

# ОРГАНИЗАЦИЯ ПЕРВООЧЕРЕДНОГО ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ<sup>1</sup>

Кулагин Л.А.

Ведущий специалист ГО и ЧС

Центра изучения проблем здравоохранения и образования

*В статье рассмотрены вопросы организации первоочередного жизнеобеспечения населения в чрезвычайных ситуациях. Представленный материал предназначен для оказания практической помощи территориальным органам МЧС России, федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления и организациям в решении вопросов организации первоочередного жизнеобеспечения населения в чрезвычайных ситуациях.*

## Основные принципы организации первоочередного жизнеобеспечения населения в чрезвычайных ситуациях

Напомним, что чрезвычайная ситуация (ЧС) - это обстановка на определенной территории или акватории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей. Различают ЧС по характеру источника - природные, техногенные, биолого-социальные и военные. ЧС природного и техногенного характера подразделяются на ЧС локального, муниципального, межмуниципального, регионального, межрегионального и федерального характера.

Главной задачей в ЧС является сохранение жизни и здоровья людей. В рамках решения этой задачи заранее планируются и осуществляются мероприятия по первоочередному жизнеобеспечению населения (ЖОН)<sup>2</sup>. Практически каждая ЧС сопровождается нарушением ЖОН, поэтому необходимо заранее определить первоочередные потребности населения и рассчитать набор и объемы жизненно важных материальных средств и услуг, минимально необходимых для сохранения жизни и поддержания здоровья людей в ЧС.

Для решения задач ЖОН формируется система ЖОН в ЧС - структурное звено функци-

ональной подсистемы Единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС (РСЧС), предназначенное для создания и поддержания условий, минимально необходимых для сохранения жизни и поддержания здоровья людей в чрезвычайных ситуациях, состоящее из органов управления, служб, сил и средств ЖОН в ЧС.

При ЖОН в ЧС должны соблюдаться следующие принципы:

- приоритетность функции государства в подготовке и проведении всего комплекса мероприятий по ЖОН в ЧС;
- рациональное распределение функций по ЖОН в ЧС между центральными, региональными, местными и ведомственными органами управления;
- территориально-производственная (отраслевая) организация ЖОН в ЧС;
- персональная ответственность должностных лиц за выполнение законодательных и нормативно-правовых актов по ЖОН в ЧС;
- заблаговременность подготовки страны, региона, муниципального образования к ЖОН в ЧС;
- обеспечение социальной защищенности и психологической поддержки всех граждан в зоне ЧС;
- обеспечение физиологической и энергетической достаточности норм ЖОН в зонах ЧС;
- первоочередное ориентирование системы ЖОН в ЧС на местные ресурсы и возможности с последующим (при необходимости)

<sup>1</sup> Публикация подготовлена по материалам методических рекомендаций по организации первоочередного жизнеобеспечения населения в чрезвычайных ситуациях и работы пунктов временного размещения пострадавшего населения (утв. МЧС России 20.08.2020 N 2-4-71-18-11).

<sup>2</sup> Под ЖОН в ЧС понимается совокупность взаимосвязанных по времени, ресурсам и месту проведения мероприятий, направленных на создание и поддержание условий, минимально необходимых для сохранения жизни и поддержания здоровья граждан в зонах ЧС, на маршрутах их эвакуации и в местах размещения эвакуированных по установленным нормативам.

использованием региональных и государственных ресурсов в зависимости от типа и масштаба ЧС;

- открытость процесса ЖОН в ЧС за счет использования ресурсов от не пострадавших регионов страны и зарубежной помощи;

- способность к быстрому восстановлению системы ЖОН в ЧС после воздействия на нее дестабилизирующих факторов природных и техногенных ЧС.

Основным объектом первоочередного ЖОН в ЧС является личность с ее правом на безопасные условия жизнедеятельности.

Вопросы первоочередного ЖОН, равно как и его защиты в ЧС, имеют приоритет перед любыми другими сферами деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и органов управления региональных и территориальных подсистем РСЧС. Другими словами, главной целью первоочередного ЖОН в ЧС является создание и поддержание условий для сохранения жизни и здоровья пострадавшего населения.

Организация первоочередного ЖОН осуществляется постоянно действующими органами управления, силами и средствами, создаваемыми решениями глав исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Данные органы управления и силы осуществляют свою деятельность в составе региональных и территориальных подсистем РСЧС.

Первоочередное ЖОН в ЧС осуществляется силами и средствами организаций, учреждений, предприятий (независимо от форм собственности), в обязанности которых входит решение вопросов жизнеобеспечения населения. Подготовку территорий субъектов РФ и муниципальных образований к организации первоочередного жизнеобеспечения населения в ЧС необходимо осуществлять заблаговременно.

Планирование и осуществление мероприятий по подготовке к организации первоочередного ЖОН проводятся с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени опасностей для населения возможных ЧС, характерных для каждой территории. Объемы и содержание мероприятий по подготовке к организации первоочередного ЖОН определяются исходя из необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств. Снабжение пострадав-

шего населения продуктами питания и водой в зонах ЧС, в районах эвакуации и сил, привлекаемых к ликвидации последствий ЧС, осуществляется исходя из принципа физиологической (для неработающих) и энергетической достаточности.

#### **Общие требования к организации ЖОН в ЧС**

Разработка планов мероприятий по первоочередному ЖОН в ЧС проводится в режиме повседневной деятельности органов управления региональных и территориальных подсистем РСЧС на основе прогнозов о возможной обстановке на территории при возникновении стихийных бедствий, аварий и катастроф. Другими словами, вышеуказанным органам РСЧС, уполномоченным на решение задач жизнеобеспечения населения, требуется знать возможную обстановку, которая может сложиться на территории вследствие стихийных бедствий или техногенных аварий, пути и методы решения проблем первоочередного ЖОН в ЧС.

Личный состав сил (отрядов, групп, команд, формирований и т.д.), привлекаемый для организации первоочередного ЖОН в зонах бедствия и районах эвакуации, необходимо оснастить соответствующими техническими средствами, материальными ресурсами и подготовлен к действиям в случае возникновения ЧС.

