

УДК 351.861

Возможные направления совершенствования деятельности органов управления и сил гражданской обороны при проведении гуманитарных операций

ISSN 1996-8493

© Технологии гражданской безопасности, 2022

В.П. Малышев, С.Н. Азанов, О.В. Виноградов

Аннотация

На основе обобщения опыта проведения гуманитарных операций в ходе военных конфликтов предложены возможные направления по совершенствованию деятельности органов управления и сил гражданской обороны в рассматриваемой области.

Ключевые слова: гуманитарные катастрофы; чрезвычайное гуманитарное реагирование; спасательные воинские формирования; корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования; гуманитарная помощь в военных конфликтах.

Possible Directions for Improving the Activities of Management Bodies and Civil Defense Forces During Humanitarian Operations

ISSN 1996-8493

© Civil Security Technology, 2022

V. Malyshev, S. Azanov, O. Vinogradov

Abstract

Based on the generalization of humanitarian operations experience during military conflicts, possible directions for improving the activities of government bodies and civil defense forces in this area are proposed.

Key words: humanitarian disasters; emergency humanitarian response; rescue military formations; emergency humanitarian response corps; humanitarian assistance in military conflicts.

05.07.2022

Анализ исторического опыта развития гражданской обороны свидетельствует о том, что в условиях военных конфликтов одной из основных задач ее органов управления и сил в соответствии с дополнительными протоколами от 8 июня 1977 года к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года [1] является оказание гуманитарной помощи мирному населению, находящемуся в зоне конфликта. Об этом свидетельствует опыт выполнения мероприятий по гражданской обороне, в рамках действий МЧС России по оказанию гуманитарной помощи пострадавшему населению в Южной и Северной Осетии, Приднестровье, Ингушетии, Абхазии, Таджикистане, Югославии и Чечне [2, 3].

Рост значения и роли гуманитарных операций в военных конфликтах во многом носит объективный характер. В результате смещения вектора военных конфликтов с глобального на локально-региональный уровень появилась необходимость, а главное — возможность, более активного международного вмешательства в зонах локально-региональных конфликтов, гуманитарных кризисов и других чрезвычайных ситуаций. Модель гуманитарных операций, разработанная в рамках НАТО, вобрала в себя опыт широкомасштабного вмешательства альянса в локально-региональные конфликты конца XX — начала XXI веков. Вместе с тем она вряд ли может претендовать на универсальность. Эта модель разработана в рамках военно-политического блока стран Запада и основана исключительно на западном, прежде всего — американском, опыте. При этом носит ярко выраженный военизированный характер и, в конечном счете, подчинена «более важным» целям и задачам сил НАТО в зоне конфликта, зачастую в ущерб интересам и возможностям гражданского сектора по гуманитарной помощи местному населению [4]. Современные аспекты гуманитарных операций при чрезвычайных ситуациях и вооруженных конфликтах, основанные на документах международной системы гуманитарного реагирования, описал Ю. В. Бражников в материалах XIV Международной научно-практической конференции по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в 2009 году [5]. Однако тотальная гибридная война, развязанная коллективным Западом против Российской Федерации, разрушила основы гуманитарного права. В условиях активного участия стран НАТО в вооруженном конфликте на Украине осуществляется целенаправленное уничтожение населения Донбасса и других территорий юго-востока Украины с помощью современного ракетно-артиллерийского вооружения, поставляемого странами Запада. Даже ведущая страна международной системы гуманитарного реагирования — Швейцария — утратила статус нейтральной державы из-за активной поддержки стран НАТО в борьбе против России.

В условиях сохраняющейся напряженности, столкновений и массового вооружения населения в конфликтных зонах эффективное выполнение этих задач требует органичного сочетания гуманитарных и военных навыков. Однако большинство западных стран во главе с США либо вообще не располагают такими

формированиями, либо испытывают в них острый недостаток, поэтому, несмотря на все издержки, вынуждены опираться в гуманитарных операциях в основном на вооруженные силы.

