

Нормативно-техническая база для создания и развития единых дежурно-диспетчерских служб субъектов Российской Федерации

Идея создания единых дежурно-диспетчерских служб (ЕДДС) в Российской Федерации исходила непосредственно от руководства Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС) и основывалась на опыте использования аналогичных формирований за рубежом (служба "911" - в США и Канаде, "112" - в Европе). Основными причинами, обусловившими создание ЕДДС в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации, являлись:

- организационная и техническая разрозненность существующих городских (районных) аварийных дежурно-диспетчерских служб (ДДС), что затрудняло не только управление и взаимодействие аварийных служб, но и сбор информации, необходимой для разработки оперативных комплексных планов по предупреждению и ликвидации ЧС;
- отсутствие своевременного оповещения и информирования о чрезвычайных происшествиях и ситуациях всех заинтересованных служб города (района);
- дублирование отдельных мероприятий по подготовке служб экстренного реагирования;
- отсутствие объективной статистической информации о работе аварийных служб города (района);
- техническая разрозненность сетей связи и передачи данных ведомственных служб экстренного реагирования.

ЕДДС начали формироваться в городах РФ во исполнение поручения Правительства России от 16.07.1998 года № БН-П4-20705, как правило, на базе оперативных дежурных служб органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям (ГОЧС), которые, во-первых, самой своей сутью предназначены для обеспечения организации и координации усилий различных ведомственных аварийно-спасательных служб для ликвидации последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий, во-вторых, укомплектованы высокопрофессиональными специалистами, имеющими опыт решения вопросов, связанных с координацией ведомственных сил и средств по ликвидации различных чрезвычайных ситуаций, обладают круглосуточными оперативными службами, имеющими связь с городскими, административно-территориальными и центральными органами управления.

Нормативно-правовое регулирование

С целью создания необходимого нормативно-правового пространства для разработки и внедрения ЕДДС в городах России был подготовлен пакет документов, в числе которых:

1. Концепция создания ЕДДС в субъектах РФ;
2. Техничко-экономическое обоснование необходимости создания ЕДДС и ряд других документов.

Указанные документы были согласованы с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти - Министерством внутренних дел, Министерством здравоохранения и Министерством связи и информатизации Российской Федерации. В результате рассмотрения пакета документов был подготовлен приказ МЧС России от 25.08.1998 года № 517, вводящий в действие концепцию создания ЕДДС в городах РФ и

ГОСТ Р 22.7.01-99 "ЕДДС. Основные положения", который с 2000 года введен в действие Постановлением Госстандарта России от 09.11.1999 года № 400-СТ.

С целью реализации единой научно-технической политики МЧС России в части создания автоматизированных систем объединенных систем оперативно-диспетчерского управления (АС ОСОДУ) Всероссийским научно-исследовательским институтом по проблемам гражданской обороны и чрезвычайных ситуаций (ВНИИ ГОЧС) был разработан типовой технический проект АС ОСОДУ субъекта Российской Федерации, а также типовые технические задания и технические проекты ЕДДС для пяти категорий городов согласно Градостроительного кодекса Российской Федерации.

Вышеперечисленные документы стали нормативно-технической основой создания ЕДДС в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Для технической реализации проекта создания ЕДДС в городах и населенных пунктах Минсвязи России был рекомендован единый телефонный номер "051", однако в ряде городов использовались другие многоканальные номера, причем параллельно с общеизвестными телефонными номерами экстренного вызова "01", "02", "03", "04" и т.д.

По состоянию на 01.09.2001 года было создано более четырехсот ЕДДС на базе оперативных дежурных служб органов управления по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, однако большинство из них прошли только организационный этап и не имели в своем активе современных автоматизированных систем связи и информатизации, что было обусловлено, в основном, отсутствием должного финансирования, предусмотренного нормативной базой создания ЕДДС из средств областных и местных бюджетов.

