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Органы управления РСЧС достаточно успешно принимают участие и в сотрудничестве с рядом других государств в рамках более 30 межгосударственных соглашений России с другими странам по вопросам взаимодействия в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Наиболее успешно это сотрудничество осуществляется с США, Германией, Швейцарией, Австрией, Швецией, Финляндией, Монголией и другими государствами.

В рамках РСЧС взаимодействие осуществляется координирующими органы управления, которые имеются на каждом уровне системы, органами управления, специально уполномоченные решать задачи ГО и задачи по предупреждению и ликвидации ЧС, а также органами повседневного управления.

Например, в состав координирующих органов управления РСЧС входят:

* на федеральном уровне, охватывающем всю территорию Российской Федерации, – Межведомственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций при Правительстве России и ведомственные комиссии по чрезвычайным ситуациям в федеральных органах исполнительной власти (министерствах и ведомствах Российской Федерации);
* на региональном уровне, охватывающем территории нескольких субъектов Российской Федерации, – региональные центры по делам ГОЧС;
* на территориальном уровне, охватывающем территорию одного субъекта Российской Федерации (республики, края, области, автономного образования), – КЧС органов исполнительной власти субъектов РФ;
* на местном уровне, охватывающем территорию сельского района, города, района в городе, других населенных пунктов, – КЧС органов местного самоуправления;
* на объектовом уровне, охватывающем территорию организации, учреждения, предприятия, – объектовые КЧС (создаются при необходимости).

Основной задачей данных органов управления является координация деятельности, то есть обеспечение взаимодействия органов управления, сил и средств РСЧС соответствующего уровня и общее руководство ими при выполнении мероприятий по защите населения и территорий от ЧС. В повседневных условиях они собираются с определенной периодичностью, при угрозе или возникновении ЧС – немедленно.

МВК является общегосударственным координирующим органом управления в области ГО и ПЛЧС, создаваемым Правительством России в целях формирования и проведения единой государственной политики по предупреждению и ликвидации ЧС. Председателем МВК по должности является Министр Российской Федерации по делам ГОЧС.

КЧС каждого уровня создаются на соответствующей территории, в ведомстве или организации для руководства мероприятиями по предупреждению и ликвидации ЧС. Председателем КЧС является, как правило, 1-й заместитель Руководителя органа исполнительной власти, если иное не определено в положении о КЧС, утверждаемом Главой соответствующей администрации (рис.1.6).

В особых случаях для ликвидации ЧС федерального масштаба может образовываться Правительственная комиссия Российской Федерации по ЛЧС.

Не останавливаясь на структурах органов управления по делам ГОЧС и повседневных органах управления РСЧС, которые были рассмотрены в другой лекции, следует отметить, что содержание их работы по организации взаимодействия, обусловлено еще и тем, что все они, за исключением региональных центров, создаются при соответствующих органах государственной, исполнительной или местной власти и имеют двойное подчинение: по территориальной (ведомственной) линии они подчинены соответствующим органам власти, а в части руководства по предназначению – вышестоящим органам управления по делам ГОЧС, вплоть до МЧС России. Специфика двойного подчинения требует и соответствующей организации работы с другими органами управления РСЧС.

Работа по организации взаимодействия должна распространяться и на органы повседневного управления мероприятиями РСЧС, в качестве которых выступают оперативно-дежурные службы (ОДС, ДС) органов управления ГОЧС всех уровней, размещенные на пунктах управления, а также дежурно-диспетчерские службы (ДДС, ЕДДС, ДС) и специализированные подразделения министерств, ведомств, территорий и организаций.

При организации взаимодействия различных органов управления учитывается и участие в ликвидации ЧС общественных организаций под руководством соответствующих органов управления по делам ГОЧС при наличии у специалистов от общественных объединений соответствующей подготовки, подтвержденной в аттестационном порядке.

