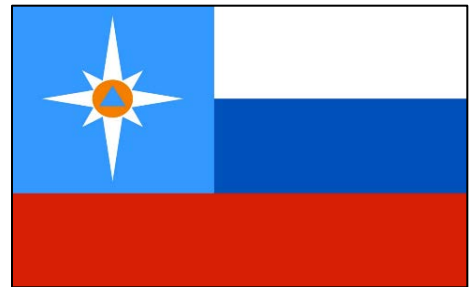


ประเด็น ยุทธวิธีทางทหาร ฉบับที่ T19	13 เม.ย. 68	วิทยาลัยการทัพบก
ประเด็น การปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือสงคราม	กระทรวงสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย	
ประเด็นสำคัญ	- ความเป็นมาของหน่วย EMERCOM of Russia - อำนาจหน้าที่หลักของ EMERCOM of Russia - โครงสร้างการบริหารและระบบการดำเนินงานของ EMERCOM of Russia - บทบาทของกระทรวงสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัสเซีย (EMERCOM) ในสงครามรัสเซีย-ยูเครน 2022 - เปรียบเทียบกับหน่วยงานบริหารเหตุฉุกเฉินกลางแห่งสหรัฐอเมริกา - บทวิเคราะห์ EMERCOM และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของไทยจากกรณีแผ่นดินไหวในเมียนมาร์และไทย	

ความเป็นมาของหน่วย **МЧС** รัสเซีย (EMERCOM of Russia)

กระทรวงสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย หรือ **МЧС России** (Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий) เรียกโดยย่อว่า “เอ็มเชส” ซึ่งรู้จักในชื่อภาษาอังกฤษว่า EMERCOM (Ministry of the Russian Federation for Civil Defence, Emergency Situations and Elimination of Consequences of Natural Disasters) เป็นหน่วยงานหลักของรัฐบาลรัสเซีย ที่รับผิดชอบภารกิจด้านการป้องกันภัยพลเรือน การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน และการบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติทั้งในประเทศและต่างประเทศ รากฐานของระบบป้องกันภัยในรัสเซียย้อนกลับไปถึงปี ค.ศ. 1649 ในสมัยของพระเจ้าซาร์อเล็กซีแห่งรัสเซีย ซึ่งได้ออกกฤษฎีกาให้จัดตั้ง “หน่วยดับเพลิงเทศบาลมอสโก” นับเป็นการวางรากฐานของระบบความปลอดภัยสาธารณะในประเทศรัสเซียอย่างเป็นระบบ ต่อมาในยุคจักรวรรดิและสหภาพโซเวียต หน่วยงานด้านความมั่นคงอย่าง NKVD (People's Commissariat for Internal Affairs) รับบทบาทในการควบคุมอศศภัยและป้องกันพลเรือน ก่อนที่ภารกิจด้านนี้จะถูกโอนย้ายไปอยู่ภายใต้กระทรวงกลาโหมในช่วงสงครามเย็น เพื่อสนับสนุนการป้องกันทางทหารในยุคที่ภัยพิบัติและสงครามถูกมองว่าเป็นภัยคุกคามร่วมกัน



ภายหลังเหตุการณ์ภัยพิบัติครั้งใหญ่ในปลายทศวรรษ 1980 ได้แก่ แผ่นดินไหวในอาร์เมเนียปี 1988 และอุบัติเหตุโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เชอร์โนบีลในปี 1986 รัฐบาลโซเวียตได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการรวมศูนย์การจัดการภัยพิบัติ จนวันที่ 27 ธันวาคม 1990 นำไปสู่การจัดตั้งหน่วยเฉพาะทางคือ Russian Rescue Corps (RRC) และต่อมาในปี 1991 ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการแห่งรัฐว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ GKChS (Gosudarstvennyy Komitet po Chrezvychaynym Situatsiyam)



โดยมีเซอร์เกย์ ซอยกู เป็นประธาน (รมต.กท.ของรัสเซียช่วงปี 2014-2023) ต่อมาในเดือนพฤศจิกายนปีเดียวกัน คณะกรรมการดังกล่าวได้ควบรวมกับกองบัญชาการป้องกันภัยพลเรือนของกองทัพ และปรับสถานะเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อประธานาธิบดีรัสเซีย จนกระทั่งวันที่ 10 มกราคม 1994 รัฐบาลได้ยกระดับหน่วยงานนี้เป็นกระทรวงอย่างเป็นทางการในชื่อ **МЧС России** (EMERCOM of Russia) และในปี 2002 ได้โอนหน่วยดับเพลิงแห่งชาติ

ซึ่งเคยอยู่ภายใต้การควบคุมของ MVD (Ministry of Internal Affairs) เข้ามาอยู่ในสังกัด EMERCOM ส่งผลให้กระทรวงนี้มีบทบาทที่ครอบคลุมทั้งด้านการกู้ภัย อัคคีภัย และการจัดการภาวะฉุกเฉินแบบบูรณาการทั่วประเทศ

ในช่วงปี 2000–2010 EMERCOM ได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็วทั้งในเชิงโครงสร้าง เทคโนโลยี และศักยภาพของบุคลากร โดยจัดตั้งหน่วยภาคสนามระดับสูง เช่น **Центрспас (CentrosPAS)** หน่วยกู้ภัยเคลื่อนที่ทางอากาศ และ **Лидер (Leader Centre)** หน่วยปฏิบัติการภารกิจพิเศษ ซึ่งเชี่ยวชาญด้านการค้นหาและกู้ภัยในสถานการณ์ซับซ้อน



กระทรวงยังมีระบบบัญชาการภาวะฉุกเฉินที่ทันสมัย ครอบคลุมเครือข่ายทั่วประเทศ พร้อมคลังยุทโธปกรณ์เฉพาะทางสำหรับรับมือกับภัยทุกประเภท ทั้งภัยธรรมชาติ ภัยเทคโนโลยี อุบัติเหตุอุตสาหกรรมและภัยพิบัตินิวเคลียร์ ปัจจุบัน EMERCOM ไม่ได้จำกัดบทบาทเฉพาะในประเทศเท่านั้น แต่ยังมีภารกิจด้านมนุษยธรรมในระดับสากล ทั้งในเอเชีย ตะวันออกกลาง แอฟริกา และยุโรปตะวันออก กลายเป็นเครื่องมือสำคัญของรัสเซียในการแสดงบทบาทด้านมนุษยธรรมและสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในยามวิกฤต โดยยังคง