Указом Президента Российской Федерации от 09.11.2001 года № 1309 "О совершенствовании государственного управления в области пожарной безопасности" была предписана интеграция Государственной противопожарной службы в состав МЧС России. На этот момент Государственная противопожарная служба обладала мощной, эффективной, десятилетиями отработанной организацией управления силами гарнизона пожарной охраны региона в виде системы центров управления силами (ЦУС) и центральных пунктов пожарной связи (ЦППС) управлений ГПС, а также пунктов связи пожарных отрядов (ПСО) и частей (ПСЧ) Государственной противопожарной службы. В отличие от ряда других аварийных, специальных служб и служб жизнеобеспечения ЦУС осуществляют непрерывное и высокоинтенсивное руководство силами и средствами гарнизона. Готовность оперативного реагирования подразделений ГПС и профессиональная подготовка диспетчеров службы "01" существенно превышает аналогичные показатели других аварийных, специальных служб и служб жизнеобеспечения. ЦУС принимают сообщения о пожарах и управляют выездами подразделений ГПС на их тушение более 7 тыс. раз в сутки (согласно статистике по РФ).

При этом следует учитывать, что в 90% случаев привлечение других служб жизнеобеспечения не требуется. Время оперативного реагирования подразделений ГПС нормировано и существенно ниже времени реагирования других аварийных, специальных служб и служб жизнеобеспечения. Для подразделений ГПС время реагирования на сообщение составляет 45 секунд, а среднее время прибытия на место пожара менее 8 минут в городах и до 18 минут в сельской местности. В составе ЦУС функционируют службы пожаротушения, обеспечивающие управление силами непосредственно на месте пожара, но состоящие не только из пожарных частей. Осуществляется также координация деятельности подразделений ведомственной и добровольной пожарной охраны (ст. 5 Федерального закона "О пожарной безопасности"). В ГПС, кроме основной

централизованной системы приема заявок (в телефонных сетях населенных пунктов это единый номер "01"), большое число извещений поступает с особо важных объектов по прямым телефонным линиям, а также по средствам автоматической и ручной пожарной и охранно-пожарной сигнализации. Кроме того, на значительной территории Российской Федерации (около 80%) прием сообщений о пожарах и действия по привлечению сил и средств к их тушению осуществлялись дежурными частями органов внутренних дел. Это было особенно характерно для сельской местности.

Схемы диспетчирования и взаимодействия сил других служб жизнеобеспечения (скорой помощи, водоканала, газовой и т.д.) существенно отличаются, что естественно предопределяет необходимость разработки инструкций по их взаимодействию. Таким образом, на начало 2002 года в ряде субъектов РФ имелись две службы - ЦУС (ЦППС, ПСЧ) ГПС и ЕДДС, которые частично дублировали функции друг друга, решая задачи взаимодействия с населением и организациями и оперативного реагирования на различные ЧС техногенного, природного и социального характера.

Интеграция ЦУС ГПС и ЕДДС

Исходя из создавшегося положения, руководством министерства было принято решение об интеграции ЦУС ГПС и ЕДДС для дальнейшего развития максимально эффективной структуры экстренного вызова пожарной и аварийно-спасательных служб. Специалистами Всероссийского научно-исследовательского института противопожарной обороны (ВНИИПО), ВНИИ ГОЧС, Академии ГПС и Ассоциации центров мониторинга, прогнозирования чрезвычайных ситуаций и единых дежурно-диспетчерских служб (АМЕДС) была разработана Концепция развития ЕДДС в субъектах РФ, утвержденная приказом МЧС России от 10.09.2002 года №428. Концепция предусматривает дальнейшее развитие ЕДДС субъектов РФ на базе единого телефонного номера "01" (ЦУС ГПС) с последующим переходом на перспективный общеевропейский номер вызова экстренной службы спасения - "112".

