

КОНЦЕПЦИЯ СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ ДО 2020 ГОДА*

ВВЕДЕНИЕ

Настоящая Концепция представляет собой официально принятую систему взглядов на создание и развитие Российской системы гражданской защиты (РСГЗ) до 2020 года и на ее место в общей системе национальной безопасности Российской Федерации. На основе данной Концепции органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и организации разрабатывают и реализуют планы конкретных мероприятий по созданию, становлению, функционированию и развитию РСГЗ и ее составных частей (элементов).

Концепция разработана с учетом опыта функционирования гражданской обороны и Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций

(РСЧС), а также аналогичных по назначению систем зарубежных государств. Ее правовую и методологическую основу составляют Конституция Российской Федерации, законы РФ в сфере государственного управления и обеспечения защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера и опасностей, возникающих при ведении военных действий и террористических актах или вследствие этих действий и актов, правовые акты Президента и Правительства Российской Федерации в этой сфере.

В настоящей Концепции отражены целесообразность, возможность и принципы создания РСГЗ, ее основные задачи, организационные основы и порядок функционирования, финансовое обеспечение, направления дальнейшего развития, рассмотрены этапы создания и развития системы.

1. ОСНОВНЫЕ ТЕРМИНЫ И ОПРЕДЕЛЕНИЯ

Гражданская защита - комплекс мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, земельного, водного и воздушного пространства, материальных и культурных ценностей страны (далее - *населения и территорий*) от ЧС природного и техногенного характера и опасностей, возникающих при ведении военных действий и террористических актах или вследствие этих действий и актов (далее - *от чрезвычайных ситуаций*).

Чрезвычайная ситуация - обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, катастрофы, опасного природного явления, ведения военных действий или террористического акта или вследствие этих действий и актов, или иного бедствия, которая может повлечь или повлекла за собой человеческие жертвы среди населения, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Ликвидация чрезвычайной ситуации - комплекс мероприятий, проводимых в зоне возникшей ЧС, включающий в себя организационные, спасательные, эвакуационные, инженерно-технические, противопожарные, медицинские мероприятия, меры радиационной, химической и биологической защиты, восстановительные, ремонтно-восстановительные и строительные работы, направленные на прекращение и снижение возможного уровня воздействия вредных и опасных факторов, представляющих угрозу для жизни и здоровья людей, животных и окружающей среды, на спасание и сохранение здоровья людей, первоочередное жизнеобеспечение пострадавшего населения, на приведение в пригодное к использованию состояние технических и материальных средств, зданий и сооружений, систем жизнеобеспечения населения.

Ведение гражданской защиты - выполнение мероприятий гражданской защиты на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

Российская система гражданской защиты (единая государственная система защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций) - объединение органов управления, сил и средств федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Обеспечение безопасности населения - комплекс правовых, организационных, контрольных, надзорных, профилактических, поисково- и аварийно-спасательных мероприятий, направленных на защиту населения от чрезвычайных ситуаций.

Критически важные объекты - объекты, нарушение или прекращение функционирования которых может создать угрозы для национальной безопасности государства или оказать негативное влияние на обеспечение национальных интересов Российской Федерации, или привести к существенному снижению безопасности жизнедеятельности населения, проживающего на ее территории, на длительный период времени.

Потенциально опасные объекты - объекты, на которых используют, производят, перерабатывают, хранят или транспортируют радиоактивные, пожаро- и взрывоопасные, опасные химические и биологические вещества, которые создают реальную угрозу возникновения источников чрезвычайных ситуаций.

2. ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ И ВОЗМОЖНОСТЬ СОЗДАНИЯ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ

На протяжении всей истории цивилизации появление новых угроз природного и техногенного характера,

создание и развитие нового вооружения всегда порождали необходимость разработки соответствующих средств и способов защиты населения и территорий от них, а на более позднем, современном этапе развития

*Одобрена решением коллегии МЧС России.

цивилизации - создание государственных систем защиты.