ยึดหลัก “ความช่วยเหลือเร่งด่วนอย่างมืออาชีพ” เป็นหัวใจของการปฏิบัติงานจนถึงปัจจุบัน

อำนาจหน้าที่หลักของกระทรวงสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย

กระทรวงสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย (EMERCOM of Russia) เป็นหน่วยงานบริหารระดับสหพันธรัฐภายใต้รัฐบาลกลางของรัสเซีย ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดนโยบาย วางระบบ ควบคุม และปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันพลเรือน การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน การป้องกันและระงับอัคคีภัย รวมถึงการตอบสนองต่อภัยพิบัติทุกรูปแบบทั้งจากธรรมชาติและมนุษย์ EMERCOM ทำหน้าที่พัฒนาและเสนอร่างกฎหมาย ข้อบังคับ และแนวทางเชิงนโยบายต่อประธานาธิบดีและรัฐบาลกลางของรัสเซีย โดยครอบคลุมประเด็นสำคัญ เช่น การบริหารงานด้านป้องกันพลเรือน การจัดการภาวะฉุกเฉินจากรังสี อุบัติเหตุทางอุตสาหกรรม การดำเนินงานของระบบดับเพลิงระดับชาติ รวมถึงการจัดสรรทรัพยากรในสถานการณ์ฉุกเฉินและงานช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม

ในทางปฏิบัติ EMERCOM เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการควบคุมและประสานงานระบบจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ หรือ Single State Disaster Management System (SSDMS) โดยมีบทบาทสำคัญในการวางแผนเผชิญเหตุในระดับประเทศ และระดับภูมิภาค อาทิ การวางแผนใช้กำลังทหารและหน่วยกึ่งทหาร ในการกิจช่วยเหลือฉุกเฉิน การเตรียมการจัดตั้งหรือยกระดับสถานการณ์เป็นภาวะฉุกเฉินในภูมิภาคต่าง ๆ การควบคุมหน่วยกู้ภัยทางน้ำ ปฏิบัติการได้นำการจัดทำรายงานประจำปีด้านการปกป้องประชากรและดินแดน การจัดกลุ่มพื้นที่ตามระดับความเสี่ยง และการดูแลหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงระดับชาติ โดยทั้งหมดนี้อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายของรัฐบาลกลาง เช่น กฎหมายว่าด้วยการป้องกันภัยพิบัติ กฎหมายว่าด้วยบริการกู้ภัยฉุกเฉิน และคำสั่งของประธานาธิบดี

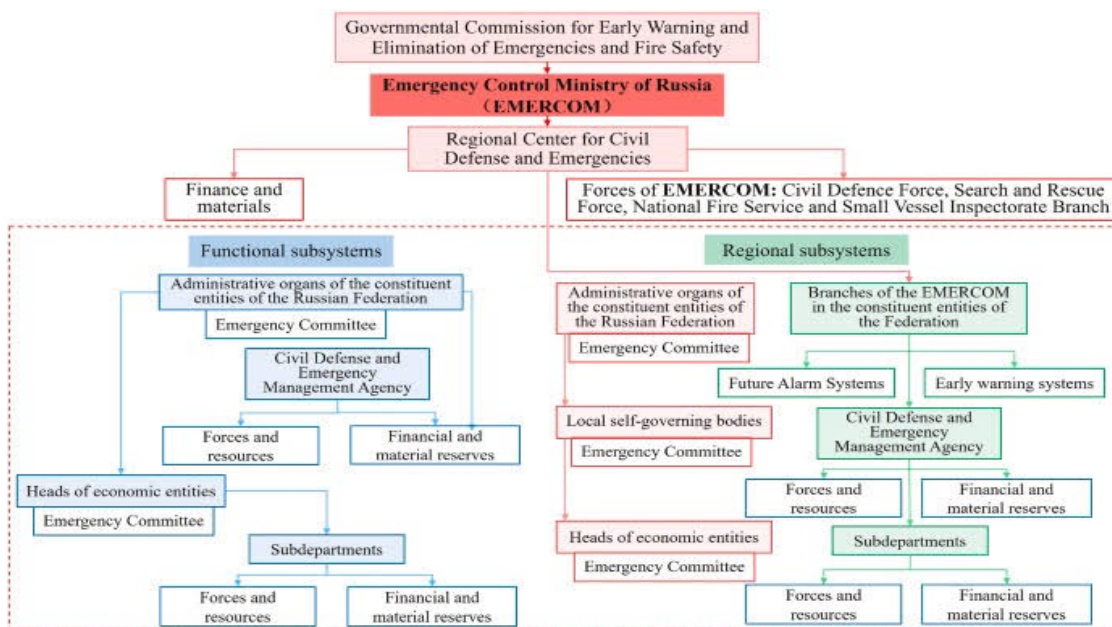


ในเชิงโครงสร้าง EMERCOM มีสำนักงานส่วนภูมิภาค ศูนย์บัญชาการกลาง หน่วยงานสนับสนุน เช่น ศูนย์เฝ้าระวังและพยากรณ์ภัย ศูนย์ฝึกอบรม สถาบันวิจัย และศูนย์ข้อมูลต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่สนับสนุนการปฏิบัติงานในทุกระดับ นอกจากนี้ยังมีหน่วยกู้ภัยเฉพาะทาง เช่น หน่วยกู้ภัยกึ่งทหาร หน่วยปฏิบัติการทางอากาศ หน่วยค้นหาและกู้ภัยทางน้ำ รวมถึงหน่วยดับเพลิงแห่งชาติ ที่ครอบคลุมทั้งภาคป้องกันอัคคีภัยภายในเมือง พื้นที่เสี่ยง และสถานที่สำคัญของชาติ

ทั้งในยามปกติและยามสงคราม กระทรวงยังรับผิดชอบในการออกไปอนุญาต ตรวจสอบ และรับรองมาตรฐานหน่วยกู้ภัย และเจ้าหน้าที่ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมถึงอาสาสมัครดับเพลิง

EMERCOM ยังดำเนินการด้านการให้ความช่วยเหลือประชาชนในกรณีฉุกเฉิน การอพยพ การจัดสรรเงินช่วยเหลือ การดูแลด้านจิตวิทยาในพื้นที่ภัยพิบัติ การควบคุมคุณภาพอากาศ น้ำ และทรัพยากรในพื้นที่ได้รับผลกระทบจากรังสี การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ระดับสูง การจัดตั้งและดูแลระบบเตือนภัยล่วงหน้า และการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อสาธารณะ รวมถึงการมีส่วนร่วมในโครงการความร่วมมือระหว่างประเทศ ทั้งด้านการช่วยเหลือมนุษยธรรม การเก็บกู้ระเบิด การพัฒนา แผนระยะยาวเพื่อความมั่นคงและความปลอดภัยของประชาชน การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีป้องกันภัยพิบัติ และการประสานงานกับองค์กรระหว่างประเทศและหน่วยงานด้านความมั่นคงระดับโลก

ในส่วนของการบริหารจัดการงบประมาณและทรัพยากร EMERCOM มีอำนาจในการเสนอแนะการใช้เงินจาก งบกลางฉุกเฉินของรัฐบาลกลาง การจัดซื้อยุทโธปกรณ์ การดูแลทรัพย์สินและอาคารสถานที่ภายใต้กระทรวง การออกแบบ โครงการก่อสร้างเพื่อสนับสนุนงานกู้ภัย และการดูแลสิทธิประโยชน์ด้านสุขภาพของเจ้าหน้าที่และผู้ปฏิบัติงาน เช่น การรักษาพยาบาล ฟื้นฟูสมรรถภาพ และสวัสดิการอื่น ๆ กระทรวงยังดูแลการดำเนินงานของระบบเบอร์โทรศัพท์ฉุกเฉิน 112 การจัดทำทะเบียนสถานที่เสี่ยงภัยสูง และการควบคุมการประกันภัยสำหรับสถานประกอบการที่มีความเสี่ยงสูง ทั้งหมดนี้แสดงให้เห็นว่า EMERCOM of Russia เป็นกระทรวงที่มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมอย่างกว้างขวางทั้งในระดับการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติการกิจในภาคสนาม และการบริหารจัดการภาครัฐด้านความปลอดภัยและภาวะฉุกเฉินอย่างครบวงจร โดยมีบทบาทสำคัญทั้งภายในประเทศและในเวทีระหว่างประเทศ



โครงสร้างการบริหารและระบบการดำเนินงานของกระทรวงสถานการณ์ฉุกเฉิน (EMERCOM of Russia)

ออกแบบให้สามารถรองรับภารกิจได้อย่างครบถ้วนในทุกระดับการปกครองของประเทศ โดยแบ่งออกเป็น 3 โครงสร้าง การดำเนินงานหลัก ได้แก่ ระดับส่วนกลาง (Central Level), ระบบย่อยเชิงหน้าที่ (Functional Subsystems) และระบบย่อยเชิงภูมิภาค (Regional Subsystems) ซึ่งแต่ละระบบมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกันอย่างแนบแน่น และมีการกิจเฉพาะที่รองรับ ทั้งเชิงนโยบาย การบริหารจัดการ และการปฏิบัติการในพื้นที่จริง

ระดับที่ 1: ส่วนกลาง (Central Level) ระดับส่วนกลางของ EMERCOM ทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการกำหนดนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ กฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันพลเรือนและการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน โดยมีคณะกรรมการการระดับสูงของรัฐบาล ได้แก่ Governmental Commission for Early Warning and Elimination of Emergencies and Fire Safety ซึ่งรับผิดชอบในการประเมินความเสี่ยงระดับประเทศ วางแนวทางการเตือนภัยล่วงหน้า และกำกับดูแลการดำเนินงานของกระทรวงให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการนี้คือ Emergency Control Ministry of Russia (EMERCOM) ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายไปจัดการในระดับปฏิบัติ โดยมี Regional Centers for Civil Defense and Emergencies เป็นหน่วยงานย่อยที่ทำหน้าที่ประสานงานระหว่างส่วนกลางกับแต่ละภูมิภาคทั่วรัสเซีย พร้อมกันนี้ ยังมีหน่วยภาคสนามหลักในสังกัด ได้แก่



- Civil Defense Force สำหรับการปกป้องประชาชนในภาวะสงครามหรือภัยพิบัติ
- Search and Rescue Force สำหรับการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย
- National Fire Service สำหรับการป้องกันและระงับอัคคีภัย
- Small Vessel Inspectorate Branch สำหรับควบคุมความปลอดภัยของเรือขนาดเล็กในแหล่งน้ำภายในประเทศ

ระดับที่ 2: ระบบย่อยเชิงหน้าที่ (Functional Subsystems) ระบบย่อยเชิงหน้าที่เป็นกลไกที่เน้นการปฏิบัติงานตามภารกิจเฉพาะด้านระบบนี้ มีลักษณะการทำงานแบบแนวนิ่ง คือ การถ่ายทอดนโยบายและคำสั่งจากส่วนกลางลงสู่หน่วยปฏิบัติการอย่างเป็นระบบ พร้อมกลไกกำกับ ตรวจสอบ และรายงานผลย้อนกลับ เพื่อให้แน่ใจว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานและเป้าหมายที่กำหนด โดยจัดตั้งขึ้นภายใต้โครงสร้างการบริหารของแต่ละหน่วยงานในสหพันธรัฐรัสเซีย ระบบนี้ประกอบด้วย

- Administrative Organs of the Constituent Entities คือ หน่วยงานบริหารของแต่ละภูมิภาคในสหพันธรัฐ เช่น สาธารณรัฐ เขตอำนาจพิเศษ หรือมณฑล

- Emergency Committee ที่ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจระดับท้องถิ่น มีหน้าที่ในการวางแผน ประเมินสถานการณ์ และสั่งการเมื่อเกิดเหตุ



- Civil Defense and Emergency Management Agency ที่ดูแลการดำเนินงานตามแผนป้องกันพลเรือนและแผนบริหารความเสี่ยงในเชิงเทคนิค

- Heads of Economic Entities หรือหัวหน้าหน่วยงานเศรษฐกิจ เช่น โรงไฟฟ้า โรงงาน หรือโครงสร้างพื้นฐานที่มีบทบาทในการเตรียมความพร้อมของทรัพยากร

- Subdepartments หน่วยงานย่อยในระดับปฏิบัติการ เช่น ศูนย์บัญชาการย่อย หรือคลังวัสดุ

- Forces and Resources / Financial and Material Reserves ได้แก่ กำลังคน อุปกรณ์ ยานพาหนะ และงบประมาณที่เตรียมไว้ใช้ในยามฉุกเฉิน