Важным преимуществом сил гражданской обороны Российской Федерации в области чрезвычайного гуманитарного реагирования по сравнению с силами НАТО является их мобильность, гибкость, высокий уровень профессиональной подготовки [6]. Важное структурное преимущество «российской модели» выполнения задач гуманитарного характера состоит в том, что в отличие от западных стран, испытывающих острый недостаток в специальных формированиях для решения задач невоенного типа, Россия в достаточном количестве обладает такими подразделениями силовых ведомств, включая военизированные формирования МЧС России, Росгвардии и военной полиции Минобороны России.

Подразделения МЧС России имеют наибольший опыт выполнения гуманитарных миссий, в том числе в рамках операций Международной организации гражданской обороны, так как проводили и проводят операции гуманитарного реагирования во многих военных конфликтах: в Афганистане в 2001–2002 гг., Южной Осетии в 2008 г.; в настоящее время выполняют их в Сирии, Нагорном Карабахе и на Украине. В ходе этих операций осуществляются: первоочередное жизнеобеспечение; оказание медицинской помощи, гуманитарное разминирование; обнаружение и обезвреживание взрывоопасных предметов; ведение аварийно-восстановительных работ; поставка гуманитарного груза [6, 7, 8].

В результате нанесения ракетно-бомбовых ударов в 2008 году по городу Цхинвал было разрушено свыше 2 500 жилых зданий, 147 объектов социальной инфраструктуры и жилищно-коммунального хозяйства, из них: образования — 29; культуры — 7; транспорта — 10; газоснабжения — 6; электроснабжения — 32; здравоохранения — 17; государственного и муниципального управления — 22; связи — 14; водоснабжения — 10. На основе экспертных расчетов полный экономический ущерб, полученный Республикой Южная Осетия, оценивался в 125 млрд руб.

В ходе гуманитарной операции подразделениями сил гражданской обороны Российской Федерации населению Южной Осетии было доставлено более 11 524 тонн груза гуманитарной помощи; организовано временное размещение беженцев в количестве 5966 чел., в том числе 2258 детей. Пиротехническими расчетами МЧС России обнаружено и обезврежено 2756 взрывоопасных предметов; оказана помощь по первоочередному жизнеобеспечению населения на сумму 12 830 млн рублей [4].

За пять лет сирийского конфликта число жертв превысило 280 тыс. чел., из них около 100 тыс. гражданских лиц; свыше 100 тыс. убитыми потеряла Сирийская армия; около 50 тыс. боевиков было убито и свыше 4 млн чел. бежало из страны. Экономические потери Сирии с 2011 года оцениваются в \$259 млрд. Разрушено 25,5 тыс. зданий и около 1 200 сооружений — объектов культурного наследия. В Сирию был

доставлен аэромобильный госпиталь МЧС России с медицинским персоналом, техникой и оперативной группой. За время работы аэромобильного госпиталя МЧС России в г. Алеппо экстренную квалифицированную медицинскую помощь получило более 1 500 человек, в том числе более 500 детей [4].

После начала специальной военной операции Россия передала на Украину уже более 20 тыс. тонн гуманитарной помощи, сообщил руководитель Межведомственного координационного штаба Российской Федерации по гуманитарному реагированию — начальник Национального центра управления обороной генерал-полковник Михаил Мизинцев на брифинге 16.05.2022 [9]. Начиная с 2 марта 2022 года, подразделения гражданской обороны Российской Федерации провели более 1000 гуманитарных акций в Донецкой и Луганской народных республиках, Харьковской, Херсонской и Запорожской областях и организовали доставку предметов первой необходимости, продуктов питания, лекарственных препаратов и изделий медицинского назначения.

В ходе специальной военной операции осуществляются адресная гуманитарная помощь населению, гуманитарное разминирование, ведение аварийно-восстановительных работ и другие гуманитарные акции на освобожденных территориях Украины. С 17 апреля 2022 г. более сотни большегрузных автомобилей МЧС России доставили на Донбасс и Украину свыше 1 тыс. тонн гуманитарного груза. В состав груза входили: бутилированная вода, продукты питания, мука, крупы, растительное масло, лекарственные препараты, стройматериалы. Кроме того, в рамках гуманитарной миссии в ДНР доставили станции для очистки воды и машины для санитарной обработки территорий.