Первоочередное ЖОН организуется с учетом принципов своевременности и комплексности, то есть в полном объеме по всем необходимым в конкретной обстановке видам жизнеобеспечения.

Все мероприятия по ЖОН синхронизируются по срокам и месту с другими мероприятиями, проводящимися для спасения, сохранения жизни и здоровья пострадавшего населения. При выборе мероприятий исходят из минимизации затрат времени, сил, технических, материальных и финансовых средств на их реализацию.

При организации первоочередного ЖОН органам управления региональных и территориальных подсистем РСЧС необходимо руководствоваться основными положениями и требованиями законодательных и нормативных документов в сфере защиты населения и территорий от ЧС.

При функционировании на территории нескольких потенциально опасных объектов или вероятности возникновения на ней сти-

хийных бедствий планы организации первоочередного ЖОН разрабатываются на все возможные случаи возникновения ЧС, а оценку возможностей и подготовленность осуществляют по максимуму как для крупномасштабных ЧС.

В режиме повседневной деятельности всех подсистем РСЧС необходимо обеспечивать постоянную готовность органов управления всех звеньев, сил и средств к выполнению задач по первоочередному ЖОН в случае возникновения на территории ЧС.

При планировании мероприятий по первоочередному ЖОН учитывают специфику их организации при различных источниках возникновения ЧС, влияние фактора времени на потери населения, заблаговременно разрабатывать механизм управления всеми силами и средствами, обеспечивающий их взаимодействие и оперативность при решении этих задач.

#### **Общие вопросы организации первоочередного жизнеобеспечения населения**

Первоочередное ЖОН при возникновении ЧС является одной из основных задач РСЧС, позволяющее уменьшить потери населения и сохранить ему здоровье. Ответственность за создание нормальных условий для жизнедеятельности населения субъектов РФ в повседневной жизни несут органы управления региональных и территориальных подсистем РСЧС.

Подготовку территории к первоочередному ЖОН осуществляют на основании постановления (решения) главы администрации субъекта РФ или постановления (закона) его законодательного органа. Ответственными за организацию подготовительных работ по этой задаче назначают органы управления, уполномоченные на решение задач по защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера. Таким органом управления на региональном уровне (край, область, республика) является комиссия по предупреждению и ликвидации ЧС и обеспечению пожарной безопасности (КЧСиОПБ) органа исполнительной власти субъекта РФ. Глава органа исполнительной власти является председателем этой комиссии.

КЧСиОПБ каждого субъекта РФ состоит из подкомиссий, решающих задачи защиты населения и территорий и ликвидации ЧС на основании положения о ней, утверждаемого

главой субъекта РФ. Аналогично формируются комиссии КЧСиОПБ на муниципальном уровне.

В связи со сложностью организации первоочередного ЖОН и многогранностью задач, целесообразно в составе КЧСиОПБ субъектов РФ иметь специальную подкомиссию по решению этих задач, особенно в сейсмоопасных регионах и в субъектах РФ, на территории которых имеются потенциально опасные объекты, аварии на которых могут привести к крупномасштабным ЧС.

Основными силами и средствами при решении задач по первоочередному ЖОН в ЧС являются специально выделенные и подготовленные органы управления, специалисты и средства соответствующих министерств, ведомств, организаций и предприятий (независимо от форм собственности), ответственных за организацию ЖОН и осуществляющих свою деятельность на территории субъекта РФ.

Организационной основой решения задач первоочередного ЖОН в ЧС являются планы действий по предупреждению и ликвидации ЧС, вызванных авариями, катастрофами и стихийными бедствиями.

#### **ХАРАКТЕРИСТИКИ ОСНОВНЫХ ИСТОЧНИКОВ ЧС И ОРГАНИЗАЦИЯ ПЕРВООЧЕРЕДНОГО ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ**

##### **Влияние природных стихийных бедствий и техногенных аварий на население и систему жизнеобеспечения**

ЧС природного и техногенного характера подразделяются на локальные, муниципальные, межмуниципальные, региональные, межрегиональные и федеральные в зависимости от количества людей, пострадавших в этих ситуациях, размеров материального ущерба, а также границ зон распространения ЧС. Независимо от типа ЧС последствия их проявления приводят к формированию следующих зон: зона массовых (физических) разрушений (ЗМР), зона радиоактивного загрязнения (ЗРЗ), зона химического заражения (ЗХЗ), зона массовых пожаров (ЗМП), зона катастрофического затопления (ЗКЗ), зона бактериологического заражения (ЗБЗ).

Внезапность возникновения ЧС природного характера, особенно землетрясений, и техногенных аварий и катастроф, отсутствие

## ЗАЩИТА ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

методов и способов краткосрочного прогнозирования времени их возникновения, масштабность охватываемой ими территории, вероятность массового поражения населения требуют высокой подготовленности всех звеньев РСЧС и, прежде всего, территориальных

ее подсистем, к ликвидации их последствий и организации первоочередного ЖОН. Основные показатели, характеризующие влияние на население наиболее опасных для него стихийных бедствий и техногенных аварий, представлены в табл. 1.

Таблица 1

Основные показатели, характеризующие опасные для населения стихийные бедствия и техногенные аварии<sup>1</sup>

