

Нормативное регулирование обеспечения функционирования организаций, необходимых для выживания населения

ISSN 1996-8493
DOI:10.54234/CST.19968493.2023.20.1.75
© Технологии гражданской безопасности, 2023

О.В. Виноградов

Аннотация

Анализ особенностей современных вооруженных конфликтов и крупномасштабных чрезвычайных ситуаций показал, что наиболее частые последствия возникают в результате поражения (повреждения) объектов социальной инфраструктуры, объектов, необходимых для выживания населения. В связи с этим актуальным является вопрос обеспечения устойчивости функционирования таких объектов. В статье рассматривается система нормативных актов, регламентирующих вопросы обеспечения устойчивости организаций.

Ключевые слова: гражданская оборона; чрезвычайные ситуации; устойчивость функционирования организаций; основные производственные фонды; защита населения; мероприятия по защите.

Policy Management of Ensuring the Functioning of Organizations Necessary for Survival of the Population

ISSN 1996-8493
DOI:10.54234/CST.19968493.2023.20.1.75
© Civil Security Technology, 2023

O. Vinogradov

Abstract

The peculiarity analysis of the modern armed conflicts and large-scale emergencies has shown that the greatest consequences arise as a result of the destruction (damage) of social infrastructure facilities, facilities necessary for the population survival. In this regard, the issue of ensuring functioning sustainability of such facilities is relevant. The article considers the system of normative acts regulating the issues of ensuring organizations sustainability.

Key words: civil defense; emergencies; sustainability of the organizations functioning; fixed production assets; population protection; protection measures.

14.12.2022

Введение

В современном мире глобальные последствия климатических изменений, вызванных, в том числе, активным антропогенным воздействием, способствуют росту чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и биолого-социального характера, влекут за собой жертвы и нарушение условий жизнедеятельности населения, разрушение объектов инфраструктуры, производственных объектов, огромный материальный ущерб. Попытки западных стран, и в первую очередь — США, сохранить глобальное доминирование приводят к возникновению политических и экономических кризисов, вооруженных конфликтов в различных регионах планеты. Развертывание группировок НАТО вблизи границ Российской Федерации, попытка сделать из Украины антироссийский плацдарм, нанесение ударов по территориям Донецкой и Луганской Народных Республик привели к необходимости проведения специальной военной операции. Продолжающиеся удары вооруженных сил Украины по территории Российской Федерации, попытки нанесения непоправимого урона потенциально опасным и критически важным объектам, беспрецедентное санкционное давление существенно повышают роль устойчивости функционирования экономики страны.

Проблема обеспечения устойчивости функционирования объектов экономики в военное время не нова. Зародившись в 30 годы XX века как ответ на развитие средств вооруженной борьбы, в 80–90 годы она впитала в себя и вопросы защиты в чрезвычайных ситуациях. Важность решения этих вопросов отмечал А. Т. Алтуний [1, 2].

После развала Советского Союза изменилась система нормативных и распорядительных документов в области защиты населения в мирное и военное время, изменились взгляды на массированное применение оружия массового поражения. В результате некоторые вопросы, в том числе в части обеспечения устойчивости функционирования организаций, оказались в несколько «размытом» правовом поле, что потребовало дополнительного внимания к этим вопросам.

В связи с этим вопросам повышения устойчивости функционирования организаций уделялось большое внимание при проведении исследований.

Так, Р.А. Дурневым и Е. М. Мещеряковым предложен подход к повышению устойчивости функционирования критически важных объектов при воздействии современных средств поражения [3]; специалистами АГЗ МЧС России рассматривались проблемы защиты материальных ценностей и обеспечения устойчивости функционирования объектов экономики в чрезвычайных ситуациях [4], а специалистами факультета гражданской обороны Общевойсковой академии Вооруженных сил Российской Федерации — вопросы управления территориальными рисками на основе выбора комплекса защитных мероприятий [5].

В связи с этим целью исследования является формирование на основе анализа нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативно-технических и методических документов в области гражданской

обороны и защиты в чрезвычайных ситуациях системы нормативного регулирования в области обеспечения устойчивости функционирования организаций, необходимых для выживания населения.

