

Однако на пути стоит более актуальный и первостепенный вопрос, без решения которого, создание вышеуказанного органа просто невозможно, - создание органов местного самоуправления в ДНР и принятие соответствующего закона, закрепляющего их правовой статус.

*Выводы по данному исследованию.* Таким образом, проводимый сравнительный анализ хоть и имеет место быть, однако не может считаться в достаточной мере корректным, ведь необходимо учитывать тот факт, что местные администрации ДНР хоть и выполняют функции органов местного самоуправления в переходный период, и представляют интересы населения конкретной территории, однако, не являются таковыми по своему правовому статусу.

#### *Список использованных источников*

1. Официальный портал городской Думы и Администрации города Ростова-на-Дону [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://rostov-gorod.ru/citymanagment/>

2. Официальный портал Правительства Ростовской области [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.donland.ru/activity/1037/>

3. Указ Главы Донецкой Народной Республики от 19.01.2015 г. №13 «О принятии временного (типового) положения о местных администрациях Донецкой Народной Республики» в ред. от 23.10.2020 г. №372 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0001-13-20150119/>

4. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/20035>

5. Распоряжение от 30.01.2015 года № 22 об утверждении Положения об Администрации города Донецка [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/1000-22-20150130/>

**УДК 332.146.2**

**DOI**

## **СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ТЕРРИТОРИЙ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ В КОНТЕКСТЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА**

**ВИШНЕВСКАЯ Е.Н.,**  
канд. экон. наук, доцент, зав. кафедрой  
экономической теории и госуправления,  
ГОУВПО «Донецкий Национальный технический  
университет»,  
Донецк, Донецкая Народная Республика

**ЛАБИНСКИЙ К.Н.,**  
магистрант, Магистратура государственного  
управления,

**ГОУВПО «Донецкий Национальный технический университет»,  
Донецк, Донецкая Народная Республика**

В статье рассмотрены особенности государственной политики защиты населения и территорий от ЧС в европейских странах и в РФ. Показана важность оценки рисков при обеспечении безопасности населения при ЧС. Предложены пути совершенствования государственной политики защиты населения и территорий от ЧС.

*Ключевые слова:* государственная политика, чрезвычайная ситуация, управление рисками.

## **IMPROVING THE STATE POLICY OF PROTECTING POPULATION AND TERRITORIES FROM EMERGENCIES IN THE CONTEXT OF FOREIGN EXPERIENCE**

**VISHNEVSKAYA E.N.,  
Candidate of Economics Sci., Associate  
Professor, Head of the Department of economic theory  
and public administration,  
SEEHPE «Donetsk National Technical University»,  
Donetsk, Donetsk People's Republic**

**LABINSKIY K.N.,  
Undergraduate, Master of Public Administration,  
SEEHPE «Donetsk National Technical University»,  
Donetsk, Donetsk People's Republic**

The article examines the features of the state policy of protecting the population and territories from emergencies in European countries and in the Russian Federation. The importance of risk assessment in ensuring the safety of the population in case of emergencies is shown. The ways of improving the state policy of protecting the population and territories from emergencies are proposed.

*Keywords:* state policy, emergency, risk management.

*Постановка задачи.* Вопросы защиты населения, территорий, материальных, культурных ценностей и других объектов от аварий, катастроф, стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) играют все более значимую роль в обеспечении устойчивого развития и национальной безопасности государств, а также в поддержании международной и региональной социально-экономической и общественно-политической стабильности. Подтверждением этого стали природные катастрофы и стихийные бедствия, крупные аварии на атомных электростанциях, имевшие место в последние десятилетия в Японии, Америке, Китае, России, которые привели к негативным последствиям: сотням тысяч человеческих жизней, большому и зачастую невосполнимому ущербу окружающей среде. Экономические потери и затраты на ликвидацию последствий подобных ЧС достигают сотен миллиардов долларов.