Основные показатели	Источник возникновения чрезвычайной ситуации			
	Катастрофические землетрясения	Крупные аварии на химически опасных объектах	Аварии на радиационно опасных объектах с выбросом радиоактивных веществ в атмосферу	Наводнения
Возможность надежного прогнозирования начала событий	Нет	Нет	Нет	Есть
Возможная площадь зоны ЧС, кв. км	Тысячи	Десятки	Десятки тысяч	Сотни
Возможная численность населения в зоне ЧС, чел.	Десятки и сотни тысяч	Десятки и сотни тысяч	Сотни тысяч или даже миллионы	Десятки и сотни тысяч
Возможные потери населения, чел.	Массовые потери населения	От нескольких десятков до нескольких тысяч	От нескольких сотен до десятков тысяч	Десятки – сотни
Социальный ущерб населению	Потери жилья, личного имущества, рабочих мест	Нет	Потери жилья, личного имущества, рабочих мест	Потери жилья, личного имущества
Возможное состояние системы жизнеобеспечения	Разрушение и повреждение практически всех подсистем жизнеобеспечения	Сохраняются, кратковременная невозможность использования	Сохраняются. В зоне сильного загрязнения не могут использоваться длительное время	Частичное повреждение отдельных подсистем
Продолжительность периода первичного жизнеобеспечения	До 30 суток в зоне ЧС	До 3 суток в местах временного отселения	До 30 – 40 суток в местах эвакуации	По статистическим данным региона
Основные мероприятия и виды жизнеобеспечения населения, снижающие его потери в ЧС	Все виды ЖОН. В первые дни приоритетными должны быть медицинское обеспечение и обеспечение водой	Экстренная эвакуация. Обеспечение медицинское и водой. В местах сосредоточения отселенного населения все виды ЖОН	Экстренная эвакуация. Медицинское обеспечение и обеспечение водой. На всех этапах эвакуации все виды ЖОН	Заблаговременная эвакуация. Обеспечение населения временным жильем.

<sup>1</sup>Носят ориентировочный характер.

При возникновении на территории субъекта РФ локальных, муниципальных, межмуниципальных, региональных ЧС организация первоочередного ЖОН осуществляется за счет собственных ресурсов (при их достаточности). При ЧС регионального, межрегионального и федерального характера расходы на проведение мероприятий по первоочередному ЖОН, осуществляется за счет ресурсов субъекта РФ. При их недостаточности орган исполнительной власти субъекта РФ может обратиться в Правительство РФ за оказанием федеральной помощи.

**Влияние фактора времени на потери населения в чрезвычайных ситуациях**

Эффективность спасательных работ и проведения мероприятий по первоочередному ЖОН при возникновении ЧС, особенно, вызванных землетрясениями, крупными авариями на химически и радиационно опасных объектах, зависит от времени начала их проведения, их продолжительности и выбора наиболее оптимальных решений и мероприятий.

При планировании мероприятий по спасению и первоочередному ЖОН необходимо учитывать данные о возможных летальных исходах в зонах ЧС в зависимости от времени их реализации (табл. 2).

Таблица 2

Возможные объемы летальных исходов в зонах ЧС в зависимости от времени задержки мероприятий

Мероприятия	Объемы летальных исходов (%) в зависимости от времени их задержки (час)				
	20	40	60	80	100
Извлечение людей из-под завалов зданий после землетрясений	10,5	25,0	43,0	67,0	96,0
Оказание медицинской помощи пораженным при землетрясениях.  Структура потерь:  40% – легкая степень поражения;  20% – средней тяжести;  20% – тяжелой степени;  20% – крайне тяжелой степени	2,0	12,0	–	–	–
Обеспечение водой для питья	7,2	18,8	32,4	50,0	72,0
Обеспечение продуктами питания	24,0	62,0	115,0	168,0	240,0
Оказание медицинской помощи при тяжелых отравлениях аварийно химически опасными веществами	0,7	1,8	2,7	4,4	7,0

**Примечание:**

Приведенные в табл. 2 цифры соответствуют благоприятным погодным условиям. Высокая температура и низкая влажность воздуха могут сократить время выживания людей при отсутствии воды, а при низкой температуре воздуха резко сокращается время выживания людей, находящихся в завалах, и людей, лишенных крова и тепла. В табл. дано время обеспечения водой пострадавшего населения для питья. При планировании мероприятий необходимо учитывать, что водой должны быть обеспечены спасатели и медицинские формирования, оказывающие медицинскую помощь пораженным при землетрясениях, аварийно химически опасными веществами (далее - АХОВ) и радиоактивными веществами. Решающую роль в спасении жизни людей, как ни при каких других чрезвычайных ситуациях, играет фак-

давшего населения для питья. При планировании мероприятий необходимо учитывать, что водой должны быть обеспечены спасатели и медицинские формирования, оказывающие медицинскую помощь пораженным при землетрясениях, аварийно химически опасными веществами (далее - АХОВ) и радиоактивными веществами. Решающую роль в спасении жизни людей, как ни при каких других чрезвычайных ситуациях, играет фак-

тор времени при воздействии на них АХОВ. Обеспечить в короткое время медицинскую помощь пораженным АХОВ при крупных авариях на химически опасных объектах даже при условии достаточной оснащенности и профессиональной подготовке личного состава медицинских токсикологических бригад и бригад скорой медицинской помощи не представляется возможным. Поэтому самым радикальным мероприятием, обеспечивающим сохранение жизни и здоровья населения, проживающего вблизи химически опасных объектов является экстренная его эвакуация из опасных зон при крупных авариях на них.

**Своевременность предоставления жизнеобеспечивающей продукции и услуг пострадавшему населению в зоне ЧС достигается установлением и отработкой временных нормативов, таких как интервал времени от момента свершения до момента подачи сигналов оповещения населения, времени приведения в готовность и прибытия в зону ЧС соответствующих сил и средств РСЧС.**

Нормативы времени организации первоочередного ЖОН в зоне ЧС необходимо сопоставлять с нормативами времени начала ведения спасательных работ и оказания экстренной медицинской помощи. Данные нормативы обычно разрабатываются территориальным органом управления РСЧС с учетом данных, приведенных в табл. 2, типов и масштабов ЧС и природно-климатических условий субъектов РФ. Отработка местных временных нормативов позволит сохранить жизнь и здоровье населению и существенно уменьшить объемы мероприятий по организации первоочередного жизнеобеспечения пострадавшего населения и затраты на их проведение.

#### **ПОДГОТОВКА К ОРГАНИЗАЦИИ ПЕРВООЧЕРЕДНОГО ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ**

##### **Исходные данные для организации первоочередного жизнеобеспечения населения**

Исходными данными для организации первоочередного ЖОН в случае возникновения ЧС являются:

- прогноз обстановки, которая может сложиться в результате землетрясения, наводне-

ния или иных стихийных бедствий, аварий на радиационно или химически опасных объектах;

- прогнозируемая численность населения, которая может пострадать в результате этих стихийных бедствий или аварий (состав пострадавшего населения по возрасту и полу, среднемесячная численность больных, находящихся на стационарном лечении в медицинских организациях населенных пунктов);

- прогнозируемая численность и структура вероятных санитарных потерь населения;

- потребность населения в различных видах первоочередного жизнеобеспечения в случае возникновения ЧС;

- продолжительность периода первоочередного ЖОН при различных источниках возникновения ЧС.

