

# КОМПЛЕКСНОЕ ОПОВЕЩЕНИЕ НАСЕЛЕНИЯ О ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ В РОССИИ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ РУКОВОДИТЕЛЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА СВЯЗИ

Дмитрий Олегович Панышев

Своевременное и гарантированное оповещение населения о бедствии на всех административно-территориальных уровнях страны – важнейший элемент в системе обеспечения национальной безопасности России. Для выполнения этой задачи Президент Российской Федерации подписал Указ от 13 ноября 2012 года №1522 «О создании комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций». В данном документе постановлено использовать современные информационные технологии и технические устройства, способные легко сопрягаться между собой в рамках единой специальной сети экстренной связи.

С правовой точки зрения своим указом президент поручил правительству обеспечить соблюдение законного конституционного права граждан страны на получение объективной, правдивой информации о всех ЧС, возникающих в России и угрожающих жизни и здоровью населения. Статья 42 Конституции Российской Федерации прямо говорит о том, что «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии». К сожалению, далеко не всегда россияне получают оперативные и полные сведения о происходящих катастрофах.

С экономической точки зрения подписанный указ стал критической точкой в вопросе оценки состояния материально-технической базы существующей системы экстренного оповещения, созданной еще в советские годы. Это подтвердили не только трагические события, произошедшие в Крымске летом 2012 года. Во второй половине того же года Счетной палатой Российской Федерации был проведен анализ, который показал, что износ оборудования региональных (территориальных) автоматизированных систем централизованного оповещения (РАСЦО/ТАСЦО) в отдельных регионах России составил порядка 90%. А в шести субъектах РФ такие системы вообще не функционируют (Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа, Забайкальский край, Чеченская Республика, Дагестан, Ингушетия).

В такой ситуации каждый житель нашей страны может задаться вполне обоснованными вопросами: кто и когда оповестит меня в случае опасности? и что делает государство для предупреждения ЧС и сохранения жизни своих граждан?

Для того чтобы ответить на эти вопросы, необходимо проанализировать существующую систему информирования населения об угрозах возникновения чрезвычайных ситуаций, созданную на базе МЧС России, и законодательную базу, определяющую порядок, стандарты и круг лиц, ответственных за создание и функционирование системы экстренного оповещения.

В настоящее время в нашей стране находится 2,5 тыс. химически, 1,5 тыс. радиационно, 8 тыс. пожаро- и взрывоопасных объектов, более 30 тыс. гидротехнических сооружений. В зоне воздействия поражающих факторов проживает более 90 млн человек, то есть свыше 60% населения страны. Согласно статистике МЧС России, за 2012 год на территории России произошло 228 чрезвычайных ситуаций техногенного характера. Эти ЧС приносят миллионные убытки, зачастую наносят непоправимый вред экологии. Самое страшное, что в них гибнет главный капитал нашей страны – граждане. Количество пострадавших от ЧС по итогам IV квартала 2012 года и I квартала 2013 года приблизилось к шестизначной отметке и составило 97 107 человек.

Первостепенной задачей всех специальных служб в случае возникновения любых чрезвычайных ситуаций является сохранение жизни людей, попавших в опасную зону, их экстренная эвакуация до начала ликвидации последствий ЧС, что практически невозможно без наличия соответствующих технических средств. Масштабы разыгрывающейся трагедии, количество спасенных людей напрямую зависят от действующей системы экстренного оповещения. При этом технические решения должны учитывать и среду распространения сигнала: для шумного производственного цеха, сельской местности или массовой городской застройки эффективными будут разные устройства связи, использующие различные каналы коммуникации – проводную связь, эфирное вещание, GSM-канал, спутниковое сообщение. Совокупность всех технических средств на разных территориальных уровнях и составляет основу комплексной системы оповещения. Какова же на сегодняшний день структура действующей системы оповещения в России и соответствует ли она вышеизложенным требованиям?

На данный момент оповещение населения о ЧС осуществляется силами Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) с использованием различных каналов связи и технических средств. В состав РСЧС включены органы повседневного управления на всех административно-территориальных уровнях страны: федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом. В их числе региональные центры управления кризисными ситуациями, единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований (ЕДДС) и дежурно-диспетчерские службы объектов (ДДС). Кроме оперативных служб, в распоряжении МЧС России имеется общероссийская комплексная система информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей (ОКСИОН) и система защиты от угроз природного и техногенного характера, информирования и оповещения населения на транспорте (СЗИОНТ).

Несмотря на довольно разветвленную и в то же время достаточно жесткую иерархическую структуру, нынешняя система оповещения населения, контролируемая МЧС России, по данным самого Министерства, имеет целый ряд существенных проблем. Главнейшими из них можно назвать практически полный износ имеющегося оборудования и сетей связи (до 90% в отдельных регионах страны) и низкий охват населения, особенно сельского (менее 50%). Существующее сейчас оборудование создавалось и устанавливалось в период с 1960-х до начала 1990-х годов, за всё время работы капитально не обновлялось и на данный момент уже в несколько раз (в три и более) превысило свой эксплуатационный ресурс, в том числе на межрегиональном и федеральном уровнях. Старую аппаратуру в региональных автоматизированных службах централизованного оповещения невозможно интегрировать с новыми цифровыми каналами связи, сетями мобильной связи и современным оборудованием систем мониторинга природных и техногенных ЧС.