ระดับที่ 3: ระบบย่อยเชิงภูมิภาค (Regional Subsystems) ระบบนี้เน้นการปฏิบัติการในพื้นที่ โดยให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของหน่วยงานในท้องถิ่นและชุมชน เน้นความยืดหยุ่นในการปฏิบัติ และสามารถตอบสนองสถานการณ์เฉพาะหน้าได้อย่างรวดเร็ว โดยมีการบูรณาการระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานชุมชน รวมถึงการฝึกอบรม การซ้อมแผน และการสร้างการรับรู้ให้กับประชาชนเป็นหัวใจสำคัญ ระบบย่อยเชิงภูมิภาคประกอบด้วย

- Branches of EMERCOM ในแต่ละภูมิภาคของรัสเซีย ซึ่งเป็นหน่วยงานภาคสนามของกระทรวง
- Administrative Organs of the Constituent Entities และ Local Self-Governing Bodies เช่น องค์การบริหารเทศบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกลไกในการประสานกับประชาชน
- Emergency Committees ระดับท้องถิ่น ซึ่งประสานงานกับส่วนกลางในการกิจเฉพาะพื้นที่



- Early Warning Systems / Future Alarm Systems ระบบเตือนภัยที่ติดตั้งในระดับท้องถิ่น เช่น โซเรน สัญญาณวิทยุข้อความโทรศัพท์ และแอปพลิเคชัน
- Civil Defense and Emergency Management Agency ในพื้นที่ ซึ่งรับผิดชอบการบริหารจัดการภาคสนาม
- Subdepartments / Forces and Resources ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบุคลากร ยานพาหนะ และอุปกรณ์สนับสนุนในพื้นที่

การทำงานร่วมกันระหว่างทั้ง 3 ระดับดังกล่าว คือแก่นสำคัญของการบริหารจัดการภัยพิบัติและสถานการณ์ฉุกเฉินในรัสเซีย ซึ่งช่วยให้ EMERCOM of Russia สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพทั้งในระดับชาติและระดับชุมชน ตั้งแต่การเฝ้าระวัง การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง ไปจนถึงการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติอย่างเป็นระบบ

บทบาทของกระทรวงสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งรัสเซีย (EMERCOM) ในสงครามรัสเซีย-ยูเครน 2022

ในบริบทของปฏิบัติการทางทหารพิเศษ (Special Military Operation – SVO) ซึ่งดำเนินการโดยสหพันธรัฐรัสเซีย ตั้งแต่ปี 2022 จนถึงปัจจุบัน กระทรวงสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย หรือ EMERCOM (Emergency Control Ministry of the Russian Federation – **МЧС России**) ได้ขยายขอบเขตการปฏิบัติงานจากการจัดการภัยพิบัติในยามสันติไปสู่การปฏิบัติการกิจเชิงยุทธศาสตร์ในพื้นที่ขัดแย้ง หน่วยงานดังกล่าวได้กลายเป็นกำลังหลักด้านความช่วยเหลือมนุษยธรรมและ



ความปลอดภัยภายใน ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งในเขตสู้รบ และพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากปฏิบัติการทางทหาร

ภารกิจของ EMERCOM ในเขตปฏิบัติการพิเศษครอบคลุมการเก็บกู้วัตถุระเบิดที่ยังไม่ทำงาน (Unexploded Ordnance – UXO), ทู่นระเบิด และอุปกรณ์ระเบิดแสงเครื่องในเขตเมืองและพื้นที่อยู่อาศัย ซึ่งมีประชาชนอาศัยอยู่จำนวนมาก เจ้าหน้าที่กู้ภัยต้องเข้าปฏิบัติงานในสภาพแวดล้อมที่ยังไม่ปลอดภัย โดยมีเป้าหมายเพื่อลดความเสี่ยงต่อชีวิตพลเรือน และ

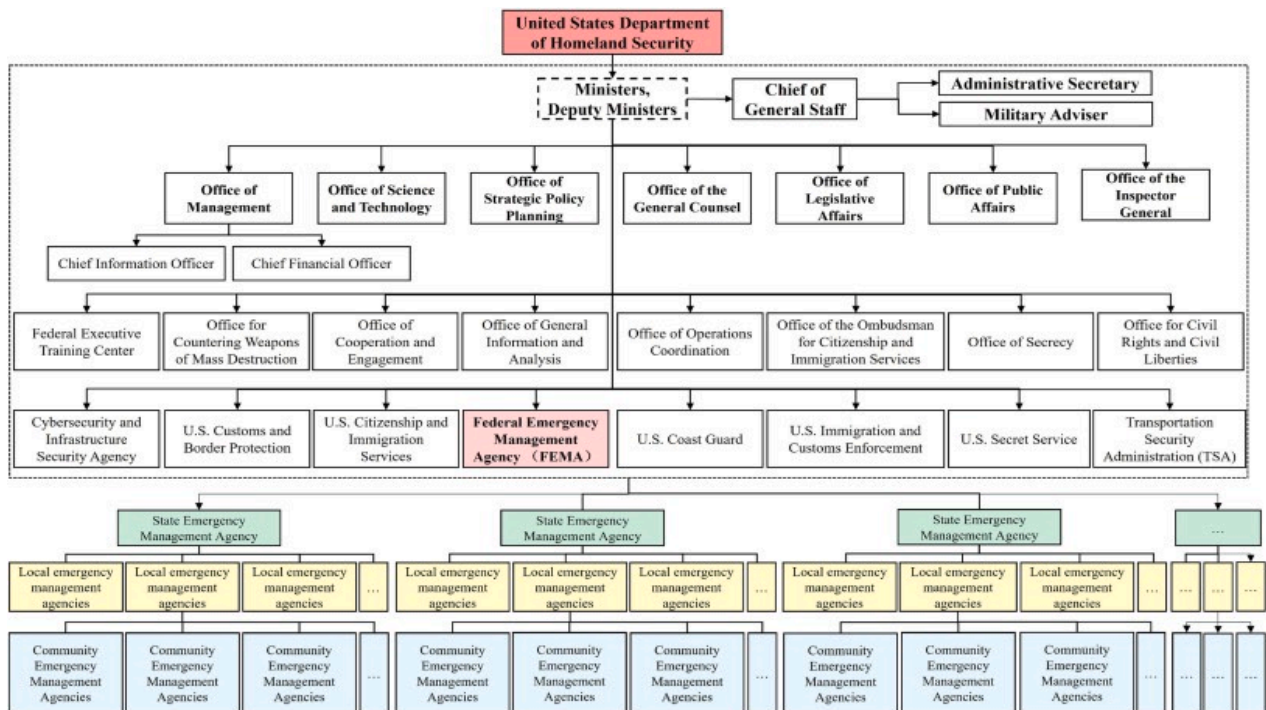
เตรียมพื้นที่ให้พร้อมสำหรับการฟื้นฟูและการกลับมาของประชาชนในภายหลัง