Прогнозы обстановки на территории, ожидаемой численности пострадавшего населения, численности и структуры санитарных потерь, о возможном состоянии жилого фонда, зданий и сооружений различного назначения, сетей водо-, газо-, электро- и теплоснабжения, дорожных сооружений (мостов, тоннелей, эстакад и т.п.) разрабатываются органами управления, уполномоченными на решение задач в области защиты от ЧС, имеющимся у них методическим документам. К разработке прогнозов могут быть привлечены специалисты инженерной инфраструктуры, потенциально опасных объектов и соответствующих отраслевых научно-исследовательских учреждений. Подготовленные прогнозные данные передаются руководителям служб жизнеобеспечения для проведения детальных расчетов по потребностям пострадавшего населения в продукции или услугах этих служб.

Оценку потребностей населения по всем видам жизнеобеспечения, необходимой номенклатуре продукции и услуг по каждому виду проводятся специалистами служб жизнеобеспечения. Они также проводят расчеты по необходимой численности своих специалистов для организации жизнеобеспечения, количеству необходимых технических средств (полевых кухонь, пекарен, пунктов санитарной обработки, дизельных электростанций, простейших печек или электрообогревательных приборов, автоцистерн и емкостей для воды, полевых водоводов, авторефрижераторов и т.п.) и их материально-техническому обеспечению в период эксплуата-

ции, суточных объемов перевозок в период развертывания в зоне ЧС и в последующие дни.

Суточные потребности пострадавшего населения в продуктах питания, воде, коммунально-бытовых услугах, бытовом топливе рассчитываются по его прогнозируемой численности и нормам обеспечения в условиях ЧС. Общую потребность в этих видах жизнеобеспечения рассчитывают путем умножения суточных потребностей на продолжительность периода первичного ЖОН.

В расчетах обычно принимают следующие продолжительности периода жизнеобеспечения:

- в зоне ЧС после землетрясения - до 30 суток;
- в местах временного отселения после аварии на химически опасном объекте - до 3 суток;
- в приемных эвакуационных пунктах после аварии на радиационно опасном объекте (вне зон опасного радиоактивного заражения) - до 3-10 суток (в зависимости от сроков организации эвакуации);
- в местах сосредоточения отселенного населения из зон затопления при наводнениях - по среднестатистическим многолетним данным для данной местности.

При оценке потребностей пострадавшего населения в продуктах питания необходимо учитывать, что в первые 2-3 суток после стихийного бедствия, до организации в зоне ЧС приготовления горячей пищи, для его обеспечения представится возможность использовать только сухие пайки, консервированные и другие продукты, не требующие тепловой обработки. Хлеб потребует доставлять из соседних населенных пунктов любым видом транспорта. Нельзя забывать о поставках в зону ЧС готового детского питания для грудных детей и детей до 3 лет, а для некоторых категорий больных - специального питания до их срочной эвакуации из зоны ЧС. При определении необходимых пострадавшему населению объемов хлеба, мяса, рыбопродуктов, картофеля, овощей, макаронных и крупяных изделий, жиров, сахара, соли, исходят из необходимости организации двухразового горячего питания в сутки и одного

раза в сутки - консервированными продуктами или сборными пайками. Нормы обеспечения продуктами питания даны в таблицах п. 1.1, п. 1.2 и п. 1.5 приложения N 1.<sup>1</sup>

Суточные потребности в воде в зоне ЧС оцениваются по общей численности пострадавшего населения по нормам обеспечения для различных нужд этого населения (табл. п. 1.11 приложения N 1) с учетом потребностей в воде пораженных при оказании им медицинской помощи и при их лечении в зоне ЧС в полевых госпиталях.

Потребности в одежде и некоторых предметах первой необходимости могут возникнуть при землетрясениях, особенно в холодное время, при загрязнении радиоактивными веществами и заражении опасными химическими веществами. Перечень предметов первой необходимости, номенклатура и рекомендуемые размеры одежды и обуви и нормы обеспечения ими приведены в таблицах пп. 1.7 - 1.10 приложения N 1.

Потребности пострадавшего населения в средствах для обеспечения коммунально-бытовых услуг (душевых, умывальниках, туалетах, топливе, освещении) определяют в соответствии с нормами для условий ЧС (табл. п. 1.12 приложения N 1).

Потребности во временном жилье, в основном в палатках, сборных юртах, сборных домиках, оценивают по численности населения, оставшегося без крова в зоне ЧС, вызванной землетрясением, или отселенного из опасных зон радиоактивного загрязнения или химического заражения в сборные эвакуационные пункты при дефиците жилья в населенных пунктах, в которых концентрируется пострадавшее население. Нормы обеспечения временным жильем даны в табл. п. 1.12 приложения N 1.

Потребности в медицинском обеспечении населения оценивают отдельно для пораженной его части и остального пострадавшего населения. Численность необходимого медицинского персонала (врачей, среднего медицинского персонала, санитаров) определяют с учетом данных о прогнозируемой структуре санитарных потерь и о летальных исходах пораженных в зависимости от времени задержки оказания им медицинской

---

<sup>1</sup>Здесь и далее имеются в виду приложения к методическим рекомендациям по организации первоочередного жизнеобеспечения населения в чрезвычайных ситуациях и работы пунктов временного размещения пострадавшего населения (утв. МЧС России 20.08.2020 N 2-4-71-18-11). Из-за большого объема приложения не приводятся. Их можно скачать с сайта редакции <http://гражданская-оборона-и-защита-от-чс.рф/> раздел "Документы" подразделы "Защита от ЧС" и "Методические материалы".