Мероприятия по обеспечению устойчивости функционирования организаций (объектов)

Под «устойчивостью функционирования объекта» понимается «способность объекта производить продукцию установленного объема и номенклатуры или выполнять свои функциональные задачи в условиях реализации опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера» [6].

Национальный стандарт ГОСТ Р 22.2.12-2020 дает расширенную трактовку этого термина. «Устойчивость функционирования объектов экономики и жизнеобеспечения населения при военных конфликтах, а также при чрезвычайных ситуациях: Способность объектов экономики и жизнеобеспечения населения противостоять опасностям, возникающим при военных конфликтах, вследствие этих конфликтов или при чрезвычайных ситуациях, с целью поддержания выпуска продукции или оказания услуг в запланированном объеме и номенклатуре; предотвращения или ограничения угрозы жизни и здоровью персонала, населения и материального ущерба, а также с целью восстановления в минимальные сроки утраченных функций объектов» [7].

Устойчивость функционирования организаций (объектов) достигается выполнением ряда мероприятий, представленных на рис. 1 [8].

Анализ нормативных правовых актов, нормативно-технических и методических документов в рассматриваемой области позволил выявить те из них, которые явно содержат требования (правила), затрагивающие вопросы обеспечения устойчивости функционирования организаций (объектов), необходимых для выживания населения.

Система нормативных документов в области устойчивости функционирования организаций

Значимость вопросов обеспечения устойчивости функционирования организаций подтверждается тем, что меры по их решению закреплены требованиями нормативных правовых актов Российской Федерации, относящимися к сфере обороны страны, общественной безопасности и градостроительной деятельности.

Так, статьей 14 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного техногенного характера» установлено, что: «организации обязаны планировать и проводить мероприятия по повышению устойчивости функционирования организаций и обеспечению жизнедеятельности работников организаций в чрезвычайных ситуациях» [9].

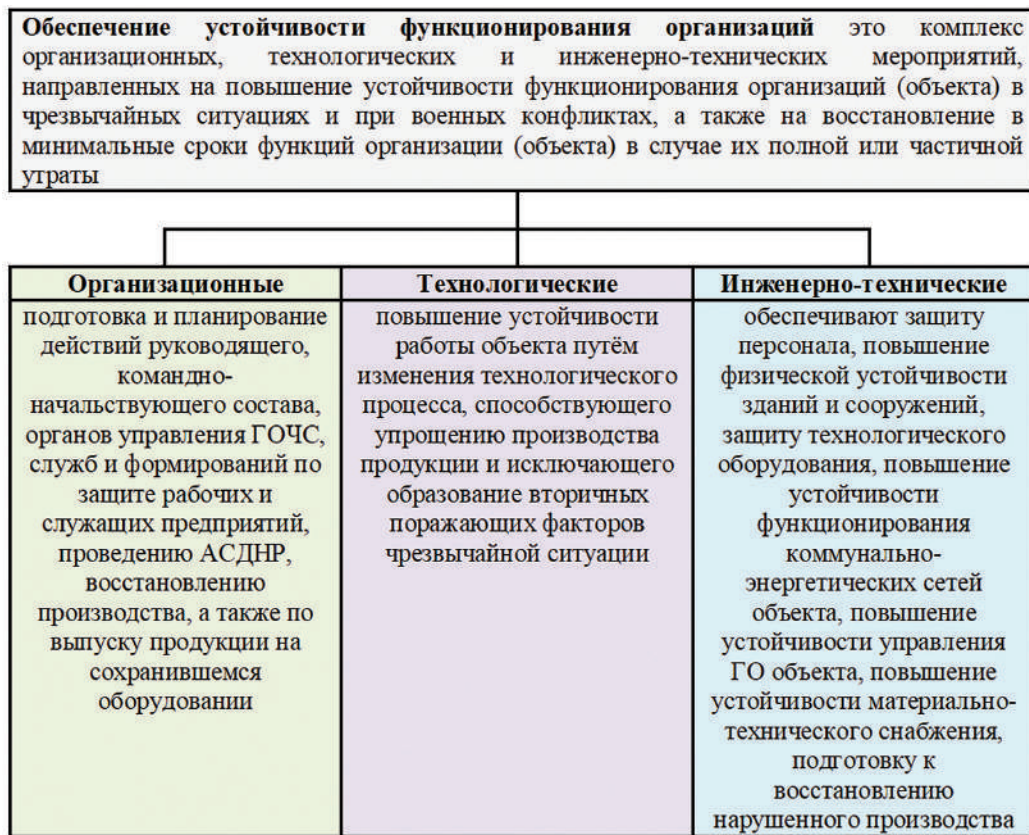


Рис. 1. Комплекс мероприятий по повышению устойчивости функционирования организаций

Одной из задач гражданской обороны, определенной статьей 2 Федерального закона «О гражданской обороне», является: «обеспечение устойчивости функционирования организаций, необходимых для выживания населения при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера» [10].