ในพื้นที่ที่ถูกโจมตีด้วยอาวุธปืนใหญ่หรือการโจมตีทางอากาศ EMERCOM รับผิดชอบภารกิจดับเพลิงจากซากอาคาร โรงพยาบาล โครงสร้างพื้นฐาน และพื้นที่สาธารณะที่ได้รับความเสียหาย ซึ่งจำเป็นต้องควบคุมสถานการณ์อย่างรวดเร็ว เพื่อป้องกันการลุกลามและลดความเสียหายเพิ่มเติม การเข้าควบคุมเพลิง ในสถานการณ์เช่นนี้มักเกิดขึ้นภายใต้แรงกดดันและความเสี่ยงสูงจากเหตุระเบิดซ้ำหรือการยิงซ้ำจากฝ่ายตรงข้าม

อีกหนึ่งบทบาทสำคัญคือการให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมต่อประชาชนที่ได้รับผลกระทบ EMERCOM มีส่วนในการอพยพผู้พลเรือนจำนวนมากจากพื้นที่สู้รบ รวมถึงเด็ก และผู้สูงอายุที่หลบซ่อนอยู่ในห้องใต้ดินหรือหลุมหลบภัยเป็นเวลานาน หน่วยกู้ภัยดำเนินการค้นหา เคลื่อนย้าย และดูแลประชาชนเหล่านี้ โดยจัดหาอาหาร ยา วัคซีนโรค การปฐมพยาบาล และการดูแลด้านจิตใจ ในเบื้องต้นหลังสถานการณ์เริ่มคลี่คลาย EMERCOM เข้าดำเนินการฟื้นฟู ระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา ถนน และอาคารสำคัญ ที่เสียหายจากการสู้รบ เพื่อให้สามารถกลับมาใช้งานได้ในระดับที่จำเป็น ต่อการดำรงชีวิต พร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์พักพิงชั่วคราวและสนับสนุน การแจกจ่ายสิ่งของบรรเทาทุกข์



การปฏิบัติงานของ EMERCOM ดำเนินภายใต้การประสานงานกับกองทัพรัสเซียและหน่วยงานด้านความมั่นคงอื่น ๆ โดยไม่เพียงแต่เป็นหน่วยสนับสนุน แต่ยังทำหน้าที่เสริมภารกิจด้านความมั่นคงภายในในระดับยุทธศาสตร์ บทบาทของ EMERCOM จึงเป็นส่วนสำคัญในการควบคุมความเสียหายทางพลเรือนและสร้างเสถียรภาพเบื้องต้นในพื้นที่ที่เพิ่งผ่านพ้นการสู้รบ แม้จะไม่ได้เป็นหน่วยรบโดยตรง แต่ EMERCOM คือกำลังสำคัญที่ช่วยประคับประคองชีวิตพลเรือนท่ามกลางวิกฤต ทำให้เกิดความเชื่อมั่นในกลไกของรัฐ และช่วยลดแรงต้านทางสังคมในพื้นที่ขัดแย้ง ความกล้าหาญของเจ้าหน้าที่ EMERCOM ในการปฏิบัติงานภายใต้สถานการณ์ไม่ปกติ สะท้อนถึงบทบาทของรัฐในการรักษาชีวิตและความมั่นคงของประชาชน แม้ในภาวะสงคราม



เปรียบเทียบกับหน่วยงานบริหารเหตุฉุกเฉินกลางแห่งสหรัฐอเมริกา

สำหรับสหรัฐอเมริกา หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบภารกิจนี้คือ หน่วยงานบริหารเหตุฉุกเฉินกลางแห่งสหรัฐอเมริกา หรือ FEMA (Federal Emergency Management Agency) ซึ่งก่อตั้งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. 1979 และในปี 2003 ได้ถูกบรรจุเข้าเป็น หน่วยงานภายใต้ กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security - DHS) FEMA ทำหน้าที่เป็นกลไกหลัก ของรัฐบาลกลางในการช่วยเหลือรัฐและเทศบาลเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินหรือภัยพิบัติขนาดใหญ่ หน่วยงานนี้ไม่มีบทบาท

ในการสั่งการโดยตรงในพื้นที่ หากแต่เป็น “หน่วยประสานและสนับสนุน” ที่ทำงานผ่านการร้องขอจากรัฐ ซึ่งถือเป็นลักษณะเฉพาะของระบบสหพันธรัฐแบบอเมริกัน กล่าวคือรัฐแต่ละรัฐมีสิทธิในการตัดสินใจของตนเอง และ FEMA จะเข้าไปช่วยเหลือได้เมื่อผู้ว่าราชการรัฐร้องขออย่างเป็นทางการ ซึ่งเป็นการเคารพอธิปไตยภายในของแต่ละรัฐ ในแง่ของภารกิจ FEMA มีบทบาททั้งก่อน



ระหว่าง และหลังเกิดภัยพิบัติ ก่อนเกิดเหตุ FEMA จะทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นในการวางแผนฉุกเฉิน ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ จัดตั้งระบบเตือนภัย และเตรียมโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ศูนย์อพยพ และแหล่งสำรองพลังงาน เมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้น FEMA จะช่วยประสานการปฏิบัติจัดสรรงบประมาณ ส่งบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ และอุปกรณ์ที่จำเป็นเข้าไปในพื้นที่ ในช่วงฟื้นฟู FEMA ยังให้การช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประสบภัยทั้งในรูปแบบเงินสด ชดเชยค่าซ่อมบ้าน

และเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำ นอกจากนี้ยังร่วมมือกับองค์กรอย่างสภาการชาดอเมริกัน (American Red Cross) และองค์กรไม่แสวงหากำไรอื่น ๆ ในการฟื้นฟูสภาพจิตใจและเศรษฐกิจของชุมชน โดยโครงสร้างการทำงานของ FEMA เป็นแบบกระจายอำนาจ โดยมีการแบ่งพื้นที่ออกเป็น 10 เขตภูมิภาค แต่ละแห่งมี Regional Administrator ที่รับผิดชอบการประสานงานกับหน่วยงานท้องถิ่นในรัฐนั้น ๆ ขณะเดียวกัน FEMA ยังมีโครงการฝึกอบรมอย่าง CERT (Community Emergency Response Team) ที่สร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน โดยส่งเสริมให้ประชาชนมีความรู้และทักษะในการช่วยเหลือตนเอง ในยามวิกฤตก่อนที่หน่วยกู้ภัยจากรัฐหรือรัฐบาลกลางจะเข้าถึงพื้นที่ เมื่อเปรียบเทียบกับกระทรวงสถานการณ์ฉุกเฉินแห่งสหพันธรัฐรัสเซีย (EMERCOM of Russia) จะเห็นความแตกต่างที่ชัดเจนในเรื่อง “ระดับอำนาจ” และ “โครงสร้างการบริหาร” ขณะที่ FEMA มีสถานะเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งภายใต้ DHS และทำงานในเชิงประสานและสนับสนุน EMERCOM กลับเป็นกระทรวงในระดับคณะรัฐมนตรีมีอำนาจทั้งด้านนโยบายและการบัญชาการปฏิบัติการโดยตรงทั่วประเทศ โดย EMERCOM สามารถออกคำสั่งให้หน่วยงานในภูมิภาคระดมกำลังเข้าสู่พื้นที่ภัยพิบัติได้ทันที โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการร้องขอเหมือน FEMA และยังมีหน่วยปฏิบัติการเฉพาะทางของตนเอง เช่น หน่วยกู้ภัยทางอากาศ หน่วยดับเพลิงแห่งชาติ หน่วยค้นหา และกู้ภัยทางน้ำ หรือแม้กระทั่งทีมวิศวกรรมการกู้ภัยที่มีโครงสร้างกึ่งทหาร ซึ่งสามารถปฏิบัติการได้ทั้งในยามสงบและในสถานการณ์ความมั่นคงของชาติ เช่น ในกรณีของแผ่นดินไหวรุนแรงที่เกิดขึ้นในภูมิภาคไซบีเรีย EMERCOM สามารถส่งระดมเครื่องบิน IL-76 ที่บรรทุกเจ้าหน้าที่กู้ภัย อุปกรณ์กู้ภัยหนัก สุนัขค้นหา และทีมแพทย์ลงพื้นที่ทันที โดยไม่ต้องผ่านหน่วยงานท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีสถาบันฝึกอบรมระดับชาติที่อยู่ภายใต้กระทรวง



เช่น Academy of Civil Defense และ Fire-Rescue Academies ทั่วประเทศ ซึ่งเป็นแหล่งผลิตบุคลากรเฉพาะทางของกระทรวงโดยตรง เมื่อมองในภาพรวม FEMA สะท้อนถึงระบบประชาธิปไตยแบบอเมริกัน ที่เปิดพื้นที่ให้กับรัฐท้องถิ่นและประชาชนในการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง แม้จะทำให้กระบวนการบางอย่างล่าช้าแต่ก็เป็นการถ่วงดุลอำนาจที่มั่นคง ในทางตรงกันข้าม EMERCOM แสดงให้เห็นถึงความสามารถในการจัดการภายใต้ระบบรวมศูนย์ที่เข้มแข็ง มีความชัดเจนในการสั่งการ และมีโครงสร้างที่พร้อมต่อสถานการณ์ฉุกเฉินในทุกระดับ โดยเฉพาะในพื้นที่ห่างไกลที่จำเป็นต้องอาศัยความสามารถในการสั่งการจากส่วนกลางโดยตรง แต่ทั้งนี้ FEMA และ EMERCOM ต่างก็มีความแข็งแกร่งในรูปแบบของตนเอง FEMA โดดเด่นในเรื่องการสร้างเครือข่ายความร่วมมือจากล่างขึ้นบน การฝึกอบรมประชาชน และความโปร่งใสของระบบงบประมาณ

ขณะที่ EMERCOM เหน่นด้านความรวดเร็วในการปฏิบัติการ การระดมทรัพยากร และความพร้อมของกำลังพล ในระดับยุทธศาสตร์ สองแนวทางนี้แสดงให้เห็นว่า “การจัดการภัยพิบัติที่ดีไม่จำเป็นต้องมีโครงสร้างเหมือนกัน” แต่อยู่ที่ความสามารถในการตอบสนอง ต่อบริบทของแต่ละประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

บทวิเคราะห์ EMERCOM และกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของไทยจากกรณีแผ่นดินไหวในเมียนมาร์และไทย

เมื่อ 28 มีนาคม พ.ศ. 2568 (2025) เมียนมาร์เผชิญกับเหตุแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่สุดครั้งหนึ่งในประวัติศาสตร์สมัยใหม่ โดยแผ่นดินไหวมีขนาด แมกนิจูด 7.7 ตามมาตราขนาดโมเมนต์ (Mw) ศูนย์กลางแผ่นดินไหวอยู่ห่างจากเมืองสะกาย (ใกล้ฉันทะเลย์) ไปทางตะวันตกเฉียงเหนือประมาณ 16 กิโลเมตร ลึกเพียง 10 กิโลเมตร ซึ่งนับว่าอยู่ในระดับ “ตื้น” และส่งผลให้แรงสั่นสะเทือนรุนแรง แพร่กระจายเป็นวงกว้าง มีอาฟเตอร์ช็อกตามมาอย่างต่อเนื่อง รวมถึงอีกลูกหนึ่งขนาด 6.4 ที่เกิดขึ้นภายในไม่กี่นาที ทำให้พื้นที่ขนาดใหญ่ในเมียนมาร์ โดยเฉพาะภาคกลางและภาคเหนือได้รับความเสียหายอย่างหนัก สาเหตุของแผ่นดินไหวครั้งนี้มาจากการเลื่อนตัวตามแนวระดับของแผ่นเปลือกโลก หรือที่เรียกว่า **strike-slip fault** ซึ่งเป็นการเคลื่อนที่ในแนวนอนระหว่างแผ่นเปลือกโลกอินเดีย กับ แผ่นยูเรเชีย ที่บริเวณรอยเลื่อนสะกาย (Sagging Fault) รอยเลื่อนสายหลักที่พาดผ่านใจกลางประเทศเมียนมาร์จากเหนือจรดใต้ และเป็นหนึ่งในรอยเลื่อนที่มีพลังมากที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การเคลื่อนตัวครั้งนี้ปลดปล่อยพลังงานจำนวนมหาศาลและก่อให้เกิดการสั่นสะเทือนที่รับรู้ได้ถึงประเทศไทย อินเดีย บังกลาเทศ และจีน ภายใต้สถานการณ์วิกฤตนี้ รัฐบาลทหารเมียนมาร์ได้ประกาศขอรับความช่วยเหลือจากนานาชาติอย่างเป็นทางการ ซึ่งนับเป็นการเปิดประเทศในภาวะฉุกเฉินที่เกิดขึ้นไม่บ่อยนัก หนึ่งในประเทศแรกที่ตอบรับคำร้องขอคือ รัสเซีย โดยส่งหน่วยเฉพาะทางจากกระทรวงสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือ EMERCOM of Russia (Ministry of the Russian Federation for Civil Defense, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters) เข้าช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว ตามคำสั่งของประธานาธิบดี วลาดิเมียร์ ปูติน เครื่องบิน IL-76 จำนวน 2 ลำ พร้อมเจ้าหน้าที่กู้ภัย 120 นาย จากหน่วย **Centro spas** (หน่วยกู้ภัยเคลื่อนที่ทางอากาศ) และ **Lider** (หน่วยปฏิบัติการเสี่ยงสูง) ได้เดินทางสู่เมียนมาร์ทันที ประกอบด้วยทีมแพทย์ฉุกเฉิน วัสดุแพทย์ นักจิตวิทยา รวมถึงหน่วยสุนัขค้นหา (K9) ที่ได้รับการฝึกฝนเฉพาะทางพร้อมอุปกรณ์และเสบียงเพื่อปฏิบัติการกู้ค้นหา ช่วยชีวิต และฟื้นฟูอย่างเร่งด่วน