На освобожденных территориях Донбасса пиротехнические подразделения из состава сил гражданской обороны Российской Федерации проводят гуманитарное разминирование. Кроме того, сотрудники МЧС России выполняют работы по выдаче единовременных выплат пенсионерам и работникам бюджетной сферы на освобожденных территориях Украины. Всего за три недели выплаты получило более 5,5 тыс. чел. Пункты выдачи работают ежедневно без выходных. Маломобильным и престарелым гражданам такая помощь оказывается на дому (рис. 1).

На основе анализа опыта проведения гуманитарных акций могут быть предложены следующие направления дальнейшего совершенствования способов подготовки и участия подразделений гражданской обороны Российской Федерации в гуманитарных операциях [10]:

включение в состав сил гражданской обороны чрезвычайного гуманитарного реагирования малых мобильных госпиталей для оказания медицинской помощи;

увеличение численности и совершенствование навыков гуманитарного разминирования пиротехнических подразделений гражданской обороны (рис. 2);

оказание содействия странам-членам ОДКБ в подготовке спасательных формирований для участия



Рис. 1. Более сотни большегрузных автомобилей МЧС России продолжают доставлять на Донбасс и Украину тонны гуманитарного груза



Рис. 2. На освобождённых территориях Донбасса пиротехнические подразделения МЧС России проводят разминирование

в гуманитарных операциях на базе ЦСООР «Лидер» и Ногинского спасательного центра.

При организации гуманитарных операций особое значение имеет учет реальных потребностей пострадавшего населения в конфликтных зонах для определения необходимой номенклатуры и объема гуманитарной помощи. В настоящее время при определении необходимой номенклатуры руководствуются распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2013 г. № 1765-р «Об утверждении перечня товаров, работ, услуг, необходимых для оказания гуманитарной помощи либо ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного или техногенного характера». Этот перечень включает товары, работы и услуги, исходя из кодов по Общероссийскому классификатору продукции по видам экономической деятельности. Вместе с тем опыт организации гуманитарной помощи на Украине свидетельствует о необходимости корректировки данного перечня с учетом реальных потребностей пострадавших, которые в первую очередь нуждаются в следующем:

детское питание: баночки (фруктовое, мясное, овощное пюре), каши детские, сок (в картонных коробках), бутылочки для кормления малышей;

питание для взрослых: крупы (рис, гречка, манка), хлеб, сухари, сушки, печенье, макароны, сухое молоко, сухая картошка, масло подсолнечное, топленое масло, консервы (мясные, рыбные), сахар, джем, повидло (в мягких упаковках), чай и кофе в пакетиках, шоколад, конфеты, орехи, сухофрукты;

средства санитарии и гигиены: зубные щетки и зубная паста, шампунь, бальзам, туалетное и хозяйственное мыло, туалетная бумага и бумажные салфетки, крем для рук, вата и ватные диски, гигиенические женские прокладки, тампоны, бритвенные станки, ушные палочки, стиральный порошок, сода;

средства ухода за детьми: подгузники, одноразовые пеленки, влажные салфетки, детское масло, присыпка (тальк), шампунь, крем для тела, крем под подгузник;

канцелярские принадлежности: ручки, карандаши, фломастеры, краски, альбомы, тетради;

предметы быта: термосы, кипятивильники, спальные мешки, фонарики, батарейки, постельное белье (новое), полотенца (новые), флисовые пледы.

Проведенный анализ показал, что основными активными формами участия сил гражданской обороны Российской Федерации в вооруженных конфликтах являются гуманитарные операции. Их проведение направлено на организацию мероприятий по защите населения и его жизнеобеспечению в зоне вооруженного конфликта.