помощи. Потребность в комплектах индивидуальных медицинских гражданской защиты и лекарственных препаратах для их пополнения рассчитывают по численности пострадавшего населения и продолжительности проведения профилактики (предупреждения или снижения тяжести последствий) поражений в случае радиоактивного, химического или бактериологического заражения (загрязнения). Потребность в медицинском имуществе, особенно в лекарственных средствах, определяют по численности и ожидаемой структуре санитарных потерь и нормам, установленным Минздравом России для ЧС. Особое внимание необходимо уделять обеспечению медицинских формирований Всероссийской службы медицины катастроф (далее - ВСМК), оказывающих медицинскую помощь пострадавшим вне медицинской организации, получившим механические травмы при землетрясениях, антибиотиками, противошоковыми средствами, кровью и кровезаменителями, а получившим химические отравления - средствами, стимулирующими дыхательную и сердечную деятельность, обезболивающими, кислородом и водой.

Для остального пострадавшего населения потребность в специалистах и медицинском имуществе для оказания первичной медико-санитарной помощи определяется в соответствии с нормами, установленными Минздравом России с учетом психологического состояния населения в условиях ЧС, особенно вызванных землетрясениями и авариями на радиационно опасных объектах.

Необходимо обеспечить санитарно-эпидемиологическую службу необходимыми методиками и средствами для контроля качества воды, продуктов питания, средствами для проведения санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий по ликвидации антисанитарных последствий ЧС в соответствии с нормами, установленными Роспотребнадзором.

После завершения расчетов по суточным объемам необходимых материальных средств и услуг для каждого вида первоочередного ЖОН органам управления РСЧС оценивают суммарные потребности пострадавшего населения в различных материальных средствах и услугах за весь период жизнеобеспечения, суточные объемы перевозок, количест-

во и состав формирований, команд для организации первоочередного ЖОН.

Кроме того, необходимо учитывать потребности во всех видах жизнеобеспечения личного состава служб жизнеобеспечения, а также личного состава спасательных служб, формирований, аварийных бригад, привлекаемых к аварийно-восстановительным работам, комендантской службы по охране общественного порядка и охране сосредотачиваемых в зоне ЧС материальных ресурсов. Потребности этих категорий участников ликвидации последствий ЧС определяется по их суммарной численности и нормам обеспечения (таблицы п. 1.1, п. 1.4 приложения N 1).

Результаты расчетов учитываются службами по каждому виду жизнеобеспечения для оценки общей потребности в их продукции или услугах.

Все полученные данные по результатам расчетов (пп. 3.1.4 - 3.1.11) сводятся службами по каждому виду жизнеобеспечения в таблицы (таблицы пп. 2.2 - 2.4 приложения N 2). Один экземпляр таблиц представляется органу управления, уполномоченному на решение задач по защите населения и территорий от ЧС, для обобщения, анализа и разработки сводной ведомости потребностей пострадавшего населения и участников ликвидации последствий ЧС в материальных ресурсах, услугах и технических средствах.

Привлекаемые для ликвидации последствий ЧС спасательные воинские формирования МЧС России, воинские части и подразделения Минобороны России должны быть на автономном обеспечении.

#### **Оценка возможностей территории по первоочередному жизнеобеспечению населения**

Необходимо заранее оценить возможности субъекта РФ по удовлетворению потребностей пострадавшего населения в случае возникновения на его территории ЧС и потребностей личного состава спасательных служб (отрядов, групп, команд, невоенизированных формирований, бригад), участвующих в ликвидации последствий ЧС. Такая оценка проводится по:

- запасам материальных средств, продуктов, товаров, имущества различного назначения, имеющихся в населенных пунктах на территории субъекта РФ;



- суточным объемам производства продуктов питания, пищевого сырья на предприятиях каждого населенного пункта этого субъекта, при этом особое внимание должно быть обращено на наличие продуктов питания, готовых к употреблению без тепловой обработки, для снабжения населения в первые 3 суток после возникновения ЧС;

- численности специалистов каждого вида жизнеобеспечения, которые подготовлены и могут быть привлечены к работе в чрезвычайной ситуации;

- наличию мобильных технических средств жизнеобеспечения населения;

- численности пострадавшего в ЧС населения, которое может быть размещено и обеспечено всем необходимым в населенных пунктах субъекта РФ при его эвакуации из зоны ЧС;

- наличию и возможностям стационарных медицинских организаций в населенных пунктах субъекта РФ для приема пораженных из зоны ЧС;

- транспорту для всех видов транспортной работы (доставка в зону ЧС воды, продуктов питания, личного состава бригад, служб и формирований, топлива и ГСМ, палаток, юрт сборных и контейнерных домиков, технических средств жизнеобеспечения, эвакуации пострадавшего населения и т.п.);

- средствам для проведения разведки в зоне ЧС (самолетам, вертолетам, автотранспорту), специалистам и их оснащенности соответствующей аппаратурой и приборами для оценки радиационной и химической обстановки;

- специалистам и средствам контроля за качеством воды, пищи и проведения санитарно-эпидемиологических мероприятий в зоне ЧС или в местах сосредоточения эвакуируемого или отселенного населения.

Оценка возможностей субъекта РФ по удовлетворению потребностей пострадавшего населения проводится руководителями служб каждого вида ЖОН и их специалистами. Полученные данные сводятся в таблицы (табл. п. 2.5 приложения N 2). Один экземпляр таблиц передается органу управления, уполномоченному на решение задач в области защиты населения и территорий от ЧС, для обобщения за субъект в целом (табл. п. 2.6 приложения N 2).

При заблаговременной оценке возможностей субъекта РФ необходимо исключать за-

пасы различных материальных средств и их производство, а также сил и технических средств в населенных пунктах, которые могут попасть в зону ЧС. Возможность использования этих ресурсов уточняется данными разведки при возникновении ЧС.

#### **Оценка подготовленности территории к решению задач по первоочередному жизнеобеспечению населения**

Оценку степени (уровня) подготовленности субъекта РФ к первоочередному ЖОН осуществляют по показателям подготовленности по каждому необходимому для пострадавшего населения виду продукции, материальных средств и услуг, а также необходимых сил, технических средств, транспорта.