Положением о гражданской обороне в Российской Федерации [11] определены основные мероприятия по гражданской обороне, осуществляемые в целях решения задачи, связанной с обеспечением устойчивости функционирования организаций, необходимых для выживания населения (рис. 2).

Вопросы обеспечения устойчивости функционирования организаций нашли свое отражение и в градостроительной деятельности. К основным принципам законодательства о градостроительной деятельности и изданных в соответствии с ним нормативных правовых актов отнесен принцип: «осуществление градостроительной деятельности с соблюдением требований безопасности территорий, инженерно-технических требований, требований гражданской обороны, обеспечением предупреждения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, принятием мер по противодействию террористическим актам» [12].

Так, в состав проекта планировки территорий должен входить раздел «Перечень мероприятий по защите территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, в том числе по обеспечению пожарной безопасности и по гражданской обороне» [12].

Состав разделов проектной документации и требования к их содержанию определены Правительством Российской Федерации [13].

Проектная документация на ряд объектов (рис. 3) должна содержать перечень мероприятий по гражданской обороне, мероприятий по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Сводом правил СП 165.1325800.2014 установлены требования к инженерно-техническим мероприятиям по гражданской обороне, которые должны соблюдаться: «при подготовке документов территориального планирования и документации по планировке территорий, при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов использования атомной энергии (в том числе ядерных установок, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ, пунктов хранения радиоактивных отходов), опасных производственных объектов, особо опасных, технически сложных, уникальных объектов и объектов гражданской обороны» [14].

В иных нормативных правовых и нормативно-технических документах также содержатся требования к мероприятиям по гражданской обороне, в той или иной мере регламентирующие вопросы обеспечения устойчивости функционирования организаций.

Мероприятия, направленные на повышение устойчивости функционирования организации, планируются и проводятся так, чтобы при наименьших затратах достигнуть наибольшей эффективности. Это достигается разработкой и внедрением мероприятий при

Мероприятия по гражданской обороне	создание и организация работы в мирное и военное время комиссий по вопросам повышения устойчивости функционирования объектов экономики
	рациональное размещение населенных пунктов, объектов экономики и инфраструктуры, а также средств производства в соответствии с требованиями строительных норм и правил осуществления инженерно-технических мероприятий гражданской обороны
	разработка и проведение мероприятий, направленных на повышение надежности функционирования систем и источников газо-, энерго- и водоснабжения
	разработка и реализация в мирное и военное время инженерно-технических мероприятий гражданской обороны
	планирование, подготовка и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ на объектах экономики, продолжающих работу в военное время
	заблаговременное создание запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, необходимых для сохранения и (или) восстановления производственного процесса
	создание страхового фонда документации
	повышение эффективности защиты производственных фондов при воздействии на них современных средств поражения

Рис. 2. Мероприятия по гражданской обороне

проектировании и строительстве новых объектов, реконструкции или капитальном ремонте имеющихся.

Финансирование целевых программ по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечению устойчивого функционирования организаций осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством субъекта Российской Федерации [15].

В мае 2022 г. МЧС России утверждены Рекомендации по защите основных производственных фондов организации в целях повышения устойчивости функционирования объектов экономики при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов [16]. Рекомендации определили цель, задачи, методы, перечень и состав мероприятий по повышению устойчивости функционирования организаций, необходимых для выживания населения при военных конфликтах или

вследствие этих конфликтов посредством защиты их основных производственных фондов от современных средств поражения и вторичных поражающих факторов.

С учетом изложенного структура основных нормативных актов, регламентирующих деятельность в области обеспечения устойчивости функционирования организаций, представлена на рис. 4.

