

УДК 351.862.2

О некоторых аспектах эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны и обеспечения ими различных категорий населения

ISSN 1996-8493

DOI:10.54234/CST.19968493.2022.19.1.71

© Технологии гражданской безопасности, 2022

С.И. Хлобыстин

Аннотация

В статье отражены некоторые проблемы обеспечения различных категорий населения защитными сооружениями гражданской обороны, а именно — убежищами, с учетом современных подходов; представлен ряд предложений по решению указанных проблем с учетом экономической целесообразности и обеспечения требуемого уровня защищенности населения. Также рассмотрены вопросы использования современных материалов при проектировании, проведении плановых ремонтов, обслуживании оборудования и технических систем убежищ.

Ключевые слова: защитные сооружения гражданской обороны; убежища; наибольшая работающая смена; категорированные по гражданской обороне объекты экономики.

About Some Aspects of the Civil Defense Protective Structures Operation and Their Provision to Various Categories of the Population

ISSN 1996-8493

DOI:10.54234/CST.19968493.2022.19.1.71

© Civil Security Technology, 2022

S.I. Khlobystin

Abstract

The article reflects some problems of providing various categories of the population with protective structures of civil defense, namely shelters, taking into account modern approaches, a number of proposals are presented to solve these problems, taking into account economic feasibility and ensuring the required level of population protection. The issues of using modern materials in the design, carrying out scheduled repairs and maintenance of equipment and technical systems of shelters are also considered.

Key words: protective structures of civil defense; shelters; the largest working shift; objects of the economy categorized by civil defense.

08.09.2021

Обеспечение населения средствами коллективной защиты (защитными сооружениями гражданской обороны [13] (ЗС ГО)), в соответствии с действующими на настоящее время в Российской Федерации стандартами (ГОСТ), является одним из способов его защиты. В статье более подробно рассмотрены проблемы обеспечения различных категорий населения конкретными ЗС ГО — убежищами, а также подняты некоторые вопросы их эксплуатации.

В соответствии со статьей 2 Федерального закона от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне» [1] одной из основных задач ГО является предоставление населению средств коллективной защиты, т. е. ЗС ГО.

Положением о гражданской обороне в Российской Федерации [2], в рамках задачи по предоставлению населению средств коллективной защиты определен ряд мероприятий, в том числе:

строительство, сохранение, поддержание в состоянии постоянной готовности к использованию по предназначению, техническое обслуживание ЗС ГО и их технических систем;

приспособление в мирное время и при приведении ГО в готовность к ведению и в ходе ее ведения в военное время заглубленных помещений и других сооружений подземного пространства для укрытия населения;

подготовка в мирное время и строительство при приведении ГО в готовность к ведению и в ходе ее ведения в военное время быстровозводимых ЗС ГО с упрощенным внутренним оборудованием и укрытий простейшего типа;

обеспечение укрытия населения в ЗС ГО, в заглубленных помещениях и других сооружениях подземного пространства;

предоставление населению средств коллективной защиты в установленные сроки;

приспособление в мирное время метрополитенов для укрытия населения с учетом опасностей мирного и военного времени, наличия ЗС ГО и планируемых мероприятий по ГО и защите населения.

Проблемам содержания и ремонта ЗС ГО организациями, которые имеют их на своем балансе, но не имеют потребности в них, а также чрезвычайно актуальным в настоящее время вопросам запуска в промышленное производство нового типа ЗС ГО блок-модульного типа полной заводской готовности посвящены статьи В. Галича [3], Тонких Г. П. и Посохова Н. Н. [4], а также некоторые материалы научно-практической конференции [13].

Одним из основных нормативных правовых актов, регулирующих указанную сферу деятельности, является постановление Правительства Российской Федерации от 29.11.1999 № 1309 «О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны» [5], п. 3 которого устанавливает, что убежища создаются:

1. Для максимальной по численности работающей в военное время смены работников организации, имеющей мобилизационное задание (заказ) (НРС) и отнесенной к категории особой важности по ГО, независимо от места ее расположения.

2. Для НРС организации, отнесенной к 1-й или 2-й категории по ГО и расположенной на территории, отнесенной к группе по ГО.