В соответствии с вышеназванным документом и классификацией населенных пунктов, приведенной в Градостроительном кодексе РФ, планируются следующие направления развития единой службы:

- ЕДДС сверхкрупных городов (население свыше 3 млн человек);
- ЕДДС крупнейших городов (население от 1 до 3 млн человек);
- ЕДДС крупных городов (население от 250 тыс. до 1 млн человек);
- ЕДДС больших городов (население 100-250 тыс. человек);
- ЕДДС средних городов (население 50-100 тыс. человек);
- ЕДДС малых городов и поселков (население до 50 тыс. человек).

Концепцией предусмотрены четыре основных этапа дальнейшего развития ЕДДС на базе номера "01":

Этап 1 (2002-2003 годы). ЕДДС-РД ("Раздельные диспетчерские")

Характеризуется наличием отдельных, территориально разнесенных диспетчерских - ГПС (по пожарам), ЧС (по другим ЧС).

Этап 2 (2003-2004 годы). ЕДДС-ОД ("Объединенные диспетчерские")

Характеризуется организацией рабочих мест диспетчеров ЧС в помещениях ГПС или органа ГОЧС в едином информационном поле телефонного номера "01".

Этап 3 (2005-2007 годы). ЕДДС - ЕД ("Единая диспетчерская")

Характеризуется совмещением функций "Пожар" и "Другие виды ЧС" в лице одного диспетчера ЕДДС, способного обработать любую поступившую информацию о ЧС и принять соответствующие меры.

Этап 4 (по отдельному плану). ЕДДС - ЕС ("Единая служба")

Характеризуется выходом на специальные (аварийные) службы через индекс "1" (например, "101" вместо "01" и т.д.), а также единый экстренный номер "112". Анализ предложенных вариантов развития ЕДДС показывает, что для реализации в ближайшее время наиболее оптимальными являются ЕДДС-РД и ЕДДС-ОД. Это отражено в приказе МЧС России от 02.12.2002 года № 553 "О создании и организации опытного функционирования на территориях субъектов Российской Федерации единых дежурно-диспетчерских служб (единых служб спасения) на базе телефонного номера "01", который утверждает план создания и развития ЕДДС (ЕСС) на 2003-2004 годы. Для дальнейшего развития ЕДДС (ЕСС) на базе единого номера "01" необходимо:

1. Внесение изменений в ряд федеральных законов: "О пожарной безопасности", "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера" и т.д. Например, статус телефонного номера "01" определен статьей 22 Федерального закона "О пожарной безопасности". (Для вызова подразделений пожарной охраны в телефонных сетях населенных пунктов устанавливается единый номер - "01").
2. Внесение изменений в законодательные и нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и др.
3. Разработка типового положения о ЕДДС.
4. Разработка типовых штатов ЕДДС.
5. Разработка новых принципов управления силами и средствами пожарно-спасательных подразделений, а также организация взаимодействия с аварийно-спасательными службами и службами жизнеобеспечения населенных пунктов и объектов в связи с созданием ЕДДС на базе ЦУС.
6. Организация профессиональной подготовки и развития должностных лиц ЕДДС.

Кроме того, в настоящее время штат диспетчеров ЦУС и количество линий "01" рассчитаны только на удовлетворение нужд противопожарной службы по приему сообщений о пожарах и отправки оперативных групп для их ликвидации.

При изменении статуса телефонного номера "01" резко возрастет количество принимаемых сообщений, увеличится занятость телефонных линий и, в конечном итоге, возрастет время приема и обслуживания сообщений.

Возможны случаи недоступности линии "01" из-за большого количества сообщений. Все это влечет за собой необходимость увеличения количества линий "01", модернизации существующих сетей и каналов связи с заменой практически 80% используемого каналообразующего оборудования, которое морально и технически устарело или выработало свой ресурс.

В этой связи потребуются дополнительные материальные вложения и необходимость проведения анализа данных о потребности ЦУС в материально-технических и финансовых ресурсах для обеспечения нормального функционирования ЕДДС.

В перспективе все ЕДДС, начиная с низшего звена и до высшего, должны быть интегрированы в единое информационное поле на основе современных коммуникационных технологий и универсального программного обеспечения.

