

## Обоснование некоторых терминов в области подготовки и проведения эвакуационных мероприятий

ISSN 1996-8493

DOI:10.54234/CST.19968493.2022.19.2.72

© Технологии гражданской безопасности, 2022

**В.В. Абрамов**

В статье на основе анализа содержания эвакуационных мероприятий предложено обоснование сущности терминов «эвакуационные мероприятия» и «способы проведения эвакуационных мероприятий».

**Ключевые слова:** эвакуационные мероприятия; способы проведения эвакуационных мероприятий.

## Some Terms Justification in the Field of Evacuation Measures Preparation and Conduct

ISSN 1996-8493

DOI:10.54234/CST.19968493.2022.19.2.72

© Civil Security Technology, 2022

**V. Abramov**

### Abstract

Based on the analysis of evacuation measures content, the substantiation of the term essence "evacuation measures" and "methods of carrying out evacuation measures" is proposed in the article.

**Key words:** evacuation measures; methods of carrying out evacuation measures.

18.01.2022

В условиях неполной обеспеченности защитными сооружениями населения городов и населенных пунктов, являющихся вероятными объектами поражения потенциального противника, проведение эвакуационных мероприятий является основным необходимым способом защиты от современных средств поражения. При этом эвакуация населения по планам гражданской обороны и размещение его в безопасных районах занимают отдельное место в системе защиты граждан Российской Федерации.

Эвакуация населения является сложной задачей, успешность ее проведения определяется: заблаговременной подготовкой эвакуационных органов, систем

оповещения и связи; детальным планированием с учетом местных условий и особенностей; заблаговременной подготовкой сил и средств, обеспечивающих её проведение; тщательной проработкой всех мероприятий по планированию, подготовке и проведению эвакуации.

В настоящее время в МЧС России проводится большая работа по актуализации основных нормативных правовых документов по планированию, подготовке и ведению гражданской обороны в Российской Федерации. В том числе: исследуются основные вопросы и положения по планированию, подготовке и проведению эвакуационных мероприятий; пересматриваются основные концептуальные модели и исходные

положения, заложенные в действующие нормативные правовые документы.

В соответствии с Федеральным законом «О гражданской обороне» эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы является одной из основных задач гражданской обороны. При этом проведение мероприятий по планированию, подготовке и проведению эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы отнесено к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В этой связи представляется целесообразным: рассмотреть вопрос о совершенствовании понятийного аппарата в области подготовки и проведения эвакуационных мероприятий в субъектах Российской Федерации от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера в военное время; дать четкие и однозначные определения основных терминов, таких как «эвакуационные мероприятия» и «способы проведения эвакуационных мероприятий».

Актуальность исследования объективно обусловлена необходимостью обеспечения повышения эффективности планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий в субъектах Российской Федерации от опасностей, возникающих при социальных конфликтах (вследствие военных действий)\*, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера в современных условиях.

Научная новизна работы заключается в существенном уточнении понятийного аппарата в области планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий в субъектах Российской Федерации.

Практическая значимость статьи обусловлена возможностью использования результатов исследования в практике планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, а также возможностью актуализировать нормативные правовые акты и ведомственные документы в рассматриваемой предметной области.

Основным документом, определяющим совокупность мероприятий по планированию, подготовке и проведению эвакуации населения в иностранных государствах, является Международный стандарт [8].

Международный стандарт (далее — стандарт) является основным документом по планированию эвакуации населения, при этом под «эвакуацией» понимается вывод или вывоз людей за пределы определенной территории в ответ на возникновение риска или угрозы.

Анализ основных положений стандарта показывает наличие существенных несоответствий требованиям существующей нормативной правовой и методической базы Российской Федерации, обеспечивающей реализацию государственной политики в области гражданской обороны, по проблемам планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий:

1. Термины и определения, вводимые стандартом, не в полной мере соответствуют, а в отдельных случаях противоречат терминологии, применяемой в Российской Федерации и определенной нормативными правовыми актами (готовность, угрожаемый район, пострадавший район, организации, отвечающие за полное или частичное планирование эвакуации населения или участвующие в таком планировании, система менеджмента инцидентов и т. д.).

