

Полежаева О.С.

студент

Разводов М.А.

*Старший преподаватель кафедры основ
гражданской обороны и управления в ЧС*

*ФГБУВО «Ивановская пожарно-спасательная академия
Государственной противопожарной службы Министерства
Российской Федерации по делам гражданской обороны,
чрезвычайным ситуациям и ликвидации
последствий стихийных бедствий»*

АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫХ АКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ПОДГОТОВКИ НАСЕЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ГО И ЗАЩИТЫ ОТ ЧС

Аннотация: Подготовка населения является приоритетным направлением государственной политики в области обеспечения безопасности и устойчивого развития страны и главной целью функционирования развернутой в РФ системы гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС. В статье анализируются нормативно-правовые акты регулирующие подготовку населения в Российской Федерации. Недостатки организационного характера в области подготовки населения в значительной мере вызваны проблемами нормативного обеспечения данного направления деятельности.

Ключевые слова: Подготовка населения, гражданская оборона, чрезвычайная ситуация, неработающее население.

Polezhaeva O. S.

Student

Razvodov M. A.

*Senior Lecturer of the Department of Fundamentals
of Civil Defense and Emergency Management*

Ivanovo Fire and Rescue Academy

State Fire Service of the Ministry of Civil Defense,

Emergency Situations and Elimination

of Consequences of Natural Disasters of the Russian Federation»

**ANALYSIS OF NORMATIVE LEGAL ACTS OF THE RUSSIAN
FEDERATION ON THE ORGANIZATION OF TRAINING OF THE
POPULATION IN THE FIELD OF CIVIL DEFENSE AND
EMERGENCY PROTECTION**

Abstract: Training of the population is a priority direction of the state policy in the field of ensuring security and sustainable development of the country and the main goal of the functioning of the civil defense system deployed in the Russian Federation and the unified state system for the prevention and elimination of emergency situations. The shortcomings of the organizational nature in the field of training of the population are largely caused by the problems of regulatory support for this area of activity. The article analyzes the normative legal acts regulating the training of the population in the Russian Federation.

Keywords: Preparation of the population, civil defense, emergency, non-working population.

До недавнего, в историческом смысле, времени технический прогресс человечества прочно ассоциировался с социальным. Новые изобретения и новые технологии шли нога в ногу с ростом благосостояния, сокращением разрыва между богатыми и бедными, подъемом среднего класса.

Развитие технологий и достижения индустриализации создали устойчивый миф о господстве человека над силами природы. Вместе с тем, в эпоху научно-технической революции мы всё чаще слышим о возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Только за 10 месяцев 2020 года в Российской Федерации произошло 287 ЧС, потушено 389 тысяч пожаров техногенных и более 14,7 тысяч природных пожаров, осуществлялось реагирование пожарных и спасателей на более чем 77 тысяч дорожно-транспортных происшествий, более 3 тысяч раз было реагирование на происшествия на водных объектах. При этом были спасены около 85 и эвакуировано 124 тысячи человек.

Кроме этого, на территории Российской Федерации эксплуатируется более 217 тыс. км. трубопроводного транспорта, более 30 тыс. гидротехнических сооружений, функционирует более 656 тыс. предприятий промышленности, в том числе более 250 тысяч предприятий, эксплуатирующих около 600 опасных производственных объектов, в том числе химически и радиационно-опасных.

Агрессивная политика НАТО, технологии «цветных» революций, вооруженные конфликты в непосредственной близости от границ Российской Федерации также создают возможные угрозы гражданам Российской Федерации.

Все эти факторы создают угрозу для нормальной жизнедеятельности граждан нашей страны, а системная подготовка по привитию знаний и умений действовать в различных ситуациях с целью сохранения своей жизни и здоровья, является приоритетной задачей для государства.

Указом Президента № 696 определено, что подготовка населения является приоритетным направлением государственной политики в

области обеспечения безопасности и устойчивого развития страны и главной целью функционирования развернутой в РФ системы гражданской обороны и единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС.