Использование СОДС

С точки зрения технической реализации проекта в сельской местности, малых и средних городах целесообразно использование СОДС - телефонных станций оперативно-диспетчерской связи в совокупности с аппаратурой радиосвязи и навигации, средствами записи и архивирования поступивших сообщений, а также вспомогательных средств. Определенные шаги в этой области уже сделаны. Специалистами головного научного учреждения по проблемам пожарной безопасности - ФГУ ВНИИПО МЧС России - совместно с рядом профильных организаций разработан пульт оперативно-диспетчерской связи для пожарно-спасательных и аварийных служб муниципальных образований (ПОДС ЕДДС "01"), предназначенный для оснащения ЕДДС на базе телефонного номера "01". Приказом министра от 01.10.2003 года № 585 указанное изделие принято на снабжение МЧС России.

Для больших и крупных городов целесообразно использование управленческих АТС (УпАТС) в совокупности с вышеперечисленной аппаратурой и средствами, имеющими расширенные возможности. В крупнейших и сверхкрупных городах целесообразно использовать схему деления: районные (окружные) ЕДДС, организованные и оснащенные по принципу ЕДДС малых (средних) городов, и центральная ЕДДС, организованная и оснащенная по классу большого (крупного) города. Особое внимание следует уделить (на всех уровнях градации населенных пунктов) использованию радиофицированных систем раннего оповещения о пожаре (ЧС) и радиофицированных систем охраны и контроля, выведенных на рабочие места диспетчеров ЕДДС. Кроме того, исходя из занимаемых площадей, плотности населения и развития инфраструктуры (в том числе транспортной, коммуникационной сети и наличия значительного числа потенциально опасных объектов) в городах, начиная с больших, целесообразно использовать мобильные группы быстрого реагирования на ЧС (пожары), функционирующие в режиме патрулирования по заданным районам (маршрутам) и оснащенные системой радиосвязи и спутниковой навигации, которые по команде диспетчера ЕДДС локализуют угрозу распространения ЧС до прибытия основных сил.

С принятием решения о создании и дальнейшем развитии ЕДДС (ЕСС) на базе единого номера "01" возникла организационно-техническая задача, практически не имеющая на сегодняшний день аналогов решения в нашей стране и которую хотелось бы выделить особо - создание нового интегрированного специального программного (СПО) и информационного обеспечения для работы диспетчерского состава ЕДДС (ЕСС) "01". На первом этапе решения этой проблемы целесообразно создать и апробировать программный продукт для работы ЕДДС (ЕСС)-РД и ЕДДС (ЕСС)-ОД.

Такое СПО должно в себя включать две, до определенной степени автономно функционирующие подсистемы: подсистему автоматизации процессов оперативного управления тушением пожаров и подсистему автоматизации процессов ликвидации ЧС, между которыми осуществляется информационное взаимодействие.

Информационное обеспечение этих подсистем, прежде всего, в отношении используемых баз данных (таких, как база данных потенциально опасных объектов, базы данных по жилой застройке и населению, местам массового пребывания людей, транспорту и ряду других), словарей-классификаторов, а также системы подготовки управленческих и отчетных документов должно быть общим.

Кроме того, СПО ЕДДС (ЕСС) "01" должно быть разработано с использованием геоинформационных технологий, что позволит существенно облегчить работу диспетчерского состава при ликвидации различных ЧС.

В заключение хотелось бы сказать, что для успешной реализации задачи по дальнейшему развитию ЕДДС (ЕСС) на базе единого номера "01" согласно примерным подсчетам только на первом этапе потребуются финансирование из федерального бюджета (средств субъектов Российской Федерации и местных бюджетов) не менее 4 млрд рублей.

*А.В. Варламкин,
начальник отдела ФГУ ВНИИПО МЧС России*

Опубликовано: [Журнал "Системы безопасности" №1-2004](#)