В связи с этим необходимость противодействия ЧС природного и техногенного характера в странах мира закрепились на уровне

государственной политики в качестве значимого направления обеспечения национальной безопасности в контексте экономической составляющей. В условиях становления и развития молодого государства, эффективное обеспечение система предупреждения и защиты населения и территорий от ЧС в Донецкой Народной Республике также невозможно без построения грамотной государственной политики, которую можно рассматривать в качестве одного из механизмов управления экономической безопасностью государства через прямое воздействие на риски возникновения чрезвычайных ситуаций.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Как показывает отечественная и зарубежная практика, сталкиваясь с масштабными ЧС, системы государственного управления развитых зарубежных государств (не говоря уже о развивающихся странах), в частности, системы гражданской обороны и обеспечения гражданской защиты, не всегда эффективно справляются с подобными стресс-тестами [1].

И несмотря на многочисленные публикации по этой предметной теме, в частности, Рыбакова А.В. [2], Шойгу С.К. [3], Пучкова В.А. и др. [4], вопрос столь многогранен, что требует дополнительных исследований.

Государственная политика обеспечения защиты населения и территорий от ЧС любого государства должна проводиться исходя из того, какие ЧС возможны на территории государства и какова вероятность их возникновения. Такой подход позволяет наиболее эффективно использовать материальные и человеческие ресурсы при планировании развития системы гражданской защиты.

Индустриальный Донбасс, как старопромышленный регион, характеризуется большим числом производственных предприятий, использующих в своём технологическом процессе аварийно химически опасные вещества (АХОВ) [5]. Наиболее крупными являются завод «Стирол» (г. Горловка) и Верхнекальмиусская фильтровальная станция, и в случае ЧС техногенного характера возможно заражение прилегающих территорий в радиусе до 30 км, что, учитывая плотность заселения в Донбассе, может привести к негативному воздействию АХОВ на значительное число жителей.

Основная цель государственной политики в сфере защиты населения и территорий от ЧС в Республике – обеспечение устойчивого социально-экономического развития, а также приемлемого уровня безопасности жизнедеятельности населения в ЧС, а источниками права для её формирования и реализации в указанной сфере являются Конституция ДНР, законы ДНР, правовые акты Главы ДНР, Правительства ДНР [6].

*Актуальность.* Учитывая геополитическую обстановку и непрекращающиеся военные действия, не смотря на своевременное создание Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Донецкой Народной Республики, оперативную разработку нормативно-правовой базы функционирования МЧС, основной проблемой на сегодняшний день является состояние материально-технической базы структурных и

подчиненных подразделений, непосредственно обеспечивающих реагирование на ЧС и их ликвидацию [7]. И в условиях ограниченного финансирования на первый план выходит вопрос рационального использования выделенных в рамках бюджета Республики средств.

*Цель статьи* – обоснование путей совершенствования государственной политики Донецкой Народной Республики в сфере защиты населения и территорий от ЧС.

*Изложение основного материала исследования.* При планировании государственной политики защиты населения и территорий от ЧС нельзя пренебрегать мировым опытом, особенно опытом развитых стран. В этой связи наиболее интересным нам представляется опыт Европейского Союза, обладающего на сегодняшний день наиболее продвинутыми технологиями в этой области [8].

Важнейшей задачей гражданской защиты ЕС является организация управления катастрофами природного и техногенного характера. На уровне ЕС она осуществляется Центром мониторинга и информации Комиссии Европейских сообществ (КЕС), когда действия отдельных стран ЕС по борьбе с чрезвычайными ситуациями недостаточны и требуют применения коллективных усилий Сообщества для оказания помощи запрашивающей стране.

Важным направлением деятельности Отдела гражданской защиты КЕС является сбор, анализ и распространение информации о природных и техногенных катастрофах. Кроме этого, он уделяет значительное внимание пропагандистской, просветительской работе с населением, и эту работу он проводит в тесном контакте со СМИ. Отдел гражданской защиты КЕС также проводит работы по анализу и дальнейшему обмену информацией и опытом со странами ЕС уже после завершения мероприятий по ликвидации катастрофы. Обмен информацией и опытом между многонациональными силами гражданской защиты ЕС способствуют постоянному улучшению координации их деятельности.