Вместе с тем, в организационно-методических указаниях по подготовке населения в области ГО и защиты населения от ЧС и безопасности людей на водных объектах на 2016-2020 годы отмечен ряд следующих недостатков:

медленно внедряется подготовка различных групп населения с применением электронного обучения и с использованием дистанционных образовательных технологий;

недостаточно внимания уделяется подготовке всех групп населения мерам пожарной безопасности при нахождении на природе, правилам действий в условиях бытовых опасностей и на дорогах;

несовершенство методических подходов, а также системы показателей и критериев эффективности деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций по подготовке населения в области ГО и защиты от ЧС;

существующая практика создания УПК ГОЧС не дает ожидаемых результатов по реализации соответствующих видов подготовки населения;

комплексные планы мероприятий по подготовке неработающего населения в области безопасности жизнедеятельности в ряде случаев разработаны формально и реализуются без должной настойчивости, что влияет на качество подготовки неработающего населения;

учебно-материальная база не в полной мере отвечает требованиям новых примерных программ обучения различных групп населения в области ГО и защиты от ЧС в части проведения практических занятий и тренировок.

Недостатки организационного характера в области подготовки неработающего населения в значительной мере вызваны проблемами нормативного обеспечения данного направления деятельности, отсутствием алгоритма привлечения неработающего населения к соответствующим мероприятиям и отсутствием у него мотивации к обучению.

Подготовка неработающего населения организуется в соответствии с требованиями федеральных законов № 28-ФЗ и № 68-ФЗ, постановлений правительства РФ № 841 № 1485, приказа МЧС России № 687, организационно-методических указаний по подготовке населения РФ в области гражданской обороны, защиты от чрезвычайных ситуаций и безопасности людей на водных объектах на 2016-2020 годы, письма МЧС России от 27.02.2020 № 11-7-604, а также нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Основным документом регламентирующим организацию обучения в РФ является Федеральный закон от 29.12.2012 № 273 «Об образовании в Российской Федерации». В настоящем документе утверждены следующие определения:

«обучение – целенаправленный процесс организации деятельности обучающихся по овладению знаниями, умениями, навыками и компетенцией, приобретению опыта деятельности, развитию способностей, приобретению опыта применения знаний в повседневной жизни и формированию у обучающихся мотивации получения образования в течение всей жизни».

Федеральным законом от 30.12.2015 № 448 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам обеспечения пожарной безопасности, подготовки населения в области гражданской обороны и защиты от ЧС» внесены изменения в Федеральные законы от 12.02.1998 № 28 «О гражданской обороне» (далее - Федеральный закон № 28 -ФЗ) и

от 21.12.1994 № 68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (далее - Федеральный закон № 68-ФЗ). Вместо термина «обучение населения» введен термин «подготовка населения». Исходя из Методологических основ педагогики термин «подготовка» охватывает более широкий спектр задач, чем обучение. «Подготовка» – целенаправленный процесс воспитания и обучения человека для выполнения им определенного вида деятельности, а также совокупность приобретаемых им знаний, умений, навыков, ценностных установок, опыта деятельности и компетенций определенных объема и сложности в интересах самого человека, семьи, общества, государства [интернет].

Подготовка населения в области ГО и к действиям в ЧС, в том числе организация разъяснительной и профилактической работы среди населения в целях предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций на водных объектах является одной из задач ГО и РСЧС.

В соответствии с Федеральным законом № 68-ФЗ подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций – это система мероприятий по обучению населения действиям при угрозе возникновения и возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В соответствии с Федеральным законом № 28-ФЗ подготовка населения в области ГО – система мероприятий по обучению населения действиям в случае угрозы возникновения и возникновения опасностей при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при ЧС природного и техногенного характера.