Причиной тотального износа и дефицита аппаратно-технических средств можно назвать невнимательность исполнительных и законодательных властей к проблеме экстренного оповещения населения, долгое время выражающуюся в слабом финансировании или вообще его полном отсутствии. Однако всё учащающиеся в последние годы случаи возникновения ЧС, приводящие



к порче частного и государственного имущества, многомиллионным убыткам, гибели людей, нарушению национальной безопасности страны, заставляют по-новому взглянуть на вопрос создания комплексной системы экстренного оповещения населения.

В настоящее время Правительство Российской Федерации разрабатывает комплексную программу по выполнению указа президента о создании КСЭОН и предпринимает меры по ее скорейшей реализации. Вполне понятно, что главной задачей этой программы должно стать проектирование и строительство новых сетей оповещения по стране, на всех административно-территориальных уровнях, которое должно осуществляться централизованно, под контролем единого государственного органа. Для создания такого органа Федеральное агентство связи к 1 июля 2013 года провело реорганизацию двух старейших радиотрансляционных сетей страны, московской и санкт-петербургской, с целью создания единого оператора экстренного оповещения. Новое подведомственное предприятие – ФГУП «Российские сети вещания и оповещения» – получило федеральный статус и обладает на сегодня максимальной компетенцией в области построения, эксплуатации систем вещания и оповещения населения. Предприятие объединяет более 11 273 км проводных линий, которые покрывают зону охвата с населением свыше 20 млн человек.

Основную материально-техническую базу ФГУП «РСВО» составляют многокилометровые радиопроводные линии, коммутационное оборудование и оконечные устройства, среди которых электросирены, уличные динамики, динамики подъездного и этажного оповещения, элементы объектовых систем оповещения, стационарные радиоточки. Последние, несмотря на всю несовременность, являются наиболее надежным техническим решением в плане гарантированности и адресности донесения экстренного сигнала. В системе массового оповещения радиоточки остаются уникальной технической особенностью России. В других странах мира, таких как США, и в государствах еврозоны для передачи сигналов оповещения используются преимущественно беспроводные эфирные и мобильные каналы связи, имеющие определенные недостатки по сравнению с проводным вещанием. Среди них стоит выделить энергозависимость, относительно невысокую помехоустойчивость, зависимость от других специальных сетей связи (полицейских, пожарных, метеорологических и т.д.).

В России роль радиоточки трудно переоценить. С момента своего появления в СССР в 20-х годах XX века радиовещание играло далеко не последнюю роль в обеспечении безопасности и информировании населения. С помощью этих устройств правительство доносило оперативную информацию о социалистическом строительстве и ходе выполнения планов советских пятилеток. В годы Великой Отечественной войны спасительные радиоточки служили верным и бесперебойным источником информации для миллионов людей, в том числе находящихся на оккупированных территориях.

Однако развитие информационных и цифровых технологий в конце 1990-х – начале 2000-х годов привело к появлению новых средств коммуникации, более быстрых, интересных, увлекательных. Эфирное радио, телевидение, Интернет как носители информационно-развлекательных программ практически полностью вытеснили проводное радио. Сегодня, несмотря на тотальное отключение радиоточек, по всей стране остались следы мощной инфраструктуры сети радиовещания – проводные линии связи, коммутационная аппаратура, централизованные пульта управления. Их потенциал огромен, это незанятые каналы, независимые, удобные для организации специальной связи экстренного вещания.

Износ старого оборудования, находящегося в распоряжении МЧС России и региональных администраций, привел к тому, что в качестве преобладающего канала для экстренных сообщений стали использоваться сети общего пользования, такие как телевидение, эфирное радио, Интернет. Однако эти каналы связи не могут полностью соответствовать требованиям, выдвинутым Президентом Российской Федерации к КСЭОН, поскольку не являются гарантированными, не могут включаться самостоятельно и получение сигнала зависит от воли абонента. Помимо этого, они энергозависимы и безадресны, а распространение экстренного сигнала в массовом безадресном порядке чревато возникновением паники и в результате большими негативными последствиями, чем от самой ЧС. С технической точки зрения теле- и радиоэфир не защищен от несанкционированного подключения к сигналу, сама сеть склонна к помехам, GSM-каналы перегружаются многомиллионным числом абонентов, Интернет зависит от стабильности работы провайдеров. Кро-



ме того, информационный контент Рунета очень сложно назвать объективным и достоверным. Все эти недостатки современных каналов коммуникации еще раз говорят о необходимости построения КСЭОН на основе специальной выделенной сети экстренного оповещения.