Предлагаемые термины и определения не стали результатом глубокого теоретического исследования в области планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий, не были подкреплены результатами анализа и в результате стали субъективным видением авторов рассматриваемого документа.

2. Рассматриваемый документ имеет ограниченное применение и может быть использован (с учетом уточнения ряда положений) только для одной ситуации: планирования, подготовки и проведения массовой эвакуации населения в случае возникновения опасностей в чрезвычайной ситуации природного и техногенного характера.

Необходимо пояснить, что концептуальные модели планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, при возникновении опасностей от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера совершенно разные и в этой связи требуют разного подхода к формированию нормативной правовой базы и обоснованию рекомендаций по применению указанного стандарта.

3. Уместно поставить вопрос о целесообразности возложения обязанностей по планированию, подготовке и проведению эвакуации населения (в рассматриваемом стандарте) на «организацию, отвечающую за полное или частичное планирование эвакуации».

4. Необходимо пояснить, что в качестве «организации, отвечающей за полное или частичное планирование эвакуации» в действующих и общепринятых нормативных и правовых документах Российской Федерации, необходимо понимать только эвакуационные комиссии различных уровней органов исполнительной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления. Возложение обязанностей по планированию эвакуации населения на непонятные «организации, отвечающие за полное или частичное планирование эвакуации», действующими нормативными правовыми документами Российской Федерации не предусмотрено. Задача планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий является государственной задачей и относится к компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

5. В рассматриваемом стандарте предлагается в качестве целей планирования, подготовки и проведения эвакуации населения считать «сохранение жизни и уменьшение страданий людей» и рассмотрены виды эвакуации, к которым отнесены упреждающая

\* Виды военных (боевых) действий [Электронный ресурс] // Энциклопедия Министерства обороны Российской Федерации. URL: <https://encyclopedia.mil.ru/encyclopedia/dictionary/details.htm?id=12786%40morfDictionary> (дата обращения: 04.11.2021).

(заблаговременная) эвакуация и экстренная (безотлагательная) эвакуация. Пояснений по вопросу области применения указанных терминов не представлено.

6. Существенным недостатком документа является отсутствие классификации эвакуаций по масштабу и уровню проведения, что не позволяет четко определить ответственность должностных лиц за планирование, подготовку и проведение эвакуации. Возможны следующие масштабы и уровни проведения эвакуации населения: локальный (объектовый), местный, территориальный, региональный и федеральный. Каждый из предлагаемых уровней имеет свои характерные особенности в планировании, подготовке и проведении эвакуационных мероприятий, которые должны были найти отражение в рассматриваемом документе.

7. Не рассмотрен вообще очень важный вопрос о способах проведения эвакуации.

К способам проведения эвакуации, «как системе действий, применяемых при исполнении какой-нибудь работы, при осуществлении чего-либо», в данном случае можно отнести одновременный, последовательный, выборочный и комбинированный способы. Именно рассмотрение способов проведения эвакуации позволит обеспечить многовариантность их проведения.

8. Одним из основных недостатков в рассматриваемом стандарте является отсутствие критериев принятия решения на проведение эвакуации населения при возникновении опасностей от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Именно отсутствие критериев принятия решения на проведение эвакуации населения может позволить руководителям принимать волонтеристские решения, которые должным образом не могут быть обоснованы.

9. Существенно снижает качество рассматриваемого документа отсутствие раздела о праве принятия решения должностными лицами на проведение эвакуации населения. Из рассматриваемого документа неясно, кому принадлежит право принятия решения на проведение эвакуации и при каких обстоятельствах проводится эвакуация.

Используемый в настоящее время термин «эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы» [6, 9] не в полной мере соответствует своему содержанию, так как включает только две составляющие: эвакуацию населения и эвакуацию материальных и культурных ценностей. Такие составляющие термина «эвакуация населения, материальных и культурных ценностей», как: «рассредоточение сотрудников организаций, продолжающих деятельность в населенных пунктах, отнесенных к группам по ГО», «эвакуация сотрудников организаций, переносящих производственную деятельность в безопасные районы и членов их семей», «отселение населения», «резэвакуацию» и т. д., не представляется возможным включить в содержание указанного термина.