3. Для указанных в пунктах 1 и 2 организаций исключение составляют:

НРС метрополитена, обеспечивающего прием и укрытие населения в сооружениях метрополитена, используемых в качестве ЗС ГО;

медицинский персонал, обслуживающий нетранспортабельных больных.

Для НРС в мирное время организации, эксплуатирующей ядерные установки (атомные станции), включая работников организации, обеспечивающей ее функционирование и жизнедеятельность и находящейся на ее территории, в пределах периметра защищенной зоны.

Отсутствие требований по укрытию медицинского персонала, обслуживающего нетранспортабельных больных, в убежищах автоматически означает отсутствие требований по укрытию в убежищах самих нетранспортабельных больных.

Предлагается пересмотреть требования по возведению (строительству) в мирное время ЗС ГО, оставив такую обязанность только для организаций, отнесенных к категории особой важности по ГО. Для остальных организаций предлагается ввести требования по жесткому планированию строительства ЗС ГО с заключением договоров отсроченного исполнения с конкретными организациями по поставке железобетонных конструкций для ЗС ГО, проведению их сборки и вводу в эксплуатацию, т. е. строительство быстровозводимых ЗС ГО в угрожаемый период, включая убежища блок-модульного типа. Указанные выше требования по строительству в мирное время убежищ только организациями, отнесенными к категории особой важности по ГО, были заложены в одну из последних редакций свода правил СП 165.1325800.2014 «Инженерно-технические мероприятия по гражданской обороне. Актуализированная редакция СНиП 2.01.51-90» [6]. Однако буквально в последний момент указанные требования были изменены и данной свод правил действует в существующей редакции. Указанные требования предлагается применять для вновь создаваемых объектов капитального строительства.

В качестве аргументов можно привести следующее. В настоящее время есть возможности по достаточно быстрому наращиванию производства в необходимом количестве в угрожаемый период ЗС ГО. В качестве примера можно привести разработанный, в том числе, специалистами ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ) новый тип защитных сооружений ГО блок-модульного типа полной заводской готовности, применение которого допускается СП 165.1325800.2014 [6].

Необходимо также сказать о том, что опыт локальных войн последних двух десятков лет показывает, что продолжительность угрожаемого периода может составлять до 1 года и более, что вполне достаточно для возведения (строительства) убежищ, особенно блок-модульного типа.

Эксплуатирующиеся в настоящее время на объектах экономики, отнесенных к 1-й и 2-й категориям по ГО,

убежища можно продолжать поддерживать в нормативном состоянии либо перевести в укрытия. Однако следует отметить, что любой объект (изделие, вещь и т. д.) имеет установленный срок эксплуатации, даже здание. В настоящее время убежища установленного срока эксплуатации не имеют, что не является правильным. В мире нет ничего вечного. Предлагается установить предельный срок эксплуатации убежищ, ограничив его, например, 50 годами либо установив сроки эксплуатации отдельно для встроенных и отдельно стоящих убежищ. В дальнейшем такие убежища, если позволяет состояние, следует в упрощенном порядке переводить в укрытия.

Не является секретом тот факт, что строительство убежищ (их стоимость, конечно же, зависит от емкости убежища, отсутствия или наличия гидроизоляции, 2-х или 3-х режимов вентиляции и т. д.) является дорогостоящим мероприятием. Стоимость убежища (разработка проекта, рабочей документации, строительство и т. д.) составляет до нескольких десятков миллионов рублей. Средние расходы на эксплуатацию в зависимости от указанных выше условий достигают 0,5–1,0 млн руб. в год и более (включая работы по текущему обслуживанию и ремонту, замене фильтров-поглотителей, ремонту и замене дизель-электростанции и т. д.).

Отказ от строительства убежищ для объектов экономики, отнесенных к 1-й и 2-й категориям по ГО, позволит экономить десятки миллиардов рублей ежегодно на строительстве и содержании убежищ.

В настоящее время значительное количество убежищ находится в ненормативном состоянии. Одной из основных причин этого является не нежелание руководителей объектов экономики, а элементарный недостаток денежных средств.