Необходимость создания государственных систем защиты населения и территорий от ЧС обусловлена нередко огромными масштабами последствий аварий, катастроф и стихийных бедствий, а также опасностей, возникающих при ведении военных действий и террористических актах или вследствие этих действий и актов, для предотвращения и ликвидации которых требуются сосредоточение усилий всего государства, организация взаимодействия различных органов управления, сил и средств, в целом - формирование и осуществление государственной политики в данной области.

Именно появление и бурное развитие после Первой мировой войны авиации, ее возможностей по нанесению ударов по объектам тыла и коммуникациям обусловило создание в нашей стране в 1932 году первой общегосударственной системы защиты населения и территорий - местной противовоздушной обороны (МПВО), которая в годы Великой Отечественной войны 1941-1945 гг. обеспечила успешную защиту населения и создала условия для устойчивого функционирования объектов народного хозяйства.

Появление в конце Второй мировой войны ядерного оружия, создание ракетных средств его доставки придали новые аспекты проблемам защиты населения и территорий страны от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, и обусловили реорганизацию в 1961 году МПВО в ГО, качественно новую систему, ставшую стратегическим фактором обеспечения жизнедеятельности государства в условиях ядерной войны. За последующие годы была проделана большая работа по становлению и развитию ГО в стране.

Вместе с тем ориентация ГО в России (СССР) только на решение задач военного времени обусловила однобокость ее развития, что подтвердили события, связанные с аварией на Чернобыльской АЭС на Украине (1986 г.), а также спитакское землетрясение в Армении (1988 г.). В связи с этим сначала в СССР (1989 г), а затем в РСФСР (1990 г) были созданы органы управления, уполномоченные на решение задач в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, а вскоре и государственные системы (СССР - 1990 г, Россия - 1992 г.), предназначенные для предупреждения и ликвидации таких ЧС. Тем самым было положено начало существованию в стране двух государственных систем, одна из которых решает задачи защиты населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, - ГО, а вторая - защиты населения и территорий от ЧС, получившая название «Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» (РСЧС).

За время существования РСЧС проделана значительная работа по ее становлению и развитию. Созданы нормативная правовая база функционирования системы, ее силы и средства, резервы финансовых и материальных ресурсов на различных уровнях для ликвидации ЧС, отработаны технологии ведения АСДНР и т. д. Сегодня РСЧС осознается гражданами России как одна из структур, способная обеспечить их безопасность.

В настоящее время актуальность проблем защиты населения и территорий от ЧС не снижается. Это обусловлено, во-первых, значительным количеством имеющих место природных и техногенных катастроф, социальных потрясений, приводящих к многочисленным жертвам и огромному ущербу; во-вторых, сохраняющейся военной опасностью для России,

которая при определенных условиях может перерасти в непосредственную военную угрозу и военные конфликты.

В последний период серьезную угрозу для страны приобрел международный и внутренний терроризм.

Все это свидетельствует о том, что в современных геополитических, экономических и военно-стратегических условиях проблемы защиты населения и территорий от ЧС остаются весьма актуальными, являются важной государственной функцией, составной частью обеспечения национальной безопасности, что зафиксировано в Конституции РФ (ст. 71, 72), Федеральных законах «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (1994 г) и «О гражданской обороне» (1998 г), Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и других нормативных правовых актах. Это требует постоянного внимания к этим проблемам, дальнейшего совершенствования и развития защиты населения и территорий от ЧС.

Одним из наиболее реальных путей развития ГО и РСЧС является их интеграция в единую государственную систему защиты населения и территорий от ЧС - Российскую систему гражданской защиты. Такая интеграция возможна по ряду причин. Это:

- ♦ единство физических принципов, лежащих в основе поражающих факторов опасных природных явлений, аварий, катастроф и современного оружия;

- ♦ сходство воздействия этих факторов на людей и объекты экономики и инфраструктуры;

- ♦ единство целевых функций системы на мирное и военное время (предотвращение бедствий, снижение возможных потерь и ущерба от них, ликвидация их последствий);

- ♦ сходство задач мирного и военного времени, обусловленных единством целевых функций;

- ♦ возможности решения задач мирного и военного времени практически одними и теми же органами управления, силами и средствами;

- ♦ сходство методологии и организации наблюдения, контроля, оценки обстановки и ликвидации последствий различных ЧС в мирное и военное время.