Показатели подготовленности могут быть выражены в относительных (отношение возможностей к потребностям) или в натуральных величинах (разность между возможностями и потребностями). Если относительный показатель подготовленности по какой-либо позиции материальных средств или услуг меньше единицы, то по этой позиции субъект РФ не подготовлен. Если разность отрицательная, она означает дефицит в этом материальном средстве или услуге, в технических средствах или специалистах, который должен быть ликвидирован в процессе подготовки территории к первоочередному ЖОН в ЧС.

Основным показателем подготовленности органов управления РСЧС считается время, в течение которого руководитель (лицо, принимающее решение) сможет организовать работы по спасению, эвакуации населения из зон бедствия, оказанию медицинской помощи и снабжению населения продукцией и услугами жизнеобеспечения.

Промежуток времени, в течение которого руководитель будет принимать решения по организации перечисленных мероприятий, включает следующие составляющие:

- время на проведение разведки (инженерной, радиационной, химической, тыловой, медицинской) и оценки обстановки в зоне ЧС;

- время на уяснение задач и выработку решений на проведение мероприятий по спасению, эвакуации и организации жизнеобеспечения населения в зоне ЧС;

- время на выдвижение и развертывание соответствующих сил и средств для органи-

зации аварийно-спасательных работ, эвакуации, оказания медицинской помощи и снабжения пострадавшего населения в зоне ЧС, на маршрутах эвакуации и в районах временного отселения.

Отсчет этого периода производится от момента получения руководителем информа-

ции о возникновении ЧС (табл. 3). Задачей органов управления в этом случае является снижение числа летальных исходов за счет сокращения времени на организацию перечисленных мероприятий по спасению людей и в организации всех видов их жизнеобеспечения.

Таблица 3

Временные характеристики действий органов управления в зоне чрезвычайной ситуации

Этапы действий органов управления	Временные характеристики этапов		
	начало (дата, часы, минуты)	окончание (дата, часы, минуты)	продолжительн ость (часы, мин.)
1. Возникновение ЧС	$t_0$	-	-
2. Получение сигнала о возникновении ЧС	$t_1$	$t_2$	$t_2 - t_1$
3. Оценка обстановки в зоне ЧС	$t_2$	$t_3$	$t_3 - t_2$
4. Аварийно-спасательные и другие неотложные работы (АСДНР) по оказанию медицинской помощи и ЖОН (оповещение, сбор, время в пути, развертывание и ведение спасательных работ, оказание медицинской помощи и др.)	$t_3$	$t_4$	$t_4 - t_3$
5. Эвакуация населения	$t_3$	$t_5$	$t_5 - t_3$
6. Окончание АСДНР в зоне ЧС	$t_3$	$t_6$	$t_6 - t_3$
7. Суммарная продолжительность периода организации и ведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в зоне ЧС	-	-	$t_6 - t_0$

При оценке подготовленности к проведению первоочередных аварийно-восстановительных работ на предприятиях и объектах системы жизнеобеспечения в зонах бедствия учитывается наличие необходимых сил и запасов материально-технических ресурсов. Перечень первоочередных аварийно-восстановительных работ на предприятиях и объектах системы жизнеобеспечения населения в зонах ЧС, их объемы, необходимые силы и средства определяют на основе прогноза о масштабах и границах зон ЧС (землетрясений, наводнений и других ЧС, при возникновении которых могут быть разрушены здания, сооружения и инженерные сети).

На основании этой информации определяют возможный ущерб предприятиям и объектам систем жизнеобеспечения (полное или частичное разрушение зданий, сооружений и оборудования, систем и объектов ин-

женерной инфраструктуры: линий электропередачи и связи, водопроводов, канализации, теплосетей, газопроводов и т.д.). Определение объема разрушений, сил и средств для проведения первоочередных ремонтно-восстановительных работ осуществляется на основе имеющихся методик, нормативов по укрупненным показателям стоимости ремонтно-восстановительных работ.

**Выбор и планирование мероприятий по первоочередному жизнеобеспечению населения**

При выборе мероприятий, т.е. конкретных путей, методов, способов решения проблем первоочередного ЖОН в зоне ЧС и в местах временного отселения или размещения эвакуированного населения, необходимо руководствоваться рассмотренными в начале статьи принципами организации первоочередного ЖОН в ЧС.

Оптимальность (экономическая целесообразность, эффективность) тех или иных мероприятий по организации первоочередного ЖОН зависит от целого ряда факторов:

- источника возникновения ЧС и от прогнозируемых масштабов воздействия на население этого источника;
- удаленности зоны ЧС от других населенных пунктов, в которых сосредоточены основные силы и материальные ресурсы, необходимые для решения этой задачи;
- численности и состояния пострадавшего в ЧС населения;
- развития и состояния дорожной сети;
- наличия железных дорог в зоне ЧС;
- наличия водоисточников в зоне ЧС и вблизи ее;
- развитости инженерной и социальной инфраструктур населенных пунктов, в которые планируется эвакуировать пострадавшее население;
- наличия зданий для временного жилья, запасов и объемов производства продукции жизнеобеспечения в этих населенных пунктах.

Конкретные мероприятия по каждому виду жизнеобеспечения разрабатываются руководителями и специалистами этих служб в соответствии с положениями об этих службах, ведомственными инструкциями, рекомендациями, руководствами и другими нормативными документами, регламентирующими задачи служб при ЧС, вызванных различными источниками их возникновения.

При выборе мероприятий по каждому виду жизнеобеспечения необходимо рассматривать возможные различные варианты решения задач с учетом местных факторов и фактора времени, и принимать наиболее оптимальный. Так, обеспечение населения, пострадавшего при землетрясении, хлебом можно осуществлять путем доставки его в течение всего периода первоочередного жизнеобеспечения из соседних населенных пунктов автомобильным или железнодорожным транспортом или выпекать его в зоне ЧС, доставив в нее полевые армейские пекарни и поставив для выпечки хлеба муку, дрожжи, соль, воду, топливо в течение всего периода жизнеобеспечения.