Необходимость взаимодействия органов управления РСЧС предопределена уже тем, что ликвидация ЧС осуществляется совместно силами и средствами организаций, органов местного самоуправления, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, на территории которых сложилась ЧС, под непосредственным руководством соответствующей КЧС и активном участии ОУ ГОЧС. Если масштабы ЧС таковы, что имеющимися силами и средствами локализовать или ликвидировать ее невозможно, КЧС обращается к вышестоящей комиссии, которая может взять на себя координацию или руководство ликвидацией ЧС и оказать необходимую помощь.В целях заблаговременного проведения мероприятий по предупреждению ЧС и максимально возможного снижения размеров ущерба и потерь в случае их возникновения, осуществляется планирование действий органов управления, сил и средств РСЧС на основе Федерального плана действий в ЧС, региональных планов взаимодействия субъектов Российской Федерации, планов действий в ЧС федеральных органов исполнительной власти , региональных центров ГОЧС, субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и объектов. Объем и содержание указанных мероприятий определяются исходя из принципов необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств. При угрозе или с началом войны РСЧС передает свои полномочия Гражданской обороне страны.

## Глава 5. Организация связи и оповещения в ГО и РСЧС

**5.1. Организация связи**

В становлении и развитии системы связи, как основы системы управления МЧС России, важную роль сыграла Концепция развития системы связи МЧС России, которая была рассмотрена и утверждена решением коллегии Министерства в октябре 1996 года. В ней впервые были сформулированы основные направления и принципы развития системы связи.

В соответствии с Концепцией были проведены работы по:

* модернизации центральных узлов связи и вводу в действие федеральной автоматизированной системы оповещения;
* созданию и модернизации узлов связи региональных центров и вводу в действие региональных систем оповещения;
* развитию действующих сетей связи (проводных, радио, спутниковых) как с точки зрения совершенствования их материально-технической базы, так и организации их работы;
* созданию новых сетей связи, разработке и внедрению новых средств и комплексов связи, расширяющих возможности управления и информационного обмена.

В результате на сегодняшний день в соответствии со структурой системы управления Министерства и административно-территориальным делением Российской Федерации создана и в постоянном режиме действует система связи МЧС России.

Система связи МЧС России представляет собой многофункциональную систему обмена различными видами информации в открытом и засекреченном режимах.

Основа системы – комплекс взаимоувязанных стационарных и подвижных узлов связи, а также сетей связи различного назначения, в том числе:

1. Сети командно-оперативной связи.

2. Сети связи общего пользования (обеспечивают телефонную и различные виды документальной связи).

3. Сети обмена данными.

4. Системы автоматизированного оповещения.

5. АСУ связью.

При этом следует подчеркнуть, что наряду с развитием и совершенствованием системы связи выполнялась главная задача – организация устойчивой работы действующей связи и обеспечение управления системой МЧС России в повседневной деятельности и в условиях чрезвычайных ситуаций.

В целом, система связи МЧС России выполняет возложенные на нее задачи и отвечает своему предназначению.

Таким образом, 4 года, прошедшие после принятия концепции развития системы связи, подтвердили правильность принятых решений.

Вместе с тем, сегодняшнее состояние системы связи не в полной мере отвечает потребностям управления и не может нас удовлетворить по ряду причин. Основными из них являются:

Во-первых - за этот период произошли значительные изменения во Взаимоувязанной сети связи России. С 1997 года в стране начато осуществление мероприятий, определенных основными положениями развития Взаимоувязанной сети связи РФ. Их реализация привела к радикальному изменению сети связи общего пользования на основе замены аналогового оборудования на цифровое. Это вызвало, в свою очередь, ряд противоречий, которые проявились в двух основных направлениях:

* преобразование операторов федеральной сети связи в акционерные общества и появление новых услуг связи, таких как сотовая радиотелефонная, пейджинговая связь, электронная почта, Интернет, привело к значительному увеличению затрат на связь в общем объеме финансирования министерства;
* аналоговое оборудование узлов связи органов управления МЧС России и оборудование систем оповещения ГО устарело и не готово к сопряжению с цифровой аппаратурой сети Федеральной электросвязи.