Имеющаяся законодательная база в области гражданской защиты ЕС дает возможность Отделу гражданской защиты КЕС организовывать эффективное и оперативное сотрудничество Европейского Союза с национальными службами гражданской защиты.

Можно отметить, что основными инструментами Отдела гражданской защиты КЕС в области гражданской защиты являются:

- программа действий Сообщества, которая поддерживает основные проекты, рабочие встречи и подготовку специалистов в области предупреждения катастроф и реагирования на них;
- механизм гражданской защиты Сообщества, в котором участвует 31 страна Европы.

На международном уровне КЕС проводит политику, нацеленную на расширение сотрудничества в области гражданской защиты со странами – кандидатами в ЕС, странами Средиземноморья и другими странами, в список которых входит и Россия.

Наряду с анализом межгосударственного взаимодействия в вопросах предупреждения и ликвидации последствий ЧС интересен опыт государственной политики в области гражданской защиты в развитых странах Европы. В этом отношении показателен опыт Швейцарии [6].

При проектировании системы гражданской защиты важным является определение наиболее вероятных причин возникновения ЧС. Особенностью Швейцарии является то, что это страна с горным альпийским рельефом, в которой крайне высока опасность широкого спектра стихийных бедствий – селей, землетрясений, наводнений, лесных пожаров, шквальных градов, оползней, камнепадов и лавин. Инициатором возникновения ЧС при этом выступают осадки, т.к. количество осадков, выпадающих в Швейцарии, достаточно велико.

Федеральные Законы «О защите от наводнений» и «О лесном хозяйстве» [9], введенные в 1991 году для борьбы с упомянутыми выше явлениями, базируются на интегрированном подходе к защите населения от природных рисков. Целью новых законов является защита человеческой жизни и имущества с минимальным использованием структурных мер. Управление риском является единым для всех видов стихийных бедствий – наводнений, оползневых процессов, камнепадов и лавин.

Анализ опыта Швейцарии показывает, что современная швейцарская система защиты от различных стихийных бедствий основана на ряде ключевых положений:

- оценка рисков и возможного ущерба как основа всей системы;
- дифференцирование средств защиты для различных экономических зон;
- приоритет качественной эксплуатации существующих структурных средств защиты, а также грамотного землепользования перед строительством новых защитных сооружений;
- в системе учитывается возможность стихийных бедствий более крупных, нежели предполагается на основе существующих научных данных;
- в работу по управлению природными рисками вовлекается местное население;
- 100%-ная безопасность является недостижимой;
- все лица, вовлеченные в процесс принятия решений в области управления природными рисками, должны обладать всей информацией об остаточных рисках и действиях в случае чрезвычайных ситуаций.

Швейцарская система защиты от природных бедствий в первую очередь интересна для нас как пример системы, основанной на тщательном нормировании, зонировании и подготовке планов действий в экстренных ситуациях, а не на свойственном для постсоветского пространства сочетании крупного защитного строительства и экстренных мобилизационных мер в чрезвычайных ситуациях. Несмотря на то, что качество швейцарской системы защиты от природных рисков во многом обусловлено высокой производственной культурой Швейцарии и расположением почти всей ее

территории в горных зонах, швейцарский опыт в развитии средств зонирования и планирования является крайне ценным.

Не менее полезным является опыт другой европейской страны – Австрии. Термин «гражданская оборона» там определяется как совокупность всех мер, принимаемых для защиты населения от опасностей, возникающих в результате стихийных бедствий и техногенных катастроф, а также террористических актов или войн. Борьба, устранение или смягчение последствий неизбежных стихийных бедствий или стихийных бедствий, которые уже произошли (помощь в случае стихийных бедствий, обеспечение готовности), в основном входит в компетенцию федеральных земель Австрии. Акты о ликвидации последствий стихийных бедствий федеральных провинций, которые в первую очередь определяют объявление о стихийном бедствии, а также структуру управления и контроля в муниципалитетах, округах и федеральных провинциях, образуют правовую основу.