Исходя из вышеуказанных определений, цель подготовки населения в области гражданской обороны и защиты от ЧС можно сформулировать как овладение знаниями, умениями, навыками и компетенциями, приобретение опыта деятельности, развитие способностей, приобретение

опыта применения знаний в повседневной жизни и формирование у населения мотивации получения знаний в области ГО и защиты от ЧС.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 18.09.2020 № 1485 «Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» подготовку в области защиты от чрезвычайных ситуаций проходят:

а) физические лица, состоящие в трудовых отношениях с работодателем;

б) физические лица, не состоящие в трудовых отношениях с работодателем;

в) физические лица, осваивающие основные общеобразовательные программы, образовательные программы среднего профессионального образования и образовательные программы высшего образования;

г) руководители органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций;

д) работники органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (далее - уполномоченные работники);

е) председатели комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности федеральных органов исполнительной власти, государственных корпораций, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Согласно постановлению Правительства РФ от 02.11.2000 № 841 «Об утверждении положения об организации подготовки населения в области

гражданской обороны» лица, подлежащие обучению в области ГО, подразделяются на следующие группы:

а) руководители федеральных органов исполнительной власти, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), должностные лица местного самоуправления, возглавляющие местные администрации (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований), и руководители организаций;

б) работники федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, включенные в состав структурных подразделений, уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, эвакуационных и эвакуационных комиссий, а также комиссий по вопросам повышения устойчивости функционирования объектов экономики (далее - работники гражданской обороны), руководители, педагогические работники и инструкторы гражданской обороны учебно-методических центров по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации и курсов гражданской обороны муниципальных образований (далее - работники учебно-методических центров и курсов гражданской обороны), а также преподаватели предмета «Основы безопасности жизнедеятельности» и дисциплины «Безопасность жизнедеятельности» организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам (кроме образовательных программ дошкольного образования), образовательным программам среднего профессионального образования и образовательным программам высшего образования;

в) личный состав формирований и служб;

г) физические лица, вступившие в трудовые отношения с работодателем (работающее население);

д) обучающиеся организаций, осуществляющих образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам (кроме образовательных программ дошкольного образования), образовательным программам среднего профессионального образования и образовательным программам высшего образования (кроме программ подготовки научно-педагогических кадров в аспирантуре (адъюнктуре), программ ординатуры, программ ассистентуры-стажировки) (обучающиеся);

е) физические лица, не состоящие в трудовых отношениях с работодателем (неработающее население).

Постановлением Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» основными мероприятиями, проводимыми органами управления и силами РСЧС, связанных с подготовкой населения по защите от ЧС, определены:

подготовка населения к действиям в ЧС, в том числе при получении сигналов экстренного оповещения;

пропаганда знаний в области ЧС и обеспечения пожарной безопасности.

Постановлением Правительства РФ от 21.11.2007 № 804 «Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации» основными мероприятиями по ГО, осуществляемыми в целях решения задачи, связанной с подготовкой населения в области ГО, определены:

развитие нормативно-методического обеспечения функционирования единой системы подготовки населения в области ГО и защиты от ЧС;

планирование и осуществление обучения населения в области ГО;

создание, оснащение и всестороннее обеспечение учебно-методических центров по ГО, ЧС и ликвидации последствий стихийных бедствий природного и техногенного характера в субъектах РФ, других организаций дополнительного профессионального образования должностных лиц и работников ГО, а также курсов ГО муниципальных образований и УКП ГОЧС;

создание и поддержание в рабочем состоянии учебной материально-технической базы для подготовки работников организаций в области ГО;

пропаганда знаний в области ГО.

Основными задачами подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций являются:

а) обучение населения правилам поведения, основным способам защиты и действиям в чрезвычайных ситуациях, приемам оказания первой помощи пострадавшим, правилам пользования коллективными и индивидуальными средствами защиты;

б) совершенствование знаний, умений и навыков населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций в ходе проведения учений и тренировок по защите от чрезвычайных ситуаций (далее - учения и тренировки);

в) выработка у руководителей органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций навыков управления силами и средствами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

г) совершенствование практических навыков руководителей органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций, председателей комиссий в организации и проведении мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

д) практическое усвоение уполномоченными работниками в ходе учений и тренировок порядка действий при различных режимах

функционирования органов управления и сил единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также при проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ.