เมื่อเปรียบเทียบกับบริบทของประเทศไทย ซึ่งมีระบบการบริหารจัดการสาธารณภัยที่พัฒนามาไกลในรอบหลายทศวรรษ โดยเฉพาะนับตั้งแต่การประกาศใช้พระราชบัญญัติการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ซึ่งได้จัดวางกลไกการทำงานไว้อย่างเป็นระบบ ทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น โดยมี กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่รับผิดชอบด้านนโยบาย การประสานงาน และการสนับสนุนทรัพยากรในยามเกิดภัยพิบัติ หน่วยงานดังกล่าวสามารถทำงานร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยทหาร ตำรวจ และภาคประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ จนได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในระบบที่มีความพร้อมมากที่สุดในภูมิภาคอาเซียน

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ การบริหารจัดการน้ำท่วมใหญ่ในปี 2554 ที่แม้จะเผชิญกับอุปสรรคมากมาย แต่ก็นำไปสู่การพัฒนาาระบบเตือนภัย การบริหารคลังเวชภัณฑ์ และแนวทางการฟื้นฟูหลังภัยพิบัติที่รัดกุมมากขึ้น รวมถึงการจัดตั้งศูนย์บัญชาการเหตุการณ์ในแต่ละพื้นที่ที่เชื่อมต่อกับส่วนกลาง ทำให้ไทยมีบทเรียนสำคัญในการออกแบบการตอบสนอง

ที่รวดเร็วและยืดหยุ่นอย่างไรก็ตาม หากพิจารณาเปรียบเทียบกับประเทศที่มีโครงสร้างการจัดการสาธารณภัยในระดับสูง อย่างสหพันธรัฐรัสเซีย ผ่านหน่วยงาน EMERCOM of Russia (กระทรวงสถานการณ์ฉุกเฉินของรัสเซีย) จะพบว่าประเทศไทย ยังสามารถยกระดับขีดความสามารถในบางมิติให้เทียบเท่ามาตรฐานสากลได้อีกหลายประการ สิ่งที่ EMERCOM ทำได้ดี และ ไทยควรศึกษาเพื่อพัฒนา

1. ความสามารถในการรวมศูนย์บัญชาการและปฏิบัติการฉุกเฉินระดับชาติ EMERCOM มีศูนย์บัญชาการกลาง ระดับชาติที่สามารถสั่งการและส่งหน่วยเฉพาะทางออกปฏิบัติงานได้ทันที เช่น ในกรณีแผ่นดินไหวในเมียนมาร์ปี 2025



ที่ EMERCOM สามารถส่งเครื่องบิน IL-76 พร้อมเจ้าหน้าที่กู้ภัยและอุปกรณ์ พิเศษเข้าสู่พื้นที่ได้ภายในไม่ถึง 24 ชั่วโมง ขณะที่ระบบของไทยยังต้องพึ่งพา กระบวนการอนุมัติจากหลายหน่วยงานก่อนจะระดมทรัพยากรข้ามจังหวัดหรือ ระดับประเทศได้อย่างเต็มที่ **ข้อเสนอ:** ไทยควรพัฒนาศูนย์บัญชาการระดับชาติ ที่มีอำนาจเฉพาะในยามเกิดภัยพิบัติ เพื่อให้สามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว โดย ไม่ต้องรอกำสั่งผ่านหลายชั้นของระบบราชการ จากเหตุการณ์เมื่อวันที่

เกิดเหตุแผ่นดินไหวล่าสุดจากเมียนมาร์ ส่งผลกระทบต่ออาคารสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินแห่งใหม่ได้ถล่มลงมาระหว่าง การก่อสร้าง ซึ่งมีภานายอนุทิน ชาญวีรกูล รอง นรม.และรมต.มหาดไทย ร้องขอเร่งด่วนต่อ นส.แพทองธาร ชินวัตร นรม. ณ วันดังกล่าวว่าขอประกาศยกย่องระดับเป็นภัยพิบัติระดับ 3 ซึ่งถ้าตามกระบวนการคงต้องใช้เวลานานกว่าจะสามารถ กำหนดอำนาจหน้าที่ในแต่ละครั้ง ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการกู้ภัย 72 ชั่วโมงเร่งด่วนแห่งชีวิต