Когда происходят кризисы и бедствия, требуется усиленная координация, которая обеспечивается Национальным управлением кризисами и стихийными бедствиями (SKKM). SKKM обеспечивает эффективное управление стихийными бедствиями в Австрии и за рубежом на основе сотрудничества между всеми компетентными органами и спасательными организациями на федеральном и провинциальном уровне.

Крупные бедствия в Австрии и других странах Европы, такие как ядерная катастрофа в Чернобыле в 1986 году и массивное наводнение в Центральной Европе в 2002 году, продемонстрировали, что бедствия требуют общей координации, которая выходит за рамки административной компетенции местных и региональных властей. По этой причине в 1986 году Федеральное правительство учредило национальное управление кризисными ситуациями в Федеральном канцелярии. С мая 2003 года координация национального кризисного управления и управления операциями в случае стихийных бедствий, а также международной помощи в случае стихийных бедствий входит в компетенцию Федерального министерства внутренних дел. На основе Решения Совета министров от 20 января 2004 года было реорганизовано Национальное управление кризисными ситуациями и стихийными бедствиями (SKKM) [10]. Самым важным нововведением было объединение координационных органов, существовавших в разных департаментах, в один новый координационный комитет под председательством Генерального директора по общественной безопасности.

Среди стран постсоветского пространства наиболее эффективной является государственная политика защиты населения и территорий от ЧС в России [11]. В соответствии с основными направлениями государственной политики, положенными в основу деятельности ГКЧС РСФСР на период его становления, в 1991 – 1992 годах была проведена большая работа по обоснованию целесообразности создания государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС природного и техногенного характера, разработке принципов ее создания и построения в условиях перехода к

рыночной экономике и реформирования органов государственного управления РФ, определению основных задач этой системы (Единая государственная система предупреждения и ликвидации ЧС). В результате проведенной работы, постановлением Правительства РФ от 18 апреля 1992 г. № 261 была создана РСЧС, преобразованная в 2005 году после принятия Федерального закона «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера» в РСЧС.

Государственная политика России в сфере предупреждения и ликвидации последствий ЧС предполагает 3 этапа (превентивный, реагирования и ликвидационный), каждый из которых предусматривает определенный перечень действий в рамках реализации стратегии. Отдельного внимания заслуживает расположение на первом месте вопросов информационного обеспечения процесса управления и системы оповещения населения и организаций в процессе реагирования на ЧС.

Стратегию управления при ЧС, реализуемую в России, можно представить в виде таблицы 1.

Учитывая разнообразие природных факторов на всей территории России, накоплен огромный опыт по ликвидации последствий ЧС природного характера.

*Таблица 1*

**Этапы, фазы и функции стратегии управления в ЧС**

Этап	Фаза	Функция	Порядок действий
Функциональный подход	Стратегический подход		
Превентивный	Разработки стратегии	Оценка и управление риском	1. Информационное обеспечение процесса управления (сбор и обработка данных) 2. Анализ информации с точки зрения оценки риска для здоровья людей, определение приоритетов источников и факторов риска 3. Прогнозирование потенциальной катастрофы и её последствий 4. Разработка стратегических планов (правовые, экономические и другие меры) по минимизации риска возникновения катастрофы и её последствий
Превентивный	Осуществления стратегии	Уменьшение возникновения риска и ослабления последствий потенциальной ЧС	1. Организационно-техническое обеспечение предотвращения катастрофы (встроенные системы защиты, дублирования и т.д.
		Подготовка к ЧС	1. Разработка и корректировка оперативных (эвакуационно-спасательных) планов 2. Подготовка специальных кадров 3. Осуществление организационно-технических мер по оповещению и локализации потенциальной катастрофы
Реагирования	Осуществления стратегии	Противодействие ЧС (поражающим факторам)	1. Оповещение населения и организаций о катастрофе 2. Локализация театра действия катастрофы 3. Эвакуация персонала и населения из опасной зоны 4. Оказание срочной помощи (медицинской, продовольственной, жилищной)
Ликвидационный	Осуществления стратегии	Ликвидация последствий	1. Устранение последствий 2. Осуществление ремонтных и восстановительных работ