Следует отметить, что процесс постепенной интеграции РСЧС и ГО в РСГЗ идет уже длительное время. При этом, в частности, были объединены органы управления. Сегодня непосредственное управление организацией защиты населения и территорий как от ЧС, так и опасностей военного времени осуществляют единые органы, уполномоченные на решение задач в этих областях. Используются единые системы связи и оповещения. Спасательные воинские формирования федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на решение задач в области ГО (далее - *спасательные воинские формирования*), принимают активное участие в ликвидации ЧС в мирное время и т. д.

Целесообразно ускорить процесс интеграции РСЧС и ГО и создания РСГЗ. Это обусловлено тем, что на гражданскую оборону Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ дополнительно возложена задача по защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, т. е. сегодня две системы - РСЧС и ГО решают одну и ту же задачу по защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера. Устранить эту двойную ответственность за решение одной и той же задачи и представляется целесообразным путем

ускорения процесса интеграции этих систем. При создании РСГЗ появляется возможность одновременно устранить имеющиеся недостатки в структуре РСЧС, в том числе предусмотреть разделение функциональных подсистем РСЧС на системы гражданской защиты федеральных органов исполнительной власти и организаций, решающие задачи непосредственно в их интересах, и функциональные системы РСГЗ, решающие задачи в интересах страны. Кроме того, следует активизировать участие организаций, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности (акционерные общества и компании, общества с ограниченной ответственностью и др.), в мероприятиях гражданской защиты.

Создание РСГЗ позволит:

* сформировать по возможности единое нормативно-правовое, организационное, информационное и методическое поле по вопросам организации гражданской защиты на всей территории страны;

* иметь единые органы управления, системы связи, оповещения и информационного обеспечения, силы и средства на мирное и военное время, что обеспечит более качественную заблаговременную подготовку к ведению гражданской защиты в военное время, плавный переход системы, при необходимости, с мирного на военное время, определенную

экономию средств на содержание (функционирование) системы;

* сосредоточить усилия федеральных и территориальных сил и средств РСЧС и ГО на решении совместных задач, сформировать единые оперативно-технические (тактико-технические) требования по созданию (модернизации) различных технических, в том числе автоматизированных, систем и средств для решения задач гражданской защиты.

Создание РСГЗ не потребует значительных материальных затрат, ибо большинство мероприятий (разработка новой нормативной правовой базы, перегруппировка сил, совершенствование взаимодействия государственных и коммерческих структур и т. п.) будет носить в основном организационный характер.

Комплекс мероприятий гражданской защиты, порядок ее ведения, создание РСГЗ и ее основные задачи, полномочия органов госвласти РФ, органов госвласти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, права и обязанности граждан в области гражданской защиты должны быть определены новым Федеральным законом «О гражданской защите», разработанным на основе действующих Федеральных законов «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и «О гражданской обороне» и принятым вместо них, а также постановлением Правительства РФ «О создании Российской системы гражданской защиты».

3. СОЗДАНИЕ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ, ОСНОВЫ ЕЕ ОРГАНИЗАЦИИ И ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ

3.1. Основные принципы создания и функционирования РСГЗ

Исходя из требований Конституции РФ, законодательной и нормативной правовой базы в области ГО и защиты населения и территорий от ЧС, основными принципами создания и функционирования РСГЗ должны быть следующие:

- организация и функционирование РСГЗ являются одними из важнейших функций государства, составными частями оборонного строительства, обеспечения национальной безопасности страны;

- правовая обусловленность деятельности системы;

- признание (при любых усилиях по их противодействию) сохраняющихся рисков возникновения ЧС;

- планирование и осуществление мероприятий ГЗ проводятся с учетом экономических, природных и иных характеристик, особенностей территорий и степени реальной опасности возникновения ЧС;

- объем и содержание мероприятий ГЗ определяются исходя из принципов необходимой достаточности и максимально возможного использования имеющихся сил и средств;

- территориально-производственный принцип построения системы;

- соответствие структуры системы государственному устройству РФ и решаемым задачам;

- разделение полномочий и ответственности между элементами системы с учетом разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ;

- заблаговременная подготовка государства к осуществлению мероприятий ГЗ при возникновении ЧС;

- построение финансово-экономических механизмов системы на основе сочетания элементов «гражданской» и военной экономики;

- интеграция с международными и иностранными системами гражданской защиты, в том числе сближение отечественной и международной нормативной правовой базы.