Во-вторых - состояние материально-технической базы связи. Укомплектованность органов управления и войск ГО средствами связи составляет около 75% от табельной потребности, при ежегодном восполнении ресурсов не более чем на 1%, при этом, более одной трети этой техники относится к устаревшей и подлежащей замене на современные образцы. Укомплектованность ПСС находится на уровне 70%, что недостаточно для качественного решения возложенных на них задач.

Данные факторы обусловливают необходимость доведения системы связи до уровня, способного обеспечить более эффективное решение задач, стоящих перед войсками и силами МЧС России.

В связи с этим, в ноябре 2000 года на совместном заседании коллегии МЧС России и военного совета войск гражданской обороны была рассмотрена и принята Концепция развития системы связи МЧС России на период до 2010 года, введенная в действие приказом МЧС России от 9.12.2000 № 609.

В Концепции сделан анализ сегодняшнего состояния связи и намечены пути ее дальнейшего развития и совершенствования на основе комплексного подхода.

Направления, по которым предполагается вести дальнейшее развитие и совершенствование связи, приведены в Концепции. Основными из них являются:

1. Формирование ведомственной территориально распределенной сети связи с интеграцией услуг МЧС России. Это направление предусматривает:

* повышение эффективности использования существующих аналоговых каналов связи за счет использования унифицированного сетевого телекоммуникационного оборудования, обеспечивающего одновременно по одному каналу различных видов связи – голос, факс, передача данных, видео;
* постепенное увеличение доли цифровых потоков на магистральных участках сети, а также организация цифровых каналов с использованием волоконно-оптических и проводных линий связи.

2. Создание автоматизированной системы управления связью на основе внедрения автоматизированных средств мониторинга и контроля параметров каналов и линий связи, контроля прохождения сигналов и особо важной информации на узлах связи МЧС России.

3. В рамках формирования сети связи с интеграцией услуг осуществить совершенствование т.н. вторичных сетей связи – сетей телефонной и документальной связи. Это означает:

* внедрение цифровых АТС и систем передачи, на этой базе создание выделенной ведомственной автоматической телефонной сети связи с единой нумерацией, автоматизация процессов коммутации каналов и внедрение режимов пакетной коммутации;
* постепенная интеграция сетей передачи данных, факсимильной, телеграфной и видеоинформации в выделенную сеть документальной связи с использованием единых протоколов, обеспечивающих повышение пропускной способности сети.

4. Развитие систем спутниковой и радиосвязи предусматривает:

* планомерное оснащение узлов связи оборудованием спутниковой связи и на этой базе формирование ведомственных сетей спутниковой связи на основе согласованного использования (аренды) ресурса действующих спутниковых систем, в первую очередь с районами чрезвычайных ситуаций – в мирное время и с районами отмобилизования – в особый период;
* постепенное внедрение аппаратуры цифровой радиосвязи на магистральных и региональных участках сети связи МЧС России, а также из районов проведения гуманитарных операций и чрезвычайных ситуаций, формирование на этой базе сетей передачи данных и видеоизображений;
* развитие сетей радиоподвижной связи (одно- и двухчастотного симплекса), а также развертывание транкинговых сетей радиосвязи с едиными стандартами и протоколами для обеспечения мобильной радиосвязью спасательных служб с последующим объединением их через цифровые магистральные каналы ведомственной сети связи МЧС России.

5. Реконструкция систем оповещения гражданской обороны предполагает разработку и внедрение комплекса технических средств оповещения (КТСО) нового поколения и на этой основе организация реконструкции систем оповещения в федеральном, региональном и территориальном звене управления МЧС России. Работы будут осуществляться в рамках Программы реконструкции, утвержденной приказом МЧС России от 10 октября 2000 года № 508.