К таким мероприятиям могут быть отнесены [10, 11, 12]:

создание условий для организованного выезда в безопасные районы гражданского населения, находящегося в зоне вооруженного конфликта;

формирование организованных групп беженцев и коридоров для их перемещения;

адресная реализация гуманитарной помощи;

восстановление или временное развертывание объектов жизнеобеспечения для населения в зоне конфликта;

обнародование объективной информации о положении населения в зоне конфликта;

гуманитарное разминирование и обезвреживание неразорвавшихся боеприпасов;

первичная медицинская помощь.

В правовом отношении задача по осуществлению мер чрезвычайного гуманитарного реагирования, в том числе за пределами Российской Федерации, была возложена на МЧС России только в 2004 году в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868. Для выполнения этой задачи сформирован Российский Национальный Корпус чрезвычайного гуманитарного реагирования.

Важнейшим фактором продвижения российских гуманитарных подходов в ключевых регионах мира являются гуманитарные центры, центры подготовки пожарных и спасателей, которые выполняют задачи гуманитарного реагирования на Кубе, в Никарагуа, Сербии и других регионах земного шара [13, 14].

Несмотря на активное противодействие стран НАТО, продолжает функционировать и развиваться Российско-Сербский гуманитарный центр. В 2017 году открыт Российско-Армянский центр гуманитарного реагирования. В рамках реализации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Кыргызской Республики о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций продолжается работа по созданию на территории

Кыргызской Республики Российско-Киргизского центра гуманитарного реагирования. В настоящее время МЧС России совместно с МЧС Кыргызской Республики завершили работу по программно-техническому оснащению и внедрению в эксплуатацию первой очереди единой информационно-управляющей системы Кыргызской Республики.

В рамках региональных международных организаций (ЕЭК) проводится работа по созданию единой нормативной правовой базы в области защиты населения, технических регламентов и упрощенных правил прохождения границы при гуманитарных акциях.

Вместе с тем в Российской Федерации гуманитарная деятельность в зонах военных конфликтов практически не регулируется нормативными правовыми актами и методическими документами [15]. При этом в 90-е годы в целях правового регулирования деятельности по оказанию гуманитарной помощи Российской Федерации был принят Федеральный закон «О безвозмездной помощи (содействии) Российской Федерации и внесении изменений и дополнений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о налогах и об установлении льгот по платежам в государственные внебюджетные фонды в связи с осуществлением безвозмездной помощи (содействия) Российской Федерации», а также выпущено постановление Правительства Российской Федерации от 4 декабря 1999 года № 1335 «Об утверждении Порядка оказания гуманитарной помощи (содействия) Российской Федерации» [16]. В то же время в области гражданской обороны нет ни одного нормативного акта, регулирующего эту деятельность.

В настоящее время в связи с экономическими санкциями и информационной войной разрушается весь действующий социально-экономический миропорядок. Тотальная гибридная война, развязанная странами Запада, вобрала в себя самые различные действия: психологические операции, диверсионно-разведывательные действия, военно-экономическую борьбу, активизацию киберпреступности и кибертерроризма. Существующая организационная структура гражданской обороны Российской Федерации, включающая практически все органы государственной власти и местного самоуправления, а также опыт гуманитарного реагирования сил МЧС России, позволяет оперативно осуществлять меры, необходимые для жизнеобеспечения населения в условиях военных конфликтов [17] (рис. 3).

Основами государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года предусмотрено совершенствование мер, направленных на первоочередное жизнеобеспечение населения, пострадавшего при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов. Кроме того предусмотрено участие органов управления гражданской обороной и сил гражданской обороны в мероприятиях, проводимых Международной организацией гражданской обороны, и их участие в международных акциях по защите и спасанию населения в зонах бедствий и оказанию гуманитарной помощи.



Рис. 3. Осуществление мер, необходимых для жизнеобеспечения населения в условиях военного конфликта на территориях Донбасса

Одним из направлений совершенствования этих мер является нормативное правовое обеспечение гуманитарной деятельности гражданской обороны.