Основными задачами подготовки населения в области гражданской обороны являются:

а) изучение способов защиты от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, порядка действий по сигналам оповещения, приемов оказания первой помощи, правил пользования коллективными и индивидуальными средствами защиты, освоение практического применения полученных знаний;

б) совершенствование навыков по организации и проведению мероприятий по гражданской обороне;

в) выработка умений и навыков для проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ;

г) овладение личным составом нештатных аварийно-спасательных формирований, нештатных формирований по обеспечению выполнения мероприятий по гражданской обороне и спасательных служб (далее - формирования и службы) приемами и способами действий по защите населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

Подготовка населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций предусматривает:

а) для физических лиц, состоящих в трудовых отношениях с работодателем, - инструктаж по действиям в чрезвычайных ситуациях не реже одного раза в год и при приеме на работу в течение первого месяца работы, самостоятельное изучение порядка действий в чрезвычайных ситуациях, участие в учениях и тренировках;

б) для физических лиц, не состоящих в трудовых отношениях с работодателем, - проведение бесед, лекций, просмотр учебных фильмов, привлечение на учения и тренировки по месту жительства, самостоятельное изучение пособий, памяток, листовок и буклетов, прослушивание радиопередач и просмотр телепрограмм по вопросам защиты от чрезвычайных ситуаций;

в) для физических лиц, осваивающих основные общеобразовательные программы, образовательные программы среднего профессионального образования и образовательные программы высшего образования, - проведение занятий в учебное время по соответствующим программам учебного предмета "Основы безопасности жизнедеятельности" и учебной дисциплины "Безопасность жизнедеятельности";

г) для руководителей органов государственной власти - самостоятельное изучение нормативных документов по вопросам организации и осуществления мероприятий по защите от чрезвычайных ситуаций, участие в ежегодных тематических сборах, учениях и тренировках;

д) для руководителей органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, уполномоченных работников и председателей комиссий - проведение занятий по соответствующим программам дополнительного профессионального образования в области защиты от чрезвычайных ситуаций не реже одного раза в 5 лет, самостоятельное изучение нормативных документов по вопросам организации и осуществления мероприятий по защите от чрезвычайных ситуаций, участие в ежегодных тематических сборах, учениях и тренировках.

Подготовка населения в области гражданской обороны осуществляется по следующим формам:

1. Руководители федеральных органов исполнительной власти, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), должностные лица местного самоуправления, возглавляющие местные администрации (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований), и руководители организаций:

а) самостоятельная работа с нормативными документами по вопросам организации, планирования и проведения мероприятий по гражданской обороне;

б) изучение своих функциональных обязанностей по гражданской обороне;

в) личное участие в учебно-методических сборах, учениях, тренировках и других плановых мероприятиях по гражданской обороне.

2. Должностные лица местного самоуправления, возглавляющие местные администрации (исполнительно-распорядительные органы муниципальных образований) муниципальных образований, расположенных на территориях, отнесенных в установленном порядке к группам по гражданской обороне, работники гражданской обороны, работники учебно-методических центров и курсов гражданской обороны, руководители организаций, отнесенных в установленном порядке к категориям по гражданской обороне, а также организаций, продолжающих работу в военное время:

а) самостоятельная работа с нормативными документами по вопросам организации, планирования и проведения мероприятий по гражданской обороне;

б) дополнительное профессиональное образование или курсовое обучение в области гражданской обороны в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным

профессиональным программам в области гражданской обороны, находящихся в ведении Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, других федеральных органов исполнительной власти, в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам в области гражданской обороны, в том числе в учебно-методических центрах, а также на курсах гражданской обороны;

в) участие в учениях, тренировках и других плановых мероприятиях по гражданской обороне;

г) участие руководителей (работников) структурных подразделений, уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, федеральных органов исполнительной власти, муниципальных образований и организаций в тематических и проблемных обучающих семинарах (вебинарах) по гражданской обороне.