6. Формирование защищенных систем связи МЧС России будет осуществляться на основе использования современных аппаратно-программных средств защиты информации (аппаратуры ЗАС) и организации защищенного информационного обмена в режиме телефонном и электронной почты, в том числе при использовании ресурсов информационно-телекоммуникационной системы органов государственной власти (ИТКС), создаваемой ФАПСИ.

7. Развитие системы технического обеспечения связи предполагает создание на базе ПУ РЦ, ЦКП и ЦУС ремонтных мастерских для проведения текущего и восстановительного ремонта техники и оборудования связи, дооснащение соединений (частей) ГО, ПСС современными техническими средствами радиосвязи.

Для реализации Концепции необходимо решить ряд задач:

* повысить эффективность функционирования, упреждающую готовность к применению и надежность существующей системы связи;
* провести модернизацию действующих центральных и региональных узлов связи, поэтапную замену выработавших свой ресурс средств связи на перспективные средства и комплексы с едиными стандартами и протоколами;
* обеспечить единую научно-техническую политику в области связи, обязательную для исполнения всеми структурными подразделениями МЧС России;
* создать необходимую правовую базу функционирования ведомственной системы связи министерства;
* подготовить кадры, способные по уровню профессионализма реализовать концепцию;
* обеспечить уровень финансового и материально-технического обеспечения, соответствующий решаемым задачам.

Необходимо подчеркнуть, что работы по всем перечисленным направлениям развития ведутся, выполнены достаточно серьезные заделы по ряду перспективных направлений. Так, например, без каких-либо финансовых затрат все основные объекты МЧС России в г. Москве и частично в области присоединены к Московской волоконно-оптической сети (МВОС) для чего были организованы соответствующие линии привязки. В настоящее время ведутся работы по подключению 294 ЦСООР, 179 СЦ, ГУАП и др. В результате создана база для реализации мероприятий, намеченных Концепцией.

Кроме того, смонтировано и запущено несколько цифровых телефонных станций, введена в действие выделенная телефонная сеть оперативной связи в интересах руководства и оперативных служб.

Решен с МПС России вопрос об использовании высокоскоростных цифровых каналов связи Федерального железнодорожного транспорта Российской Федерации.

Главным конструктором системы связи МЧС России определено ЗАО «Информсвязь-Холдинг» (приказ МЧС России от 23.05.2001 № 222), победившее в конкурсе.

Развитие и совершенствование связи в рамках данной Концепции позволит обеспечить выполнение предъявляемых к ней требований в полном объеме, что в конечном итоге повысит эффективность функционирования системы управления МЧС России.

**5.2. Организация оповещения**

В соответствии с Федеральным законом от 12 февраля 1998г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» и Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября 1995г. № 1113, одной из задач федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций является создание и поддержание в постоянной готовности к использованию систем оповещения гражданской обороны на территории Российской Федерации.

Системы оповещения ГО являются составной частью системы управления гражданской обороной Российской Федерации и представляют собой организационно-техническое объединение сил и специальных технических средств оповещения, сетей вещания, каналов сети связи общего пользования и ведомственных сетей связи.

Следует отметить, что к началу 1992 года из бывших республик Советского Союза только Российская Федерация не имела автоматизированной системы оповещения, а 37 % территориальных систем оповещения субъектов Российской Федерации нуждались в реконструкции.

В 1993 году в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 сентября 1992г. № 1775-р из федерального бюджета были выделены денежные средства, которые позволили провести реконструкцию территориальных систем оповещения в 7 субъектах Российской Федерации.

Однако, уже с 1994 года финансовые средства из федерального бюджета на эти цели, по заявкам МЧС России, не выделялись.

В последующем, в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» финансирование мероприятий по реконструкции существующих и созданию новых территориальных систем оповещения осуществлялось из бюджетов субъектов Российской Федерации. Но финансовые средства были выделены лишь в отдельных субъектах Российской Федерации и в объемах, позволивших провести частичную реконструкцию систем оповещения.