Для исправления сложившейся ситуации необходимо межведомственное взаимодействие между МЧС России как главным эксплуататором систем экстренного оповещения и Россвязью как главным заказчиком проектирования и строительства данных систем. При этом нужно четко понимать, что без прямой поддержки и заинтересованности правительств субъектов РФ как конечного получателя услуг экстренной связи КСЭОН не может быть построена в полной мере.

Любое взаимодействие в рамках выполнения государственных задач должно определяться серьезными законодательными актами, где будут обозначены его основные цели и порядок, технические стандарты, а также форма контроля и ответственности. В этом отношении существующая в России законодательная база об экстренном оповещении – а это порядка 30 крупных федеральных законов, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации – далека от совершенства. В настоящее время не закреплена четкая терминология широко используемых понятий, таких как «оповещение населения о чрезвычайных ситуациях», «информирование населения о чрезвычайных ситуациях», «зона экстренного оповещения населения», «специальные сети связи для целей оповещения», «комплексная система экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций». Не определены обязанности федеральных органов, субъектов РФ и органов местной власти по созданию специальных сетей экстренной связи, требования к их построению, стандарты и критерии оценки эффективности работы систем. Помимо этого, не установлен порядок взаимодействия дежурных служб с организациями связи, операторами связи и организациями телерадиовещания при передаче сигналов оповещения и речевой информации.

Так, например, в ФЗ-126 «О связи» нет таких понятий, как услуга и оператор оповещения, не регламентировано возмещение операторам затрат на эту деятельность, которая могла бы осуществляться, например, из местного бюджета, или Резервного фонда универсального обслуживания, или Резервного фонда по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий. Отсутствуют технические нормативы для параметров услуг, таких как срок доставки сообщения, надежность его получения и др. А федеральная целевая программа создания и развития Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях, принятая постановлением Правительства Российской Федерации от 16 января 1995 года №43, вообще давно забыта, многое в ней морально и технически устарело.

Для решения существующих проблем необходимо внести ряд изменений и дополнений в ФЗ-68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и в ФЗ-28 «О гражданской обороне». Необходимо разъяснить, что такое экстренное оповещение и информирование населения о ЧС, КСЭОН, дополнить статью об определении границ зон ЧС и зон экстренного оповещения. Основой для поиска законодательных решений и формулировок могут служить «Методические рекомендации по созданию комплексной системы экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций», утвержденные Минкомсвязью и МЧС России в 2013 году.

Развитие нормативно-правовой базы должно осуществляться одновременно и на федеральном и на региональном уровнях. При этом необходимо четко прописать ответственность лиц за нарушение правил проектирования и эксплуатации систем экстренного оповещения. Без этих мер создание КСЭОН по всей стране в указанные президентом сроки представляется очень затруднительным.

Как скоро может быть создана и запущена в эксплуатацию комплексная система экстренного оповещения в России? Исходя из разного уровня финансовой обеспеченности субъектов РФ и территориальной удаленности отдельных муниципальных образований от потенциально опасных зон, строительство КСЭОН целесообразно вести постепенно. Уже сейчас ФГУП «РСВО» и региональные операторы экстренного вещания осуществляют проектирование и монтаж специальных средств оповещения в наиболее опасных регионах страны, подверженных в первую очередь чрезвычайным ситуациям природного характера – затоплениям, лесным пожарам, ураганам и т.д. Так, пилотные зоны на основе технического решения «КТСО-РТС-УРТУ шифр СУРОН» («Электронная



рында») уже построены и успешно функционируют в ряде областей Центрального федерального округа, а также в республиках Тыва и Татарстан.

Однако без должного финансирования со стороны местных властей, без заранее подготовленной инфраструктуры связи, без стандартизации технических аппаратно-программных решений невозможно охватить сиренами и громкоговорителями оповещения все населенные пункты нашей страны. В то же время делать расчет исключительно на средства связи общего пользования – радио, телевидение, Интернет – по меньшей мере неразумно и опасно. Своевременность, гарантированность и адресность донесения сигнала могут обеспечить только специальные средства связи, энергонезависимые, защищенные от несанкционированного доступа и управляемые централизованно силами уполномоченных на то служб. Создать и объединить новую материально-техническую базу в единую комплексную систему экстренного оповещения – прямая задача Россвязи (пунктом 5.3.1 «Положения о Федеральном агентстве связи» на него возложено выполнение мероприятий по управлению и восстановлению единой сети электросвязи Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях).

Нет сомнений, что все регионы России должны быть оснащены новейшими системами экстренного оповещения. К ним должны предъявляться самые строгие требования в части качества, надежности и функциональности. Однако для успешного выполнения данной задачи необходимо привлечь всех заинтересованных лиц – компетентные федеральные, региональные и местные исполнительные органы, операторов телекоммуникационной связи, уполномоченных на строительство и эксплуатацию сетей оповещения, а также само население.