При планировании и реализации мероприятий по ЖОН в ЧС необходимо учитывать:

- перечень решаемых задач по каждому виду жизнеобеспечения пострадавшего населения каждым подразделением невоенизированных формирований (бригад, отрядов, групп), численный состав этих подразделений;

- перечень необходимых мобильных технических средств и материальных ресурсов, какой организацией, предприятием или учреждением и из какого населенного пункта они выделяются;

- время выдвижения и прибытия этих сил, средств и материальных ресурсов к месту назначения;

- должности и фамилии ответственных за исполнение лиц и их местонахождение при введении на территории чрезвычайного положения.

По каждому виду ЖОН разрабатываются мероприятия и графики ежедневных поставок необходимых средств и материальных ресурсов для населения и личного состава, участвующего в ликвидации последствий ЧС. С максимальной детальностью необходимо разрабатывать перечень мероприятий на первые двое - трое суток после возникновения ЧС.

В чрезвычайных ситуациях, вызванных землетрясениями, авариями на химически и радиационно опасных объектах, необходимо предусматривать мероприятия по доставке воды автоцистернами и малыми емкостями (канистрами, флягами, бачками) одновременно с прибытием в зону ЧС спасательных и медицинских формирований.

Разработанные службами всех видов жизнеобеспечения мероприятия с указанием времени их реализации являются основой для разработки планов действий этих служб при введении на территории чрезвычайного положения.

Планы мероприятий каждой службы необходимо разрабатывать с учетом вероятности возникновения ЧС в каком-либо населенном пункте, на территории которого имеются потенциально опасные объекты, или вероятности катастрофического землетрясения в каком-либо одном или нескольких населенных пунктах субъекта РФ, т.е. планы должны быть многовариантными.

Время введения чрезвычайного положения является точкой отсчета реализации всех последующих мероприятий. Конкретные да-

ты и часы проведения мероприятий проставляются руководителями служб при получении команды о введении чрезвычайного положения.

Разработанные службами всех видов жизнеобеспечения планы мероприятий передаются органу управления, уполномоченному на решение задач в сфере защиты населения и территорий от ЧС, для разработки общего плана организации первоочередного ЖОН в ЧС.

План организации первоочередного ЖОН в ЧС разрабатывается органами управления субъектов РФ, уполномоченными на решение задач в сфере защиты населения и территорий от ЧС.

Органам управления проводят работу по согласованию действий всех служб видов жизнеобеспечения по времени, обобщают данные по объемам перевозок сил, материальных и технических средств этих служб, проводят расчеты по суточным и общим потребностям всех служб в электроэнергии, топливе, ГСМ, других материальных ресурсах и затратах финансовых средств на все эти мероприятия. Кроме того, в план организации жизнеобеспечения населения необходимо включить следующие мероприятия:

- организация круглосуточного оперативного дежурства в нижестоящих органах исполнительной власти и их органах управления по делам ЧС;
- организация работы оперативной группы (задачи, персональный состав, необходимые средства транспорта, связи);
- организация общей инженерной, медицинской, тыловой, радиационной, химической разведок (задачи, персональный состав, транспортные средства, средства связи);
- организация диспетчерской службы в пункте управления, развернутого в зоне ЧС в интересах ЖОН;
- организация и охрана мест сосредоточения материальных средств и ресурсов в зоне ЧС;
- организация приема, охраны, учета, хранения и распределения гуманитарной помощи;
- организация срочной эвакуации из зоны ЧС семей с детьми дошкольного возраста, больных, нуждающихся в специальном ле-

чебном питании (определении мест эвакуации, их подготовленности к приему эвакуированного из зоны ЧС населения, планирование транспорта).

План организации первоочередного ЖОН в ЧС целесообразно разрабатывать в соответствии с макетом плана организации первоочередного жизнеобеспечения, разработанным ВНИИ по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций МЧС России.<sup>1</sup> Рекомендуемый состав плана ЖОН:

- полный перечень задач по каждому виду жизнеобеспечения;
- кто конкретно выполняет эти задачи;
- кто, когда, откуда поставляет необходимые технические средства и персонал для их обслуживания;
- кто, когда, откуда поставляет необходимые материальные средства и ресурсы;
- кто, кому докладывает о выполненных задачах или о необходимости помощи в решении этих задач;
- кто конкретно несет ответственность за решение перечисленных задач.

Планы по организации первоочередного жизнеобеспечения населения по всем его видам утверждаются главой исполнительной власти субъекта РФ - председателем КЧСиОПБ.

### **ДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ УПРАВЛЕНИЯ ПО ОРГАНИЗАЦИИ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРИ УГРОЗЕ И ВОЗНИКНОВЕНИИ ЧС**

Четкость и оперативность действий органов управления всех уровней, личного состава формирований (отрядов, групп, бригад, команд), служб первоочередного ЖОН при возникновении на территории ЧС во многом зависит от качества планов (детальности и выполнимости), разработанных в режиме повседневной деятельности, их подготовленности к решению поставленных задач.

#### **Рекомендуемые действия органов управления при переводе сил в режим повышенной готовности**

Режим повышенной готовности для органов управления, сил и средств вводится в случае получения прогноза о возможности возникновения ЧС, при ухудшении прои-

---

<sup>1</sup>Макет плана организации первоочередного жизнеобеспечения населения в чрезвычайной ситуации в субъектах РФ можно скачать с сайта <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/2478>.

водственно-промышленной, радиационной, химической, биологической (бактериологической), сейсмической и гидрометеорологической обстановки на подведомственной территории.