На сегодняшний день в Российской Федерации в каждом звене управления гражданской обороны созданы системы оповещения гражданской обороны. Работа по их созданию (реконструкции) велась в соответствии с концепцией развития системы связи МЧС России на период до 2005 г.г., утвержденной приказом МЧС России от 6 ноября 1996 г. № 718, по следующим основным направлениям:

* совершенствование федеральной автоматизированной системы централизованного оповещения;
* создание региональных автоматизированных систем централизованного оповещения;
* реконструкция территориальных автоматизированных систем централизованного оповещения субъектов Российской Федерации.

В целях создания федеральной автоматизированной системы централизованного оповещения были проведены следующие практические мероприятия:

* на базе современных программно-технических средств создана автоматизированная система управления федеральной системой (принята в эксплуатацию и поставлена на дежурство приказом МЧС России от 18.06.99 № 318);
* в федеральную автоматизированную систему централизованного оповещения на базе аппаратуры П-160 и выделенных каналов связи были включены все региональные центры, Главные управления ГОЧС г. Москвы и Калининградской области;
* создана автоматизированная система оповещения соединений и частей ГО центрального подчинения, подведомственных МЧС России учреждений;
* введена в эксплуатацию автоматизированная система оповещения взаимодействующих с МЧС России федеральных органов исполнительной власти.

На сегодняшний день федеральная система оповещения гражданской обороны обеспечивает в автоматизированном режиме доведение сигналов и информации оповещения от пунктов управления МЧС России до всех региональных центров, органов управления ГОЧС субъектов Российской Федерации, соединений и частей гражданской обороны центрального подчинения менее чем за одну минуту, до взаимодействующих федеральных органов исполнительной власти - до 5 мин.

Региональные автоматизированные системы централизованного оповещения созданы в 5-и региональных центрах: Северо-Кавказском, Уральском, Сибирском, Северо-Западном и Дальневосточном региональных центрах. В 2002 году планируется завершить работы по созданию РАСЦО в Центральном региональном центе.

Время доведения сигналов (распоряжений) и информации оповещения от пунктов управления региональных центров до подчиненных им органов управления ГОЧС субъектов Российской Федерации и войск ГО не превышает 1 мин. В Центральном региональном центре, где пока не обеспечивается автоматизированный режим оповещения, - до 5-7 мин.

В ряде субъектов Российской Федерации на базе аппаратуры П-160 и П-164 проведена реконструкция территориальных систем оповещения, в том числе в г. Москве и Московской области.

На сегодняшний день в субъектах Российской Федерации функционирует 86 автоматизированных и 2-е неавтоматизированные (Республики Дагестан и Ингушетия) территориальные системы централизованного оповещения.

Территориальные системы оповещения ГО обеспечивают доведение сигналов (распоряжений) и информации оповещения от органов управления ГОЧС субъектов Российской Федерации до населения и органов управления гражданской обороной городов, городских и сельских районов.

Федеральная, региональные и территориальные системы оповещения ГО организационно и технически сопрягаются с системами оповещения Минобороны России соответствующего уровня управления и других федеральных органов исполнительной власти и организаций, призванных решать задачи в области гражданской обороны.

Оповещение органов управления ГОЧС субъектов Российской Федерации и категорированных городов о воздушной опасности осуществляется от оповещающих соединений и частей ВВС по телефону и радио.

Сигналы (распоряжения) и информация оповещения передаются оперативными дежурными службами органов, осуществляющих управление гражданской обороной, вне всякой очереди с использованием всех имеющихся в их распоряжении средств связи и оповещения.

Основной способ оповещения и информирования населения - передача речевых сообщений по сетям вещания.