Такая же проблема, только значительно более остро, стоит в отношении убежищ, предназначенных для укрытия неработающего населения. Имеется большое количество таких убежищ, в т. ч. в г. Москве. Ответственность за их содержание несут муниципальные образования. Однако даже для такого субъекта Российской Федерации, как г. Москва, которая не является дотационным регионом, финансовая нагрузка по содержанию таких убежищ является весьма значительной, если не сказать более — не всегда посильной. Предлагается также в упрощенном порядке перевести данные убежища в укрытия и спланировать при необходимости строительство быстровозводимых ЗС ГО (убежищ) для указанной категории населения в угрожаемый период, включая убежища блок-модульного типа.

Представляется важным отметить, что основным способом защиты населения, в первую очередь неработающего, является все-таки эвакуация. До настоящего времени автору неизвестны случаи, когда бы неработающее (и работающее в том числе) население укрывалось при возникновении опасности в убежищах. Как правило, проводится эвакуация населения.

Одной из немаловажных проблем является также содержание ЗС ГО организациями, которые не относятся к категорированным либо относятся к таковым, но у которых в процессе различных реорганизаций

значительно уменьшился персонал, сократились финансовые возможности и т. д., т. е. существует недостаток средств для содержания убежищ. Например, есть убежище емкостью 3 000 чел., а для организации в существующих штатах достаточно иметь убежище емкостью 500 чел. Перевод таких убежищ в укрытия в данном случае также решает указанную проблему. В качестве примера можно привести ряд школ г. Москвы, где имеются убежища. Каким образом обычная школа может финансировать содержание убежища? Также вполне резонно возникает вопрос, кого мы собираемся укрывать в этих убежищах? Существуют радиусы сбора: 500 (до 1000) метров. В подавляющем большинстве случаев невозможно убежища для укрытия неработающего населения использовать в качестве укрытия для персонала категорированных по ГО объектов экономики.

Следующей проблемой, требующей решения на законодательном уровне, является проблема строительства убежищ на объектах экономики, которые работают продолжительное время без категории и им данная категория присваивается. В качестве примера можно привести относительно недавнее решение Департамента здравоохранения г. Москвы, который присвоил категорию по ГО всем учреждениям здравоохранения города. Данное решение было продиктовано желанием иметь в штате учреждений здравоохранения в соответствии с приказом МЧС России от 23.05.2017 № 230 [7] штатного работника, уполномоченного на решение задач в области ГО. Однако сразу же встала другая проблема: каким образом выполнить требования постановления Правительства Российской Федерации от 29.11.1999 № 1309 [5] в части укрытия НРС в убежищах? Аналогичная проблема существует для целого ряда объектов экономики, в т. ч. для г. Москвы. В существующей застройке построить любое ЗС ГО, особенно убежище, вряд ли возможно. Выходом из указанного положения опять же может быть в планировании строительства в угрожаемый период быстровозводимых убежищ, в т. ч. блок-модульного типа.

Автор считает, что одной из важнейших проблем в настоящее время является обеспечение нетранспортабельных больных и обслуживающего их персонала убежищами. В настоящее время в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 29.11.1999 № 1309 в убежищах укрывается только персонал категорированного по ГО учреждения здравоохранения. Налицо некий парадокс: объект экономики один, а категории населения в нем разные с точки зрения их укрытия в ЗС ГО, в убежищах — в частности.

В качестве примера можно привести многопрофильные больницы в г. Москве. Указанные учреждения здравоохранения города отнесены к категории по ГО. Исходя из требований постановления Правительства Российской Федерации [5], весь персонал многопрофильной больницы должен укрываться в убежищах, а наименее защищенные категории населения — нетранспортабельные больные (а также обслуживающий их медицинский персонал) — в укрытиях или в лучшем

случае — в противорадиационных укрытиях (ПРУ). Где логика? В качестве справки можно отметить, что для ухода за нетранспортабельными больными требуется примерно в 3–5 раз больше медицинских работников, чем для ухода за остальными больными. Получается, что в больнице есть четкое разделение медицинского персонала и больных: на требующих защиты и не требующих должной защиты. В предыдущей редакции указанного постановления Правительства Российской Федерации [5] таких перекосов не было.

В настоящее время имеются некоторые проблемы (пробелы) в части применения положений постановления Правительства Российской Федерации от 23.04.1994 № 359 [8]. Например, передача объектов и имущества ГО организациям регулируется указанным выше Положением, которое допускает передачу объектов и имущества ГО на ответственное хранение (пользование) исключительно правопреемникам приватизированных предприятий.