2. การมีหน่วยกู้ภัยเฉพาะทางที่มีความพร้อมสูง หน่วย Centro spas และหน่วย Lider ของ EMERCOM ถูกฝึกมา เพื่อรับมือกับภัยเฉพาะทาง เช่น อาคารถล่ม การรั่วไหล ของสารเคมีหรือภัยจากรังสี แม้ไทยจะมีหน่วย Thai-USAR และ หน่วยปฏิบัติการฉุกเฉินอยู่บ้าง แต่ยังมีขีดจำกัดด้านจำนวน ความเชี่ยวชาญ และอุปกรณ์เฉพาะทาง **ข้อเสนอ:** ปก. ควรจัดตั้ง “หน่วยกู้ภัยกึ่งทหาร (Semi-military Rescue Task Force)” ที่มีความสามารถระดับสากล พร้อมระบบฝึกอบรมต่อเนื่อง และแผนการสับเปลี่ยนกำลังแบบมืออาชีพ ดังคำกล่าวของ ดร. สุวัชรีย์ สุวรรณสวัสดิ์ (ดร.เอ้) อธิการบดีมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าธนบุรีว่าเราต้องร้องขอผู้เชี่ยวชาญจากญี่ปุ่น เพื่อมาอำนวยความสะดวก เพราะเราไม่เคยมีประสบการณ์ที่ถล่มกว่า 30 ชั้น ซึ่งที่เราเคยกู้ภัยที่ผ่านมา คือตึกถล่ม 6 ชั้น



3. ระบบคลังสำรองและโลจิสติกส์ระดับชาติที่มีประสิทธิภาพ EMERCOM มีคลังยุทโธปกรณ์ที่เชื่อมโยงกันทั่วประเทศ และสามารถกระจายทรัพยากรได้ตามความต้องการเร่งด่วนโดยไม่ต้องรอการจัดซื้อใหม่ **ข้อเสนอ:** ปก. ควรพัฒนา



“คลังพัสดุฉุกเฉินระดับภูมิภาค” ที่มีระบบติดตามด้วยเทคโนโลยี IoT เพื่อให้สามารถจัดส่งอาหาร ยา เต็นท์ หรือเครื่องมือได้ภายในเวลาไม่กี่ชั่วโมง เมื่อเกิดเหตุ โดยระบบที่กองทัพได้ออกมาดำเนินการสามารถช่วยได้เผชิญเหตุ เบื้องต้นเปรียบเสมือนการปฐมพยาบาลแต่ก็จำเป็นที่ผู้เชี่ยวชาญและ เครื่องมือหนักทางวิศวกรรมอย่างกรณีตึกถล่มที่ต้องการรถเครนขนาดใหญ่ ในการแข่งขันกับเวลาและปลอดภัยด้วยเครื่องมือเฉพาะทางที่เหมาะสม

4. การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศและการทูตมนุษยธรรม EMERCOM มีบทบาทเด่นในการส่งกำลังเจ้าหน้าที่และเวชภัณฑ์ไปช่วยเหลือประเทศอื่น เช่น ซีเรีย, ตุรกี, เมียนมาร์ ซึ่งถือเป็นการสร้างภาพลักษณ์ของรัสเซียในระดับนานาชาติ

ข้อเสนอ: ไทยควรเสริมบทบาทของ ปก. ในระดับอาเซียน เช่น การฝึกอบรม ร่วมระหว่างประเทศ หรือการจัดส่งกำลัง USAR และทีมแพทย์ฉุกเฉิน เมื่อประเทศเพื่อนบ้านเกิดภัย ซึ่งทางกองทัพไทยได้สนธิกำลังไปช่วย ที่เมียนมาร์แต่สิ่งสำคัญมากกว่านั้นคือการได้จัดทำการบริหารจัดการองค์ความรู้ (knowledge management) เมื่อจบภารกิจ

5. ระบบการศึกษา ฝึกอบรม และสร้างเส้นทางอาชีพด้านการกู้ภัย EMERCOM มีมหาวิทยาลัยและสถาบันฝึกอบรมหลายแห่งทั่วประเทศ เช่น Academy of Civil Defense หรือ Fire Service University ที่ผลิตบุคลากรเฉพาะด้าน **ข้อเสนอ:** ไทยสามารถผลักดันให้มี “สถาบันวิชาชีพด้านสาธารณภัย” ในลักษณะมหาวิทยาลัยเฉพาะทาง เพื่อรองรับผู้มีความสามารถ และสร้างองค์ความรู้แบบยั่งยืนในประเทศ โดยอาจจะเริ่มจากความร่วมมือระหว่าง ปก. และ ศูนย์ฝึกอบรมทางสาธารณภัย หน่วยบัญชาการทหารพัฒนา ก็จะเป็นจุดหมายที่ดีที่จะยกระดับขีดความสามารถ



แม้ระบบของไทยจะมีพื้นฐานที่แข็งแกร่งและเป็นต้นแบบให้กับประเทศในภูมิภาค แต่ในโลกที่ภัยพิบัติเกิดขึ้น และซับซ้อนขึ้น “ความพร้อม” ต้องก้าวให้ทัน “ความเปลี่ยนแปลง” การเรียนรู้จากระบบที่ประสบความสำเร็จอย่าง EMERCOM ไม่ใช่เพื่อเปรียบเทียบว่าใครดีกว่าใคร แต่เพื่อเสริมจุดแข็งของตัวเองและเตรียมพร้อมในทุกมิติ “Progress is impossible without change, and those who cannot change

their minds cannot change anything.” - George Bernard Shaw “การบรรเทาสาธารณภัยที่ดี ไม่ได้อยู่ที่ว่าเราตอบสนองได้เร็วแค่ไหนเมื่อภัยมาเยือน แต่อยู่ที่ว่าเราวางระบบไว้ดีเพียงใดก่อนที่ภัยจะมา” แนวคิดพื้นฐานของ EMERCOM ที่ไทยสามารถนำมาใช้ หากเรากล้าที่จะเปลี่ยน มองไปข้างหน้า และเปิดรับแนวทางใหม่ ๆ ลดการนำเสนอภาพแต่เพิ่มในเรื่องประสิทธิภาพ สร้างความพร้อมทั้งเรื่องบุคลากร เครื่องมือและกฎหมาย เชื่อว่า ระบบบรรเทาและป้องกันสาธารณภัย จะไม่เพียง “ดี” แต่จะ “ดียิ่งขึ้น” เพื่อปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน และความหวังของคนไทยทั่วประเทศ

พ.อ.อรรถพร ประชาบุญกุล

อจ.สยพ.วทบ.

อ้างอิง :

- Главное управление МЧС России по Волгоградской области. (6 เมษายน 2025). เจ้าหน้าที่หน่วยงานฉุกเฉินดำเนินการตรวจสอบสถานการณ์ทางอากาศ. Главное управление МЧС России по Волгоградской области. <https://34.mchs.gov.ru/deyatelnost/press-centr/novosti/4930905>