При этом, задействование радиотрансляционных сетей, радиовещательных и телевизионных станций (независимо от форм собственности) с перерывом вещательной программы осуществляется оперативной дежурной службой органа, осуществляющего управление гражданской обороной, только для оповещения и информирования населения в речевой форме.

Речевая информация передается населению с перерывом программ вещания длительностью не более 5 минут.

В целях обеспечения устойчивого функционирования систем оповещения ГО предусматривается:

* доведение сигналов (распоряжений) и информации оповещения с нескольких территориально разнесенных защищенных пунктов управления;
* комплексное использование нескольких территориально разнесенных систем (каналов, линий) связи на одном направлении оповещения;
* размещение используемых в интересах оповещения средств связи и оповещения на защищенных пунктах управления.

В целом, действующие системы оповещения гражданской обороны, обеспечивают оповещение 90,8% населения Российской Федерации менее чем за 30 мин. (электросирены - 71,7%, проводное вещание - 78,1%, радиовещание - 83,5%, телевещание - 90,3%) и 78,5% населения менее чем за 5 минут.

Вместе с тем, необходимо отметить ряд основных проблем, преимущественно территориального уровня, без решения которых, обеспечить готовность систем оповещения гражданской обороны, их дальнейшее развитие и совершенствование невозможно.

1. Территориальные системы оповещения ГО нуждаются в реконструкции по следующим причинам:

а) в большинстве субъектов Российской Федерации ресурс действующих систем оповещения практически исчерпан. На сегодняшний день 50 % (43) территориальных систем оповещения находятся в эксплуатации 20 лет и более (при установленном сроке службы аппаратуры оповещения до списания 12 лет).

Наиболее остро данная проблема стоит в субъектах Российской Федерации Приволжско-Уральского и Дальневосточного регионов, где уже сегодня около 80 % территориальных систем оповещения нуждаются в реконструкции.

б) техническую основу действующих систем оповещения ГО составляют средства оповещения, разработанные до 1982 года, и не предназначенные для использования на цифровых сетях связи. Поэтому, с цифровизацией сети электросвязи России крайне остро обозначилась проблема замены существующей аналоговой аппаратуры оповещения на цифровую.

При этом, необходимо учитывать, что предприятия России прекратили серийное производство аппаратуры оповещения и комплектующих к ней.

В результате использования физически и морально устаревшей аппаратуры оповещения снижаются готовность и надежность систем оповещения ГО, возрастают затраты на их содержание.

Сегодня проблема реконструкции систем оповещения актуальна, более чем для половины субъектов Российской Федерации и их число будет увеличиваться с каждым годом. Если не принять меры, то к 2015 году срок эксплуатации всех систем оповещения превысит 20 лет и более. В связи с чем, резко снизятся их готовность и надежность, возрастут затраты на их содержание.

2. Основным средством информирования населения в составе территориальных систем оповещения являются сети проводного вещания. С начала 90-х годов из-за нерентабельности происходит их интенсивное сокращение. В ряде субъектов Российской Федерации эти сети сократились на 40-50%.

С целью изменения данной ситуации во исполнение поручения Президента Российской Федерации от 27 февраля 1996 года № Пр-282 в соответствии с приказом Минсвязи России от 22 мая 1996г. № 55 АО "Связьинвест", должно было обеспечить проведение мероприятий по поэтапному переводу сельской местности с проводного вещания на эфирное. Однако, темпы сокращения сетей проводного вещания по-прежнему остаются выше темпов роста создаваемых взамен сетей УКВ-ЧМ вещания. Это приводит к снижению процента охвата средствами оповещения населения, в особенности сельского.

3. В соответствии с Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 1 марта 1993 г. № 178 «О создании локальных систем оповещения в районах размещения потенциально-опасных объектов», создание и поддержание в постоянной готовности локальных систем оповещения (ЛСО) возлагается на министерства, ведомства и организации, в ведении которых находятся данные объекты. Однако процесс их создания идет крайне медленно - в год создается 10-12 систем. По состоянию на 1.10.2001 г. таких систем создано 15,7 % от потребности (16,5 % химически опасных объектов, 22,9% ядерно- и радиационно- опасных предприятий, 7,6 % гидроузлов).