В ходе проведения научного исследования [1, 2, 3, 4, 5] было установлено, что термин «эвакуационные мероприятия» более полно отражает и адекватно определяет сущность и содержание процесса планирования, подготовки и проведения эвакуации населения,

материальных и культурных ценностей в безопасные районы.

В этой связи представляется целесообразным использование термина «эвакуационные мероприятия».

Очевидно, что уточнение понятийного аппарата в области планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий в субъектах Федерации будет способствовать и повышению их эффективности.

Уменьшение вероятных потерь населения, материальных и культурных ценностей в крупных населенных пунктах, отнесенных к группам по ГО, зонах возможных опасностей, зонах эвакуации возможно за счет снижения плотности населения путем его рационального распределения по территориям безопасных районов субъектов Российской Федерации, то есть планированием и проведением эвакуационных мероприятий [1, 4, 5].

Ранее проведенными исследованиями [1, 2, 3, 4, 5] было установлено, что на современном этапе развития теории ГО термин «эвакуационные мероприятия» может включать:

- эвакуацию населения из зон возможных опасностей, зон эвакуации, а также из населенных пунктов, отнесенных к группам по ГО, в безопасные районы;

- эвакуацию материальных и культурных ценностей из зон возможных опасностей, зон эвакуации, а также из населенных пунктов, отнесенных к группам по ГО, в безопасные районы;

- эвакуацию работников организаций и членов их семей из населенных пунктов, отнесенных к группам по ГО, зон возможных опасностей, зон эвакуации и переносящих деятельность на профильную производственную территорию;

- рассредоточение работников организаций, продолжающих деятельность в зонах возможной опасности, зонах эвакуации и населенных пунктах, отнесенных к группам по ГО, и эвакуацию членов их семей;

- эвакуацию граждан и работников организаций Российской Федерации, находящихся на территориях иностранных государств, в случаях угрозы возникновения или возникновения военных конфликтов или чрезвычайных ситуаций;

- резэвакуацию;

- отселение населения.

Для разработки предложений по уточнению понятийного аппарата в области планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий в Российской Федерации прежде всего необходимо определить цели, составляющие содержание термина «эвакуационные мероприятия».

Цели планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий в Российской Федерации представлены на рис. 1.

Анализ целей планирования, подготовки и проведения, составляющих содержание термина «эвакуационные мероприятия», показывает, что цели планирования, подготовки и проведения совершенно разные. Каждая из целей, составляющих содержание термина «эвакуационные мероприятия», имеет свою специфику. Поэтому одной из особенностей формулирования



Рис. 1. Цели планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий в Российской Федерации

общей цели термина «эвакуационные мероприятия» является разнообразие целей, составляющих понятия, входящие в рассматриваемый термин.

Другой существенной особенностью формулирования термина «эвакуационные мероприятия» является двоякая цель проведения эвакуационных мероприятий — уменьшение вероятных потерь населения, материальных и культурных ценностей и повышение живучести и устойчивости организаций.

Целью планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий в безопасные районы от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера в военное время, является не защита населения, материальных и культурных ценностей, а уменьшение вероятных потерь населения, материальных и культурных ценностей в зонах возможной опасности, зонах эвакуации и в населенных пунктах, отнесенных к группам по ГО, за счет уменьшения их плотности. Достижение цели планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий возможно путем рационального распределения населения, материальных и культурных ценностей по территориям безопасных районов субъектов Российской Федерации.

Проведенными исследованиями [2, 4, 5] и историческими фактами подтверждено положение о том, что только при условии рационального распределения можно минимизировать потери населения, материальных и культурных ценностей на территориях безопасных районов Российской Федерации.

При этом основной целью проведения эвакуационных мероприятий из зон возможной опасности, зон эвакуации и населенных пунктов, отнесенных к группам

по ГО, является повышение живучести и обеспечения устойчивого функционирования организаций, переносящих и продолжающих производственную деятельность в военное время. Достижение данной цели осуществляется путем сохранения квалифицированных кадров и увеличения количества рабочих смен организаций. Проведение эвакуационных мероприятий прежде всего должно обеспечивать выпуск продукции, необходимой в военное время, и повышение мобилизационной готовности организаций.