При этом всесторонне развитое со времен СССР индустриальное производство, начиная от процессов добычи полезных ископаемых до космических и военных технологий, несет в себе определенный риск возникновения и развития ЧС техногенного характера. И в этой сфере деятельности по предупреждению и ликвидации последствий ЧС опыт России будет полезен старопромышленному Донбассу, особенно с учетом его активной интеграции в российское пространство.

Как видно из особенностей работы государственных органов разных стран в сфере гражданской защиты, предотвращение и ликвидация последствий ЧС невозможны без координации взаимодействия всех вовлеченных в этот процесс участников. Но обеспечение связи – далеко не единственная задача.

И эффективная государственная политика защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в ДНР невозможна без регулярной комплексной оценки деятельности всех составляющих элементов системы МЧС. Выявление наиболее проблемных мест и скорейшее их устранение – один из главных факторов обеспечения устойчивого социально-экономического развития ДНР, а также приемлемого уровня безопасности жизнедеятельности населения в ЧС.

*Выводы.* Таким образом, анализируя мировой опыт государственного управления в сфере предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций с целью повышения эффективности государственной политики в данном направлении в Донецкой Народной Республике, можно сделать следующие выводы.

1. Перспективным является планирование государственной политики на основе оценки рисков возникновения и развития ЧС. Необходимо принимать во внимание как природные, так и техногенные факторы. Уровень производственной культуры в развитых странах существенно снижает риски возникновения ЧС техногенного характера, однако зачастую именно природные факторы оказывают наибольшее влияние на построение системы гражданской защиты, как, например, в Швейцарии.

2. Учитывая то, что Донбасс это старопромышленный регион, характеризующийся большим числом производственных предприятий, использующих в своем технологическом процессе аварийно химически опасные вещества (АХОВ), основное внимание необходимо уделять предупреждению и ликвидации последствий ЧС техногенного характера.

3. Мировой опыт показывает, что в первую очередь на эффективность ликвидации последствий влияет развитость информационного обеспечения действий государственных органов защиты населения и территорий. Поэтому, учитывая современное положение дел в ДНР, приоритетным направлением, не требующим высоких затрат, является развитие системы информационного взаимодействия органов, обеспечивающих принятие решений при реагировании на ЧС.

4. Немаловажную роль в снижении количества жертв при ЧС играет обученность населения. С целью обеспечения максимально возможного уровня осведомленности необходимо развивать систему обучения населения



в сфере ГОЧС, в том числе с использованием дистанционного обучения. Это позволит существенно упростить доступ к информации максимально возможного числа лиц среди населения ДНР.

5. Развитие системы защиты населения и территорий от ЧС в ДНР невозможно без грамотной государственной политики, направленной на обеспечение необходимого и достаточного функционирования МЧС с учетом оценки рисков возникновения и развития ЧС на основании оценки эффективности деятельности системы.

#### *Список использованных источников*

1. Андреев С.А. Концептуальные подходы к трактовке понятия «чрезвычайная ситуация» / С.А. Андреев // Пожары и чрезвычайные ситуации: предотвращение и ликвидация: научн. журн.– М.: ФГБОУ ВПО «Академия ГПС МЧС России».– 2015.– №1.– С. 80-86.

2. Рыбаков А. В. Технология прогнозирования чрезвычайных ситуаций техногенного характера на пожаровзрывоопасных объектах: монография. – М.: Издательство РГСУ, 2017. – 298 с.