3.2. Основные задачи РСГЗ

Учитывая предназначение РСГЗ, ее основными задачами, определяемыми Федеральным законом «О гражданской защите», должны быть:

- разработка и реализация правовых и экономических норм по гражданской защите;

- обучение населения в области ГЗ;

- прогнозирование возникновения чрезвычайных ситуаций, оценка их масштабов в случае реализации;

- предупреждение аварий, катастроф, опасных природных явлений и других бедствий;

- повышение устойчивости функционирования и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов в чрезвычайных ситуациях, подготовка к осуществлению мероприятий ГЗ в военное время;

- оповещение и информирование населения об опасностях при возникновении ЧС и о действиях в складывающейся обстановке;

- эвакуация (отселение) населения, вывоз материальных и культурных ценностей в безопасные районы;

- инженерная, радиационная, химическая и медико-биологическая защита населения;

- защита водоисточников и систем водоснабжения, продовольствия, пищевого сырья, фуража, сельскохозяйственных животных и растений от радиоактивного загрязнения, химического и биологического заражения;

- проведение мероприятий по световой и другим видам маскировки объектов экономики и инфраструктуры;
- ликвидация ЧС, в том числе проведение АСДНР;
- борьба с пожарами при чрезвычайных ситуациях или обуславливающих возникновение ЧС;
- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- первоочередное жизнеобеспечение населения, пострадавшего от ЧС, в том числе медобслуживание, включая оказание первой медпомощи, срочное предоставление жилья, осуществление мероприятий по социальной защите и принятие других необходимых мер;
- восстановление и поддержание порядка в пострадавших районах;
- срочное захоронение трупов в военное время;
- осуществление госнадзора и контроля в области ГЗ;
- обеспечение готовности органов управления, сил и средств РСГЗ, организация управления мероприятиями по гражданской защите;
- международное сотрудничество в области ГЗ;
- иная деятельность, необходимая для решения задач гражданской защиты, включая планирование и организацию проведения ее мероприятий.

Таким образом, РСГЗ, в отличие от РСЧС, решающей задачи лишь предупреждения и ликвидации ЧС, является комплексной системой, осуществляющей выполнение всего комплекса мероприятий гражданской защиты.

3.3. Организационные основы РСГЗ

РСГЗ объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и организаций, независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, в полномочия которых входит решение вопросов гражданской защиты. Организация, состав сил и средств, порядок функционирования РСГЗ определяются Положением о ней, утверждаемым Правительством РФ.

РСГЗ состоит из: систем ГЗ федеральных органов исполнительной власти и организаций, систем ГЗ субъектов РФ и функциональных систем РСГЗ. Тем самым осуществляется переход от понятий территориальных и функциональных подсистем и звеньев к комплексным системам защиты различного уровня. Этим уровнем пять: федеральный, межрегиональный, региональный, муниципальный и объектовый.

Системы ГЗ федеральных органов исполнительной власти и организаций строятся по производственному принципу. Они создаются в федеральных органах исполнительной власти и организациях, независимо от организационно-правовых форм и форм собственности (акционерные общества и компании, общества с ограниченной ответственностью и др.), для снижения риска ЧС и защиты персонала в подведомственных организациях в случае их возникновения.

Системы ГЗ субъектов РФ строятся по территориально-производственному принципу. Они создаются в пределах территорий субъектов для снижения риска ЧС и защиты населения и территорий от них в случае возникновения и состоят из систем ГЗ муниципальных образований, входящих в состав соответствующего субъекта РФ, и систем ГЗ объектов, учредителем которых является данный субъект или муниципальное образование, входящее в его состав.