Согласно пункту 1 ст. 61 Гражданского кодекса Российской Федерации [9] ликвидация юридического лица влечёт прекращение его деятельности без перехода прав и обязанностей в порядке правопреемства к другим лицам. Таким образом, в случае ликвидации предприятий, которые являются правопреемниками организаций, созданных в процессе приватизации государственных и муниципальных предприятий, отсутствует лицо, на которое может быть возложена обязанность по обеспечению готовности и сохранности соответствующих объектов и имущества ГО.

Отсутствие субъекта, ответственного за содержание объектов и имущества ГО, оказывает негативное влияние на состояние ЗС ГО. Кроме того, в этом случае затраты на содержание, в частности — убежищ ГО, должно финансироваться за счёт средств бюджета Российской Федерации. Аналогичные проблемы возникают в случае, если правопреемник приватизированного предприятия производит отчуждение своего недвижимого имущества, для обеспечения деятельности которого предусматривались соответствующие объекты и имущество ГО (убежища ГО), поскольку основания для возложения на нового собственника имущества обязанности по содержанию объектов и имущества ГО законодательством не предусмотрены.

В связи с этим возникает необходимость закрепления в нормативных правовых актах возможности заключения договора в отношении ЗС ГО с организацией — собственником недвижимого имущества, ранее принадлежавшего приватизированному предприятию, в т. ч. если такая организация не является правопреемником приватизированного предприятия. Также необходимо определить механизм безвозмездной передачи ЗС ГО в пользование организациям для обеспечения выполнения мероприятий ГО с учетом существующих обременений.

С целью устранения пробелов в правовом регулировании использования объектов и имущества ГО предприятиями и организациями необходимо внести изменения в постановление Правительства Российской

Федерации от 23.04.1994 № 359 [8] либо разработать новый нормативный правовой акт.

Автор считает также необходимым серьезно пересмотреть нормативную правовую базу в части обязанности объектов экономики строить и содержать убежища, а также уточнения вопросов передачи убежищ организациям, не являющимся правопреемниками приватизированных предприятий.

По вопросу эксплуатации убежищ необходимо отметить следующее. В настоящее время достаточно подробно порядок эксплуатации ЗС ГО, в т. ч. убежищ, определен приказом МЧС России от 15.12.2002 № 583 [10], который не позволяет использовать современные материалы при проектировании, проведении ремонтов и обслуживании оборудования и технических систем ЗС ГО, в частности — убежищ. Требуется внесение изменений в указанный приказ МЧС России [10] в части возможности использования современных материалов при проектировании, проведении плановых ремонтов и обслуживании оборудования и технических систем убежищ (например: при замене дверей вспомогательных помещений на пластиковые (соответствующие, конечно, требованиям пожарной безопасности); при замене труб системы водоснабжения и отопления на пластиковые; при замене емкостей для воды на пластиковые, при установке более экономичных светодиодных систем освещения и т. п.). Эти изменения позволят, хотя и незначительно, снизить стоимость строительства и эксплуатации убежищ, увеличить сроки эксплуатации оборудования.

Требуется проработки также вопрос должностного состава штатных формирований по обслуживанию ЗС ГО, в частности — убежищ. В настоящее время в значительном количестве организаций в штате отсутствуют сантехники, электрики, слесари по вентиляции и т. п. В данном случае представляется проблематичным выполнение требований приказа МЧС России от 15.12.2002 № 583 [10] в части создания квалифицированного формирования по обеспечению выполнения мероприятий по ГО — звена по обслуживанию ЗС ГО, в частности — убежища. Необходимо решение указанной проблемы.

Приказом МЧС России [10] также рекомендовано иметь по штату в убежище емкостью 150–1200 чел. фельдшера, а в убежище емкостью более 1200 чел. — врача. Однако такие специалисты отсутствуют по штату в подавляющем большинстве организаций. Требуется на законодательном уровне проработка вопроса об обеспечении формирований по обслуживанию убежищ большой емкости штатными врачами (фельдшерами), либо укомплектованию этих формирований на штатной основе, например, в период приведения убежищ в готовность к приему укрываемых, за счет учреждений здравоохранения, находящихся на территории субъекта Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.05.2021 № 815 [11] определен перечень обязательных для применения, включены отдельные положения ГОСТов, сводов правил и т. д. В указанное постановление Правительства Российской Федерации включен, например, свод правил СП 88.13330.2014

«СНиП II-11-77* «Защитные сооружения гражданской обороны» [12].