3. Шойгу С. К. Исторические аспекты развития системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Стратегия гражданской защиты: проблемы и исследования. 2013. №1. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/istoricheskie-aspekty-razvitiya-sistemy-zaschity-naseleniya-i-territoriy-ot-chrezvychaynyh-situatsiy>

4. Правовые и институциональные основы предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций: монография / В.А. Пучков, Т.Я. Хабриева, В.С. Артамонов и др.; отв. ред. Т.Я. Хабриева; зам. отв. ред. Л.В. Андриченко. — М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2016. – 528 с.

5. Лабинский К.Н. Направления совершенствования государственной политики в сфере защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в индустриальном Донбассе / К.Н. Лабинский, Е.Н. Вишневская // Современное государственное и муниципальное управление: проблемы, технологии, перспективы: сб. материалов VI международной науч.-практ. конф., г. Донецк, 23 апреля 2020 г. – Донецк: ДонНТУ, 2020. – С. 165-168.

6. Закон Донецкой Народной Республики от 20.02.2015 г. №11-ІНС «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера».

7. Кострубицкий А.А. Анализ современного состояния системы защиты населения и территорий в Донецкой Народной Республике // Первая Республиканская научная конференция «Современное состояние и перспективы дальнейшего развития системы гражданской обороны Донецкой Народной Республики»: сборник материалов (24.10.2017 г.). Донецк: АГЗ МЧС ДНР, 2017. – С. 241-252.

8. Кувшинов А.В. Предупреждение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций: опыт Европейского союза // Власть. 2011. №5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/preduprezhdenie-i-likvidatsiya-posledstviy-chrezvychaynyh-situatsiy-opyt-evropeyskogo-soyuza>.

9. Андреев И.Б. Швейцарский опыт инженерной защиты // Инженерная защита: научно-практический журнал. 2014. URL: <https://territoryengineering.ru/zarubezhnyj-opyt/shvejtsarskij-opyt-inzhenernoj-zashhity/>

10. Civil Protection in Austria. // URL: [https://www.bmi.-gv.at/204\\_english/skkm/start.aspx](https://www.bmi.-gv.at/204_english/skkm/start.aspx).

11. Орлова О.Н. Государственная система управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций // Экономика и бизнес: теория и практика. 2015. №10. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n>.

**УДК 351.82:331.45**

**DOI**

## **МЕХАНИЗМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ИЗМЕНЕНИЯМИ В СФЕРЕ ОХРАНЫ ТРУДА ОРГАНИЗАЦИЙ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСНЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ**

**ЕПИШЕНКОВА А.А.,  
канд. гос. упр., доцент, доцент  
ГОУ ВПО «Донецкая академия управления и  
государственной службы  
при Главе Донецкой Народной Республики»  
Донецк, Донецкая Народная Республика**

Аргументирована целесообразность использования систем управления охраной труда. Структурированы элементы государственного управления охраной труда в Донецкой Народной Республике. Систематизирован комплекс инструментов достижения цели системы охраны труда. Проанализированы новые международные стандарты управления в сфере менеджмента охраны здоровья и обеспечения безопасности в условиях кризисных проявлений пандемии COVID-19. Обосновано, что система управления охраной труда в республике сформирована и обладает необходимыми современными инструментами для решения актуальных задач, но требует дальнейшего развития на основе программного подхода.

***Ключевые слова:** кризис, пандемия, государственное управление, охрана труда, система управления охраной труда, механизм, стандарт, системный подход, управление изменениями, концепция.*

## **MECHANISMS OF STATE MANAGEMENT OF CHANGES IN THE SPHERE OF LABOR PROTECTION OF ORGANIZATIONS IN THE CONDITIONS OF CRISIS**

**EPISHENKOVA A.A.,  
Candidate of Public Administration, Associate Professor,  
Associate Professor  
SEE HPE «Donetsk Academy of Management and  
Public Administration under the Head of Donetsk  
People's Republic»  
Donetsk, Donetsk People's Republic**

The expediency of using labor protection management systems as a modern approach to managing changes in the field of state management of labor protection is