При получении информации о времени наступления, характере и масштабе ЧС, границах зон ее возможного распространения руководителям соответствующих служб жизнеобеспечения необходимо:

- уточнить численность населения, которое может попасть в зоны ЧС и объемы его потребностей в продукции (услугах) первоочередного жизнеобеспечения;

- уточнить количество предприятий, объектов системы жизнеобеспечения, которые могут оказаться в зоне ЧС и прекратить свою деятельность;

- определить возможный уровень удовлетворения потребностей населения в продукции и услугах ЖОН, в т.ч. за счет имеющихся запасов продукции и материальных ресурсов;

- отдать распоряжение о приведении в готовность сил и средств невоенизированных формирований;

- определить приоритетные виды жизнеобеспечения в зависимости от характера возможной ЧС;

- уточнить объемы задач по организации первоочередного ЖОН;

- определить места действия служб, бригад, невоенизированных формирований, уточнить маршруты и время их выдвижения;

- определить соответствие личного состава невоенизированных формирований штатной численности и принять меры по их доукомплектованию;

- определить формирования, которые должны действовать в первом и втором эшелонах, и соответственно, находиться в первой и второй степени готовности;

- уточнить базы и склады, из которых формирования будут снабжаться продукцией жизнеобеспечения;

- уточнить количество транспортных средств для доставки продукции жизнеобеспечения, подать заявки на их предоставление;

- определить перечень предприятий и объектов системы жизнеобеспечения, которые могут оказаться в зоне воздействия факторов ЧС, принять меры по их безаварийной остановке;

- принять меры по снижению на предприятиях в зоне ожидаемой ЧС запасов АХОВ, горючих веществ до минимально необходимого технологического уровня;

- оценить наличие продукции жизнеобеспечения на базах и складах, определить пути, способы и время их доставки в возможные зоны бедствий и районы эвакуации;

- принять меры по перебазированию запасов продукции жизнеобеспечения с предприятий, баз и складов, которые могут оказаться в зонах воздействия факторов ЧС, в безопасные места;

- принять меры по защите запасов продовольствия, пищевого сырья, товаров первой необходимости на предприятиях, базах и складах в случае невозможности их перебазирования в безопасные места;

- принять меры по обеспечению устойчивой работы предприятий и объектов системы жизнеобеспечения в случае нарушения энерго- и топливоснабжения, водоснабжения;

- ввести усиленный контрольно-пропускной режим и охрану на объектах торговли и общественного питания, базах и складах, где сконцентрированы основные материальные ценности, необходимые для организации первоочередного ЖОН;

- составить и согласовать с правоохранительными органами дополнительный перечень предприятий системы жизнеобеспечения, которые при возникновении ЧС должны быть взяты под охрану.

При получении информации о возможной эвакуации населения необходимо в районах эвакуации уточнить:

- состояние жилого фонда населенных пунктов и степень их готовности к приему эвакуированного населения;

- состояние водоисточников и систем водоснабжения и их возможностей;

- состояние пунктов общественного питания и торговли, их производственные мощности;

- возможности энерго- и топливообеспечения и предоставления необходимых коммунально-бытовых услуг, медицинского обеспечения.

При недостаточности в районах эвакуации населения жилого фонда органам управления целесообразно определить места возведения временных городков (палаточных, из сборных или передвижных домов) и при-

нять меры по организации первоочередного ЖОН.

На основе этих уточненных данных проводится корректировка планов эвакуации населения и организации первоочередного жизнеобеспечения населения в ЧС.

Кроме перечисленных мероприятий органам управления РСЧС необходимо уточнить:

- планы взаимодействия с соответствующими органами управления министерств, ведомств, акционерных и коммерческих структур, чьи предприятия расположены на данной территории, объем их задач по организации первоочередного ЖОН;

- объем необходимых поставок продукции жизнеобеспечения и выделение сил и средств для организации первоочередного ЖОН.

При необходимости органы управления РСЧС обращаются в установленном порядке в Правительство РФ или федеральные органы исполнительной власти (в зависимости от объема требуемых ресурсов) о заимствовании или разбронировании материальных ценностей из государственного резерва.

Для ЧС, источниками которых могут быть землетрясения и крупные аварии на химически и радиационно опасных объектах, вследствие невозможности прогнозирования времени их возникновения, режим повышенной готовности не вводится. В связи с этим все вышеуказанные мероприятия целесообразно периодически проводить органами управления РСЧС в режиме повседневной деятельности, учитывая, что максимальные объемы работ по первоочередному ЖОН будут при указанных ЧС.

#### **Организация первоочередного жизнеобеспечения населения в режиме чрезвычайной ситуации**

По получении сигнала о возникновении ЧС органы управления служб системы жизнеобеспечения в составе оперативной группы РСЧС осуществляют следующие действия:

- оповещают руководителей подведомственных предприятий, учреждений и организаций по заранее установленной схеме оповещения и сигналам;

- отдают распоряжения о вводе в действие планов мероприятий, соответствующих данному типу ЧС и получают информацию об их исполнении;

- организуют оценку масштабов ущерба предприятиям и объектам системы жизнеобеспечения в зонах бедствия;

- отдают распоряжения о выдвигании невоенноизированных формирований в зону бедствия и районы эвакуации населения;

- отдают распоряжения о переводе предприятий, учреждений и организаций на режим работы ЧС (при авариях на радиационно и химически опасных объектах режим работы предприятий и учреждений определяется режимами радиационной и химической защиты, а при возникновении очага инфекционного заболевания - режимом введенного карантина или обсервации);

- уточняют численность пострадавшего населения и закрепляют его за предприятиями торговли и общественного питания;

- осуществляют мероприятия по приему и размещению пострадавшего населения в стационарных пунктах временного размещения (ПВР), а при их недостаточности организуют развертывание мобильных ПВР;

- определяют порядок обеспечения пострадавшего населения (по спискам, талонам или иным формам организации снабжения);

- организуют учет и охрану запасов продукции жизнеобеспечения на временных базах, складах и поступающих из других регионов;

- организуют контроль за качеством продуктов питания, воды;

- организуют медицинское обеспечение населения в зоне ЧС;

- принимают меры по завозу продукции жизнеобеспечения в места размещения отселенного (эвакуируемого) населения;

- принимают меры по захоронению зараженных (загрязненных) пунктов питания, пищевого сырья и товаров первой необходимости;

- организуют санитарную обработку, дезактивацию (дегазацию) или уничтожение личного имущества населения, эвакуированного из зон радиоактивного загрязнения или химического заражения;

- организуют санитарно-гигиенические мероприятия по консервации населенных пунктов, из которых эвакуировано население (очистку от мусора, фекальных вод, обработку продовольственных складов, холодильников и т.д.).