Актуальность нормативного правового обеспечения гуманитарной деятельности органов управления и сил гражданской обороны Российской Федерации обусловлена увеличением масштаба гуманитарных последствий, ростом числа пострадавших и нуждающихся в гуманитарной помощи в ходе проведения специальной военной операции на Украине, которому способствуют следующие негативные факторы:

- постоянные ракетно-артиллерийские удары по жилому сектору населенных пунктов на освобожденных территориях;

- разрушение транспортной и социальной инфраструктуры, нанесение ударов по потенциально опасным объектам;

- массовое применение мин в городской среде;

- тотальные репрессии инакомыслящих граждан Украины, что способствует возникновению неконтролируемых потоков беженцев.

Совершенствование нормативного правового обеспечения в области гуманитарного реагирования в области гражданской обороны представляется целесообразным осуществлять по направлениям, приведенным на рис. 4.

Таким образом, анализ опыта гуманитарного реагирования гражданской обороны и МЧС России в ходе современных вооруженных конфликтов позволяет сделать вывод о необходимости совершенствования нормативно-методической базы в области гуманитарного реагирования, в том числе разработки следующих документов:

- нормативного правового акта Правительства Российской Федерации «Положение об организации гуманитарного реагирования», регулирующего отношения в области подготовки к организации гуманитарного реагирования и определяющего порядок проведения мероприятий гуманитарного реагирования, а также действий органов управления и подразделений сил гражданской обороны по гуманитарному реагированию;

- нормативного правового акта Правительства Российской Федерации «Порядок привлечения профессиональных аварийно-спасательных формирований и других подразделений сил гражданской обороны к участию в гуманитарных операциях»;

- методических рекомендаций по определению номенклатуры и потребных объемов материальных средств, необходимых для оказания гуманитарной помощи населению в зонах военных конфликтов;

- методических рекомендаций по организации контроля за соблюдением гуманитарных правовых норм в зонах военных конфликтов.

Принятие указанных документов позволит, на наш взгляд, обеспечить эффективное проведение гуманитарных операций в условиях военных конфликтов, обеспечив необходимые для выживания населения условия.



Рис. 4. Основные направления совершенствования нормативного правового обеспечения гуманитарной деятельности в области гражданской обороны

Литература

- Дополнительные протоколы от 8 июня 1977 года к Женевским конвенциям от 12 августа 1949 года.
- Шойгу С. К., Воробьев С. Л., Владимиров В. А. и др.* От МПВО к гражданской защите: Исторический очерк. М.: УРСС, 1998. 336 с.
- Гуманитарные операции при чрезвычайных ситуациях и в вооруженных конфликтах: VII Всероссийская научно-практическая конференция, г. Москва, 29–30 мая 2002 г.: Доклады и выступления / Под общ. ред. Ю. Л. Воробьева. М.: «КРУК-Престиж», 2002. 304 с.
- Шойгу С. К., Воробьев Ю. Л. и др.* Современные войны и гражданская оборона. М.: ИПП «Куна», 2008. 293 с.
- Бражников Ю. В.* Оказание чрезвычайной гуманитарной помощи населению иностранных государств и российским гражданам, находящимся за рубежом // Современные аспекты гуманитарных операций при чрезвычайных ситуациях и вооруженных конфликтах: Материалы XIV Международной научно-практической конференции по проблемам защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2009. С. 21–27.
- Фалеев М. И., Мингалеев С. Г.* Гражданская оборона России в системе международного гуманитарного реагирования в Исламской республике Афганистан, Южной Осетии, Сирии. М.: ФКУ ЦСИ ГЗ МЧС России, 2018.
- Бражников Ю. В.* Международная система гуманитарного реагирования. роль и место в ней соответствующих структур Российской Федерации // Гуманитарные операции при чрезвычайных ситуациях и в вооруженных конфликтах: VI Всероссийская научно-практическая конференция: Доклады и выступления / ФКУ ЦСИ ГЗ МЧС России. М.: «КРУК-Престиж», 2002. С. 142–155.
- Азанов С. Н., Лебедев А. В., Малышев, В. П., Семикин Э. А.* Перспективы развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Моногр. / МЧС России. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2021. 196 с.
- Россия передала на Украину более 20 тысяч тонн гуманитарной помощи [Электронный ресурс] // Портал РИА НОВОСТИ. URL: <https://ria.ru/20220516/gumpomosch-1788907990.html> (дата обращения: 09.08.2022).
- Бражников Ю. В., Владимиров В. А., Макеев В. А., Сорокин В. И.* Гуманитарные операции МЧС России. М.: «КРУК-Престиж», 2002. 240 с.
- Диденко С. Л., Малышев В. П., Сосунов И. В.* Методические основы обеспечения защищенности критически важных и потенциально опасных объектов / МЧС России. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2019. 290 с.
- Фалеев М. И., Малышев В. П., Макиев Ю. Д.* Раннее предупреждение о чрезвычайных ситуациях. М.: ФКУ ЦСИ ГЗ МЧС России, 2015.
- Бражников Ю. В.* Материалы к позиции Российской Федерации по созданию при ООН или под эгидой ООН международного агентства по чрезвычайным ситуациям // Проблемы правовых и экономических способов предупреждения и минимизации ущерба, возникшего в условиях чрезвычайных ситуаций: Доклады и тезисы выступлений: Международная конференция. М.: ВНИИ ГОЧС, 2000. С. 289–293.
- Владимиров В. А., Малышев В. П., Фалеев М. И.* Основы стратегического планирования в области гражданской обороны и защиты населения / МЧС России. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2018.
- Самсонов К. П.* Проблемные блоки долгосрочного прогнозирования ресурсного обеспечения социально-экономического развития страны и ее военной безопасности // Сб. научных трудов ИМЭИ. 2014. № 2.
- Фалеев М. И., Быков А. А., Малышев В. П.* Экономические механизмы ресурсного обеспечения мероприятий по защите населения и территорий от угроз военного, природного и техногенного характера / МЧС России. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2017. 340 с.
- Фалеев М. И., Малышев В. П.* Научные проблемы строительства, развития и применения сил и средств МЧС России // Сб. материалов «Научные проблемы национальной безопасности Российской Федерации». М.: Издательство «Известия», 2012. Вып. 5. 183–193 с.