Из этого следует, что под термином «эвакуационные мероприятия» целесообразно понимать комплекс мероприятий по организованному перемещению населения, материальных и культурных ценностей из зон возможных опасностей, зон эвакуации, населенных пунктов, отнесенных к группам по ГО, в безопасные районы и возвращение их на постоянное или временное место проживания (размещение) целями которого являются уменьшение вероятных потерь населения, материальных и культурных ценностей, повышение живучести и обеспечение устойчивого функционирования организаций от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера в современных условиях.

В методической литературе [9] дано следующее толкование способов проведения эвакуации: «Способы эвакуации и сроки её проведения зависят от масштаба чрезвычайной ситуации, численности оказавшегося в опасной зоне населения, наличия транспорта и других местных условий. Население рекомендуется эвакуировать транспортом, пешим порядком или комбинированным способом, основанном на сочетании вывоза максимально возможного количества людей транспортом

с одновременным выводом остальной части населения пешим порядком». При этом вывод пешим порядком рекомендуется планировать и осуществлять лишь в исключительных случаях, при проведении экстренной эвакуации или существенном недостатке транспорта». Следовательно, под способами проведения эвакуации населения предполагается понимать только возможность использования транспорта при проведении мероприятий. Поэтому необходимо уточнить толкование этого достаточно часто употребляемого термина.

Понятие — форма мышления, отражающая существенные свойства, связи и отношения предметов и явлений в их противоречии и развитии; мысль или система мыслей, обобщающая, выделяющая предметы некоторого класса по определённым общим и в совокупности специфическим для них признакам. Понятие не только выделяет общее, но и расчленяет предметы, их свойства и отношения, классифицируя последние в соответствии с их различиями [7, 15].

Способ — тот или иной порядок, образ действий, метод в исполнении какой-нибудь работы, в достижении какой-нибудь цели [12, 13].

Прием — неочевидная последовательность действий, ведущая к поставленной цели [12, 14].

Подобная классификация позволяет, с одной стороны, дифференцировать многообразие различных предметов, процессов, явлений и отношений, а с другой — объединить их в классы, роды и виды. Суть понятия для краткости обозначается одним словом или сочетанием слов — терминами.

Профессор С. И. Ожегов дает следующие определения метода, способа и приема [10]:

метод — способ теоретического исследования или практического осуществления чего-либо;

способ — действие или система действий, применяемых при исполнении какой-нибудь работы, при осуществлении чего-либо;

прием — отдельное действие, движение, способ в осуществлении чего-нибудь.

В некоторой степени понятия этих терминов идентичны. В то же время нельзя не заметить и существенные различия. Содержание метода носит более общий характер; оно отражает не только практическую, но и теоретическую сферу деятельности человека. Способ обозначает систему действий, прием — отдельные, конкретные действия. Приведенные выше определения субъективны по форме, но объективны по содержанию, так как отражают различный уровень общности признаков, черт, свойств реальных явлений, процессов, объектов. Следовательно, и подходить к пониманию сути метода, способа и приема эвакуационных мероприятий надо с позиции диалектики. По нашим взглядам, в них находят отражение, соответственно, общие, особенные и единичные признаки и черты образа деятельности органов управления при решении задач планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий [5, 11].

Эволюционные и революционные преобразования в теории и практике планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий неизбежно

вызывают появление новых и видоизменение (отмену) старых методов, способов и приемов, не соответствующих новому технологическому укладу (материально-технической базе). Следовательно, необходимо своевременно изменять понятийный аппарат для адекватного восприятия окружающей действительности. Так, существующая действительность, многообразие происходящих явлений и процессов потребовали изменения термина «эвакуация населения, материальных и культурных ценностей» на более общий термин «эвакуационные мероприятия», который в полной мере отражает все многообразие происходящих явлений при организации управления процессом эвакуации.