3. Личный состав формирований и служб:

а) курсовое обучение руководителей формирований и служб на курсах гражданской обороны, в учебно-методических центрах или в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций;

б) курсовое обучение личного состава формирований и служб по месту работы;

в) участие в учениях и тренировках по гражданской обороне.

4. Работающее население:

а) курсовое обучение в области гражданской обороны по месту работы;

а) прохождение вводного инструктажа по гражданской обороне по месту работы;

б) участие в учениях, тренировках и других плановых мероприятиях по гражданской обороне, в том числе посещение консультаций, лекций, демонстраций учебных фильмов;

в) самостоятельное изучение способов защиты от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов.

5. Обучающиеся:

а) обучение (в учебное время) по предмету «Основы безопасности жизнедеятельности» и дисциплине «Безопасность жизнедеятельности»;

б) участие в учениях и тренировках по гражданской обороне;

в) чтение памяток, листовок и пособий, прослушивание радиопередач и просмотр телепрограмм по тематике гражданской обороны.

6. Неработающее население (по месту жительства):

а) посещение мероприятий, проводимых по тематике гражданской обороны (беседы, лекции, вечера вопросов и ответов, консультации, показ учебных фильмов и др.);

б) участие в учениях по гражданской обороне;

в) чтение памяток, листовок и пособий, прослушивание радиопередач и просмотр телепрограмм по тематике гражданской обороны.

Подготовка является обязательной и проводится в организациях, осуществляющих образовательную деятельность по основным общеобразовательным программам (кроме образовательных программ дошкольного образования), образовательным программам среднего профессионального образования и образовательным программам высшего образования, в учебно-методических центрах по гражданской обороне и чрезвычайным ситуациям субъектов Российской Федерации и в других организациях, осуществляющих образовательную деятельность по дополнительным профессиональным программам в области гражданской обороны, на курсах гражданской обороны муниципальных образований, по месту работы, учебы и месту жительства граждан.

Исходя из вышеперечисленного видно, что в повседневной жизни мероприятия, проводимые ФОИВ, ОИВС, ОМСУ и организациями по подготовке населения в области ГО и защите от ЧС природного и техногенного характера тесно пересекаются между собой. Поэтому подготовка населения организуется в рамках единой системы подготовки населения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

В данной статье проведен анализ нормативных правовых актов по подготовке населения в области ГО и защите от ЧС. В ходе анализа установлено, что в указанных выше нормативных правовых документах отсутствуют следующие определения: «единая система подготовки населения в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «пропаганда знаний в области гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера». Кроме этого, не определен порядок привлечения неработающего населения к проведению учений (тренировок) в области ГО и защиты от ЧС.

Использованные источники:

1. Федеральный закон от 12.02.1998 №28 «О гражданской обороне».
2. Федеральный закон от 21.12.1994 №68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».
3. Федеральный закон от 29.12.2012 №273 «Об образовании в Российской Федерации».
4. Указ Президента РФ от 20.12.2016 № 696 «Об утверждении Основ государственной политики РФ в области гражданской обороны на период до 2030 года».

5. Постановление Правительства РФ от 02.11.2000 № 841 «Об утверждении положения об организации обучения населения в области гражданской обороны».

6. Постановление Правительства РФ от 18.09.2020 № 1485 «Об утверждении Положения о подготовке граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

7. Постановление Правительства РФ от 21.11.2007 № 804 «Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации».

8. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций».

9. Приказ МЧС России от 14.11.2008 № 687 «Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в муниципальных образованиях и организациях».

10. «Организационно-методических указаниях по подготовке населения в области ГО и защиты населения от ЧС и безопасности людей на водных объектах на 2016-2020 годы» от 12.11.2015 г. №43-5413-11.

11. Добровольский В.С., Дубаренко К.А. Гражданская оборона и защита от чрезвычайных ситуаций объекта экономики // Учебное пособие. Санкт-Петербург: 2014. – С. 10-11.