Необходимо отметить, что ряд рассмотренных документов относится к вопросам гражданской обороны, ряд — к вопросам защиты в чрезвычайных ситуациях, некоторые затрагивают обе этих области.

Ранее, изучая данный вопрос, автором было отмечено: «При этом необходимо учесть, что государственная политика Российской Федерации в области гражданской обороны и в области защиты в чрезвычайных ситуациях регламентируется различными ветвями законодательства и относится к различным областям



Рис. 3. Перечень объектов, проектная документация на которые должна содержать мероприятия по гражданской обороне и предупреждению чрезвычайных ситуаций

Гражданская оборона	Защита в чрезвычайных ситуациях	Градостроительная деятельность
Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне»	Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»	Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации»
Постановление Правительства РФ от 26.11.2007 № 804 «Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации»	Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»	Постановление Правительства РФ от 16.02.2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию»
Иные нормативные правовые акты, содержащие требования в области обеспечения устойчивости функционирования организаций		
Свод правил СП 165.1325800.2014 «Инженерно-технические мероприятия по гражданской обороне. Актуализированная редакция СНиП 2.01.51-90»		
ГОСТ Р 22.2.12-2020 Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Повышение устойчивости функционирования организаций в чрезвычайных ситуациях. Основные положения		
ГОСТ Р 42.2.01-2014. «Гражданская оборона. Оценка состояния потенциально опасных объектов, объектов обороны и безопасности в условиях воздействия поражающих факторов обычных средств поражения. Методы расчета»		
Иные нормативно-технические акты, содержащие требования в области обеспечения устойчивости функционирования организаций		
Рекомендации по защите основных производственных фондов организации в целях повышения устойчивости функционирования объектов экономики при военных конфликтах или вследствие них		

Рис. 4. Структура основных нормативных актов, регламентирующих деятельность в области обеспечения устойчивости функционирования организаций

государственного управления. По каждому из направлений приняты соответствующие законодательные и иные нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность в соответствующей области. Для каждого из направлений определены органы управления, силы и средства и задачи. Действия по защите населения в каждом из направлений регламентируются соответствующими планами» [17].

Так, например, вопросы устойчивости функционирования организаций в условиях чрезвычайных ситуаций возлагаются на комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности, а в условиях подготовки к ведению и ведения гражданской обороны — на комиссии по вопросам повышения устойчивости функционирования объектов экономики.

В результате возникают некоторое «противоречие», некоторая «расплывчатость» в полномочиях и ответственности органов власти и управления. Одним из путей снятия таких противоречий является интеграция единой государственной системы предупреждения

и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны [17]. Проведенные ранее исследования позволили определить основные направления ее проведения [18] и пути оптимизации состава мероприятий при ликвидации долговременных последствий крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, которые позволят обеспечить устойчивость функционирования организаций как в военное время, так и в условиях чрезвычайных ситуаций [18, 19].

Выводы

Опасности, возникающие при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, крупномасштабные чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера являются угрозами, оказывающими существенное влияние на состояние национальной безопасности Российской Федерации. Реализация этих угроз приводит к гибели и поражению людей, выходу из строя объектов транспорта, энергетики, критически важной инфраструктуры, жизнеобеспечения населения,

приносит существенный материальный ущерб. Одним из основных элементов парирования таких угроз является обеспечение устойчивости объектов инфраструктуры. Проведенные исследования показали наличие необходимой нормативной базы в области обеспечения

устойчивости функционирования организаций. Вместе с тем вопросы нормативно-технического регулирования, методического обеспечения, учет новых методов, способов, конструкций и материалов требуют дальнейших исследований и разработки национальных стандартов.