Между методом, способом и приемом есть существенная разница. Эта разница заключается в различном уровне общности понятий рассматриваемых терминов. Если говорить об их значимости, то ведущая роль принадлежит понятию «способ» — универсальному порядку подготовки и проведения эвакуационных мероприятий при достижении цели проведения эвакуации. Прием же по отношению к нему находится в подчиненном положении, исходя из этого:

метод эвакуационных мероприятий есть общий порядок или характер подготовки и проведения эвакуационных мероприятий;

способ эвакуационных мероприятий — система действий, направленная на достижение поставленной цели эвакуации посредством решения совокупности задач;

прием эвакуационных мероприятий — конкретный порядок и образ действий для достижения цели эвакуации.

Способ эвакуации и сроки ее проведения определяются масштабом зоны возможной опасности и чрезвычайной ситуации, численностью оказавшегося в опасной зоне населения, наличием транспорта, видом чрезвычайной ситуации и других местных условий. Возможными способами проведения эвакуации могут являться: одновременный, последовательный, выборочный и комбинированный (рис. 2).

Одновременный способ проведения эвакуации предполагает вывод (вывоз) всех категорий населения, находящегося на территориях субъекта Российской Федерации, муниципального образования, двух и более объектов, или проведение эвакуации в двух и более муниципальных образованиях.

Последовательный способ предполагает вывод (вывоз) одной (любой) категории населения, а затем поочередно других категорий населения или вывод (вывоз) сначала одного муниципального образования, а затем поочередно остальных муниципальных образований субъекта Российской Федерации или самих субъектов Российской Федерации.

Выборочный способ предполагает вывод (вывоз) только одной категории населения (работники организаций, продолжающие производственную деятельность в населенном пункте; работники организаций, переносящих производственную деятельность на профильную территорию; неработающее и не занятое в производстве население), подвергшейся наибольшей возможной опасности от источника чрезвычайной опасности, или

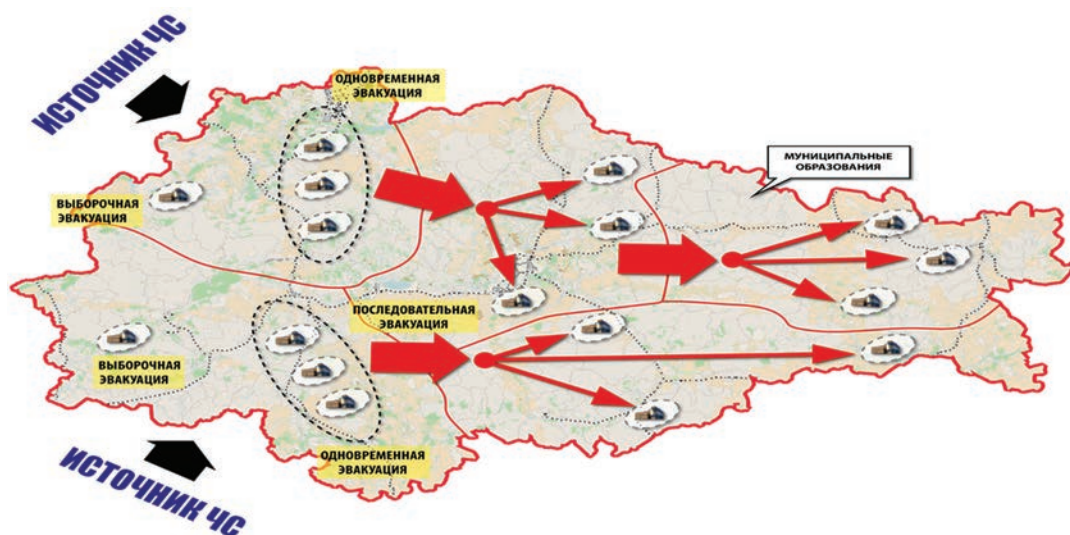


Рис. 2. Способы проведения эвакуационных мероприятий

только одного объекта, муниципального образования субъекта Российской Федерации или самого субъекта Российской Федерации.

Комбинированный способ предполагает любое сочетание рассмотренных ранее способов и в любой последовательности.