Вызывает недоумение отсутствие в этом перечне свода правил (либо его отдельных положений) СП 165.1325800.2014 [6]. В данном своде правил определены основные требования к инженерно-техническим мероприятиям по ГО, которые должны соблюдаться: при подготовке документов территориального планирования и документов 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 ГО.

В заключение автор хотел бы отметить, что обязанность обеспечения (создания, строительства) убежищами в мирное время только организаций, отнесенных к категории особой важности по ГО, и планирование строительства быстровозводимых ЗС ГО для организаций, отнесенных к иным категориям по ГО, в угрожаемый период, включая убежища блок-модульного типа, в целом поможет решить проблему строительства убежищ категорированных по ГО организаций; позволит высвободить десятки миллиардов рублей ежегодно для выполнения иных мероприятий по ГО. Уточнение требований к эксплуатации убежищ позволит также сэкономить бюджетные средства на содержание ЗС ГО, а именно — убежищ.

Литература

1. Федеральный закон от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне».
2. Постановление Правительства Российской Федерации от 26.11.2007 № 804 «Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации».
3. Галич В.В. Вдохнуть жизнь в защитные сооружения // Гражданская защита. 2021. № 8. С. 51–52.
4. Тонких В.П., Посохов Н.Н. Новый тип защитных сооружений гражданской обороны блок-модульного типа полной заводской готовности // Технологии гражданской безопасности. 2021. Спецвыпуск. С. 73–79.
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 29.11.1999 № 1309 «О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны».
6. СП 165.1325800.2014 «Инженерно-технические мероприятия по гражданской обороне. Актуализированная редакция СНиП 2.01.51-90».
7. Приказ МЧС России от 23.05.2017 № 230 «Об утверждении Положения об уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны структурных подразделениях (работниках) организаций».
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 23.04.1994 № 359 «Об утверждении Положения о порядке использования объектов и имущества гражданской обороны приватизированными предприятиями, учреждениями и организациями».
9. Гражданский кодекс Российской Федерации.
10. Приказ МЧС России от 15.12.2002 № 583 «Об утверждении и введении в действие правил эксплуатации защитных сооружений гражданской обороны».
11. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.05.2021 № 815 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений», и о признании утратившим силу постановления Правительства Российской Федерации от 04.07.2020 № 985».
12. СП 88.13330.2014 «СНиП II-11-77* «Защитные сооружения гражданской обороны».
13. Совершенствование защиты населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, с учётом современных угроз: Сб. материалов науч.-практ. конференции. Москва, 4 октября 2021 г. / МЧС России. М.: ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2021. 98 с.

Сведения об авторе

Хлобыстин Сергей Иванович: к.в.н., доц., Академия ГПС МЧС России, доц. кафедры. Москва, Россия. e-mail: sergball@rambler.ru SPIN-код: 7857-1741.

Information about author

Khlobystin Sergey I.: PhD (Military Sc.), Associate Professor, Academy of the State Fire Service EMERCOM of Russia, Associate Professor of the Department. Moscow, Russia. e-mail: sergball@rambler.ru SPIN-scientific: 7857-1741.

Издания ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ)

Авторы, название	URL
Нарышкин В.Г. Проблемы развития спасательных воинских формирований МЧС России и пути их решения. Монография	http://elibrary.ru/item.asp?id=22689184
Трифонов Т.А. и др. Основы моделирования и прогнозирования чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Комплексный анализ развития фундаментальных природных процессов в земной коре с использованием современных математических методов и информационных технологий. Монография	http://elibrary.ru/item.asp?id=23536357
Рыклина М.В. Пресс-секретарь чрезвычайного ведомства. Советы начинающим. Учебное пособие	http://elibrary.ru/item.asp?id=22689190
Акимов В.А. и др. Риски при обращении с отходами производства и потребления. Монография	http://elibrary.ru/item.asp?id=23355910