С целью усиления контроля и повышения ответственности руководителей потенциально опасных объектов за эту работу целесообразно рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть вопрос о ходе выполнения указанного постановления Правительства Российской Федерации и принять действенные меры по его выполнению.

Одна из причин сложившегося положения - дефицит финансовых средств, направляемых в субъектах Российской Федерации и организациях на создание новых и реконструкцию существующих систем оповещения.

Проблема обеспечения готовности и надежности систем оповещения населения и органов управления имеет особую важность для общества и государства.

В целях решения этой проблемы во исполнение решения Межведомственной комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций от 30 июня 2000г. приказом МЧС России от 10 октября 2000г. № 508 утверждена Программа реконструкции систем оповещения гражданской обороны на территории Российской Федерации до 2010 года, которая предусматривает поэтапную реконструкцию систем оповещения.

В соответствии с мероприятиями первого этапа (2000-2002 гг.) в 2001 году:

* завершены государственные испытания нового комплекса технических средств оповещения (КТСО) П-166;
* приказом МЧС России от 8.10.01 г. № 368 КТСО П-166 принят на снабжение;
* организовано серийное производство П-166;
* разработаны типовые проекты и методические рекомендации по реконструкции территориальных систем оповещения гражданской обороны на базе КТСО П-166;
* разработано и направлено на согласование в Минсвязи России и МПТР России новое положение по эксплуатационно-техническому обслуживанию средств оповещения.

В 2002 году планируется:

* завершить разработку, провести государственные испытания, принять на снабжение и организовать серийное производство современных комплексов оповещения по сетям кабельного телевидения и подачи программ радиовещания;
* разработать типовые проекты и методические рекомендации по созданию в районах размещения потенциально опасных объектов локальных систем оповещения.

На втором этапе (2003 – 2010 гг.) планируется реализовать основные мероприятия по реконструкции и вводу в эксплуатацию систем оповещения гражданской обороны:

В результате выполнения программы, в значительной мере расширятся возможности систем оповещения ГО за счет эффективного использования каналов звукового сопровождения телерадиовещания, кабельного телевидения, мощных звукоизлучающих устройств, возможностей цифровых сетей связи, что в конечном итоге позволит повысить уровень защиты населения Российской Федерации в чрезвычайных ситуациях.

**Заключение**

Интересы повышения эффективности управления требуют глубокого анализа и оценки управленческой деятельности на всех уровнях руководства, использования последних достижений науки и техники.

Необходимы все более широкие и глубокие обобщения накопленного опыта управления РСЧС и ГО при ликвидации чрезвычайных ситуаций. Управление РСЧС и ГО должно вбирать все новое, передовое, что появляется в области управления и других сферах человеческой деятельности.

Вопросы управления единой государственной системой предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуации и гражданской обороны при возникно­вении чрезвычайных ситуаций являются сложными и во многом проблемными, что обязывает руководящий состав органов управления РСЧС и ГО постоянно совершенствовать формы и методы своей работы.

Опыт последнего времени показывает, что там, где управление организовано грамотно и базируется на современных средствах, ликвидация чрезвычайных ситуаций носит плановый, организованный характер. А это, в конечном счете, ведет к увеличению числа спасенных людей, качественному выполнению мероприятий по проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ, позволяет значительно экономии государственные средства.

#### **Список использованных источников и литературы**

1. Пряхин В.Н., Попов В.Я./ Защита населения и территорий в ЧС./ Москва, 1997.

2. Щебланин Н.П./ Система управления РСЧС./ Москва, 1999.

3. Батырев В.В., Бражников Ю.В. и др./ Сборник лекций для руководящего состава МЧС России/ Новогорск, 2002.