Метод, способ и прием отражают различную степень общности, черт и сторон деятельности органов управления гражданской обороной и в своей совокупности дают целостное представление о содержании процесса эвакуационных мероприятий и, в этой связи, относятся соответственно к классам общих, особенных

и единичных терминов. Поэтому неправомерно термины «метод», «способ» и «прием» считать словами-синонимами и отождествлять их понятия, ибо термины в отличие от нетерминологических слов стремятся к однозначности в их понимании [5, 11].

Таким образом, совершенствование понятийного аппарата в области подготовки и проведения эвакуационных мероприятий в субъектах Российской Федерации способствует адекватному восприятию обстановки и принятию своевременных решений, обеспечивающих повышению эффективности подготовки и проведения эвакуационных мероприятий.

### Литература

1. *Абрамов В. В.* Гражданская защита как единая государственная система. // *Гражданская защита.* 2020. №5–7.
2. *Абрамов В. В.* Основные направления совершенствования эвакуационных мероприятий // *Гражданская защита.* 2020. № 10.
3. *Абрамов В. В.* Куда и как эвакуировать организации // *Гражданская защита.* 2021. № 3.
4. *Абрамов В. В.* К вопросу о новом подходе и особенностях планирования, подготовки и проведения эвакуационных мероприятий в Российской Федерации // *Пожарная и аварийная безопасность: Сб. материалов XIV Международной научно-практической конференции, посвященной 370-й годовщине образования пожарной охраны России.* Иваново: ФГБОУ ВО Ивановская пожарно-спасательная академия Государственной противопожарной службы МЧС России, 2019.
5. *Абрамов В. В.* К вопросу о способах проведения эвакуационных мероприятий // *Материалы III Международной научно-практической конференции, посвященной Всемирному дню гражданской обороны «Гражданская оборона на страже мира и безопасности».* В 4 ч. Ч. 1 / Сост. В. С. Бутко, М. В. Алешков, С. В. Подкосов, А. Г. Заворотный и др. М.: Академия ГПС МЧС России, 2019. 349 с.
6. *Гражданская оборона.* Изд. 2-е, перераб. / МЧС России. М.: АГЗ МЧС России, 2018. 400 с.
7. *Грицанов А. А.* Новейший философский словарь. Минск: Книжный Дом. 1999.
8. *Международный стандарт ИСО 22315:2014 «Социальная безопасность. Массовая эвакуация. Руководство по планированию» (ISO 22315:2014 «Societelsecurite — Mass evacuation — Guidelines for planning, MOD».*
9. *Методические рекомендации по планированию, подготовке и проведению эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы.* М.: МЧС России, 2021. 137 с.
10. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка. М.: Русский язык, 1978.
11. *Сенкевич М. П.* Стилистика научной речи и литературное редактирование научных произведений. М.: Высшая школа, 1976. С. 66.
12. *Тематический философский словарь / Н. А. Некрасова, С. И. Некрасов, О. Г. Садикова.* М.: МГУ ПС (МИИТ). 2008.
13. *Галкин В. П.* Теоретические аспекты и основы экологической проблемы: толкователь слов и идеоматических выражений / *Чувашский государственный университет им. И. Н. Ульянова.* УНПП «Лаборатория проблем цивилизации», 1997.
14. *Толковый словарь русского языка / Под ред. Д. Н. Ушакова.* М.: Гос. институт «Советская энциклопедия.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностранных и нац. слов., 1935–1940. Т. 4.
15. *Философский энциклопедический словарь / Гл. ред. Л. Ф. Ильичев, П. Н. Федосеева, С. М. Ковалев, В. Г. Панов, М.: Сов. Энциклопедия, 1983. 840.*

### Сведения об авторе

**Абрамов Владимир Васильевич:** к. в. н., ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), в. н. с. науч.-исслед. центра. Москва, Россия. SPIN-код: 2225-3206.

### Information about the author

**Abramov Vladimir V.:** PhD (Military Sc.), All-Russian Research Institute for Civil Defense And Emergencies, Leading Researcher of the Research Center. Moscow, Russia. SPIN-scientific: 2225-3206.