Литература

1. Алтунин А. Т. Формирование гражданской обороны в борьбе со стихийными бедствиями. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Стройиздат, 1978. 247 с.
2. Гражданская оборона: Учеб. пособ. / Под ред. А. Т. Алтунина. М.: Воениздат, 1982. 192 с., ил.
3. Дурнев Р. А. Повышение устойчивости функционирования критически важных объектов при воздействии современных средств поражения: перспективные задачи гражданской обороны / Р. А. Дурнев, Е. М. Мещеряков // Технологии гражданской безопасности. 2016. Т. 13. № 2(48). С. 54–58. EDN: WCLBZX.
4. Проблемы защиты материальных ценностей и обеспечения устойчивости функционирования объектов экономики в чрезвычайных ситуациях / Ю. Н. Рейхов, К. В. Тугушов, В. А. Нестеров, А. Ю. Лебедев // Гражданская оборона на страже мира и безопасности: Материалы V Междунар. науч.-практ. конференции, посвященной Всемирному дню гражданской обороны: в 4 ч., Москва, 1 марта 2021 года. М.: АГПС МЧС России, 2021. С. 3–12. EDN: HNEGTD.
5. Управление территориальными рисками на основе выбора комплекса защитных мероприятий / А. И. Овсяник, О. А. Косоруков, О. В. Виноградов, А. В. Кокаев // Совершенствование гражданской обороны в Российской Федерации: Материалы III Науч.-практ. конференции, Москва, 10 октября 2006 года. М.: ООО «ИПП «КУНА», 2006. С. 45–49. EDN: TXBAJH.
6. ГОСТ Р 42.2.01-2014. «Гражданская оборона. Оценка состояния потенциально опасных объектов, объектов обороны и безопасности в условиях воздействия поражающих факторов обычных средств поражения. Методы расчета» [Электронный ресурс] // Портал КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23919/ (дата обращения: 03.10.2022).
7. ГОСТ Р 22.2.12-2020 «Безопасность в чрезвычайных ситуациях. Повышение устойчивости функционирования организаций в чрезвычайных ситуациях. Основные положения» [Электронный ресурс] // Портал КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_26223/ (дата обращения: 03.10.2022).
8. Основы подготовки объектов экономики к безопасному и устойчивому функционированию в чрезвычайных ситуациях. Учебное пособие. Ч. 2 / Под ред. д. т. н., проф. М. П. Цивилева. Издание ВИУ, 1999.
9. Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [Электронный ресурс] // Портал КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295/ (дата обращения: 03.10.2022).
10. Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» [Электронный ресурс] // Портал КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_17861/ (дата обращения: 03.10.2022).
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 804 «Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Портал КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_72818/ (дата обращения: 03.10.2022).
12. Федеральный закон от 29 декабря 2004 № 190-ФЗ «Градостроительный кодекс Российской Федерации» [Электронный ресурс] // Портал КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21040/ (дата обращения: 03.10.2022).
13. Постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2008 № 87 «О составе разделов проектной документации и требованиях к их содержанию» [Электронный ресурс] // Портал КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75048/ (дата обращения: 03.10.2022).
14. Свод правил СП 165.1325800.2014 «Инженерно-технические мероприятия по гражданской обороне. Актуализированная редакция СНиП 2.01.51–90» [Электронный ресурс] // Портал КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_26740/ (дата обращения: 03.10.2022).
15. Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» [Электронный ресурс] // Портал КонсультантПлюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_45914/ (дата обращения: 03.10.2022).
16. Рекомендации по защите основных производственных фондов организации в целях повышения устойчивости функционирования объектов экономики при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов (утв. МЧС России от 17.05.2022 № 2-4-71-16-11).
17. Виноградов О. В. О некоторых вопросах интеграции ГО и РСЧС // Гражданская оборона на страже мира и безопасности: Материалы IV Международной научно-практической конференции, посвященной Всемирному дню гражданской обороны. В 3-х ч., Москва, 28 февраля 2020 года / Сост.: М. В. Алешков, А. Г. Заворотный, Ю. А. Апарина и др. М.: АГПС МЧС России, 2020. С. 148–153. EDN: DRZHLC.
18. Виноградов О. В. Направления интеграции единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны // Совершенствование единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и гражданской обороны Российской Федерации на современном этапе: Сб. трудов XXX Международной научно-практической конференции, Химки, 19 марта 2020 года. Химки: АГЗ МЧС России, 2020. С. 33–39. EDN: DMFVLA.
19. Малышев В. П. Возможные направления оптимизации состава мероприятий при ликвидации долговременных последствий крупномасштабных чрезвычайных ситуаций / В. П. Малышев, О. В. Виноградов // Технологии гражданской безопасности. 2020. Т. 17. № 3(65). С. 15–20. EDN: DRFRQF.

Сведения об авторе

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

Information about author

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.