Функциональные системы РСГЗ, как правило, комплексные (система мониторинга и прогнозирования чрезвычайных

ситуаций, система службы медицины катастроф и др.), решающие функциональные задачи в области гражданской защиты в интересах страны, ее регионов и муниципальных образований. Они создаются соответствующими федеральными органами исполнительной власти и уполномоченными организациями* на базе подведомственных специализированных систем и организаций. Перечень создаваемых функциональных систем РСГЗ на федеральном уровне определяется Правительством РФ, на региональном - органами исполнительной власти субъектов РФ, на муниципальном - органами местного самоуправления.

Задачи, организация, состав сил и средств систем ГЗ и функциональных систем РСГЗ, порядок их деятельности определяются положениями о них. Положения о системах ГЗ на всех уровнях утверждаются руководителями (главами) органов, их создающих (руководителями организаций), по согласованию с соответствующими органами, уполномоченными на решение задач в области ГЗ - органами гражданской защиты МЧС России, его региональные центры и главные управления по субъектам РФ, подразделения по чрезвычайным ситуациям в федеральных органах исполнительной власти и органах местного самоуправления). Положения о функциональных системах РСГЗ утверждаются: на федеральном уровне Правительством РФ по согласованию с МЧС России, на региональном и муниципальном уровнях - главами администраций субъектов РФ и органов местного самоуправления по согласованию с вышестоящими органами ГЗ.

Общее руководство функционированием РСГЗ осуществляет Правительство РФ, систем ГЗ субъектов РФ, муниципальных образований, организаций и объектов - соответственно главы исполнительной власти субъектов и органов местного самоуправления, руководители организаций и объектов (руководители ГЗ).

Общее руководство функционированием систем ГЗ федеральных органов исполнительной власти и организаций, отраслей и объектов, входящих в их состав, осуществляют соответственно руководители федеральных органов исполнительной власти, организаций, отраслей и объектов, где созданы эти системы (руководители ГЗ).

Общее руководство деятельностью функциональных систем РСГЗ осуществляют руководители федеральных органов исполнительной власти и руководители уполномоченных организаций, на базе которых сформированы такие системы. В случае комплексных функциональных систем их руководители (головные организации) определяются Правительством РФ.

При переводе государства или отдельных его регионов на военное время руководители ГЗ федеральных органов исполнительной власти и организаций, субъектов РФ, муниципальных образований и организаций (объектов) приобретают статус начальников ГЗ и полномочия, определяемые законодательством РФ.

Непосредственное управление функционированием РСГЗ и ее элементов на всех уровнях осуществляют органы гражданской защиты.

На каждом уровне создаются свои координационные органы, постоянно действующие органы управления, органы повседневного управления, эвакуационные органы, силы и средства, резервы финансовых и материально-технических ресурсов,

*Организации, на которые возложены создание и организация деятельности функциональных служб РСГЗ.

продовольственные, медицинские и иные запасы, системы связи, оповещения и информационного обеспечения.

Координационные органы - комиссии по ГЗ, предназначенные для координации деятельности органов управления, сил и средств по выполнению задач, возложенных на систему гражданской защиты федерального органа исполнительной власти (субъекта РФ, муниципального образования, организации или объекта), в том числе по вопросам обеспечения пожарной безопасности, эвакуации населения, материальных и культурных ценностей. Состав комиссии и положения о них утверждаются соответствующими руководителями федеральных органов исполнительной власти и организаций, главами администраций субъектов РФ и органов местного самоуправления, руководителями организаций и объектов.

Координационными органами РСГЗ являются:

- на федеральном уровне - Правительственная комиссия по гражданской защите, комиссии по гражданской защите в федеральных органах исполнительной власти и организациях;

- на региональном, муниципальном и объектовом уровнях - комиссии по гражданской защите субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и объектов.

В пределах федерального округа (межрегиональный уровень) функции и задачи по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и организаций, организации взаимодействия указанных органов с органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями в области ГЗ осуществляет в установленном порядке полномочный представитель Президента России в федеральном округе.