Сведения об авторах

Малышев Владлен Платонович: д. х. н., проф., засл. деятель науки РФ, ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), г. н. с. науч.-исслед. центра.
Москва, Россия.
SPIN-код: 2163-3798.

Азанов Сергей Николаевич: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), с. н. с. науч.-исслед. центра.
Москва, Россия.
SPIN-код: 1170-9015.

Виноградов Олег Владимирович: к. т. н., ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), в. н. с. науч.-исслед. центра.
Москва, Россия.
SPIN-код: 3056-0611.

Information about authors

Malyshev Vladlen P.: ScD (Chemistry Sc.), Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, All-Russian Research Institute for Civil Defense And Emergencies, Chief Researcher, Research Center.
Moscow, Russia.
SPIN-scientific: 2163-3798.

Azanov Sergey N.: All-Russian Research Institute for Civil Defense And Emergencies, Senior Researcher, Research Center.
Moscow, Russia.
SPIN-scientific: 1170-9015.

Vinogradov Oleg V.: PhD (Technical Sc.), All-Russian Research Institute for Civil Defense And Emergencies, Leading Researcher, Research Center.
Moscow, Russia.
SPIN-scientific: 3056-0611.

Издания ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ)

Авторы, название	URL
<i>Степанов В. Я.</i> История чрезвычайной спасательной службы в лицах: историко-художественный публицистический сборник. 2-е изд., доп. и перераб.	https://elibrary.ru/item.asp?id=29272799
<i>Акимов В. А. и др.</i> Астероидно-кометная опасность: стратегия противодействия. Монография.	http://elibrary.ru/item.asp?id=25104782
<i>Верескун А. В. и др.</i> Комплексное исследование влияния рисков природных и техногенных чрезвычайных ситуаций на безопасность жизнедеятельности населения Республики Крым и г. Севастополя. Монография.	http://elibrary.ru/item.asp?id=24142485
Настольная книга руководителя гражданской обороны. Издание 2-е, актуализированное и дополненное.	http://elibrary.ru/item.asp?id=24401975