Постоянно действующими органами управления РСГЗ являются органы, уполномоченные на решение задач в области гражданской защиты:

- * на федеральном уровне - МЧС России, в федеральных органах исполнительной власти и организациях - специальные структурные подразделения по чрезвычайным ситуациям;

- * на межрегиональном уровне - региональные центры МЧС России, осуществляющие руководство расположенными на территории федерального округа силами и средствами МЧС России, координацию в установленном порядке функционирования систем гражданской защиты субъектов РФ и организаций на территории соответствующего федерального округа;

- * на региональном уровне - главные управления МЧС России по субъектам РФ и специальные структурные подразделения по чрезвычайным ситуациям в организациях, действующих на территории регионов;

- * на муниципальном уровне - структурные подразделения по чрезвычайным ситуациям органов местного самоуправления и организаций;

- * на объектовом уровне - отделы (сектора или специально назначенные лица) по чрезвычайным ситуациям на объектах.

Органами повседневного управления РСГЗ являются:

- * на федеральном уровне - Национальный центр управления в кризисных ситуациях МЧС России, информационные центры (дежурно-диспетчерские службы) федеральных органов исполнительной власти и уполномоченных организаций, формирующих функциональные системы РСГЗ;

- * на межрегиональном уровне - центры управления в кризисных ситуациях региональных центров МЧС России, информационные центры (дежурно-диспетчерские службы) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и организаций;

- * на региональном уровне - центры управления в кризисных ситуациях главных управлений МЧС России по субъектам РФ, информационные центры (дежурно-диспетчерские службы) органов исполнительной власти субъектов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и организаций;

- * на муниципальном уровне - единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований;

- * на объектовом уровне - дежурно-диспетчерские службы организаций (объектов).

Эвакуационные органы, подчиняющиеся комиссии по гражданской защите, создаются на всех уровнях в соответствии с Положением об эвакуации, утверждаемым Правительством РФ, для планирования, организации и проведения эвакуационных мероприятий в случае их необходимости.

К силам и средствам РСГЗ относятся специально подготовленные силы и средства федеральных органов исполнительной власти и организаций, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций, объектов и общественных объединений, предназначенные и выделяемые (привлекаемые) для ведения гражданской защиты.

Состав сил и средств на федеральном уровне определяется Правительством РФ, на региональном, муниципальном и объектовом - соответственно органами исполнительной власти субъектов, органами местного самоуправления и руководителями организаций. В их состав входят силы и средства постоянной готовности, предназначенные для оперативного реагирования на возникающие чрезвычайные ситуации и проведения работ по их ликвидации (далее - *силы постоянной готовности*).

Перечень сил постоянной готовности федерального уровня утверждается Правительством РФ по представлению МЧС России, согласованному с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и организациями. Перечень сил постоянной готовности регионального уровня - органами исполнительной власти субъектов РФ по согласованию с соответствующим региональным центром МЧС России, а муниципального уровня - органами местного самоуправления по согласованию с главным управлением МЧС России по субъекту РФ, руководителями организаций (субъектов) по согласованию с муниципальными органами гражданской защиты.

Состав и структуру сил постоянной готовности определяют создающие их федеральные органы исполнительной власти и организации, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и организации исходя из возложенных на них задач по ведению гражданской защиты.

Для решения задач РСГЗ могут привлекаться силы и средства Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск и воинских формирований, а также Министерства внутренних дел Российской Федерации. Силы и средства Вооруженных Сил и других войск и воинских формирований привлекаются в порядке, определяемом Президентом России, а силы и средства органов внутренних дел МВД используются в соответствии с задачами, возложенными на них законами и иными

нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектов РФ.

Для ликвидации чрезвычайных ситуаций создаются и используются:

- * резервный фонд Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации ЧС;
- * запасы материальных ценностей для обеспечения неотложных работ по ликвидации чрезвычайных ситуаций, находящихся в составе государственного материального резерва;
- * резервы финансовых и материальных ресурсов федеральных органов исполнительной власти;
- * резервы финансовых и материально-технических ресурсов субъектов РФ, органов местного самоуправления, организаций и объектов.

Порядок создания, использования и восполнения резервов финансовых и материально-технических ресурсов определяется законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов РФ и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, организаций и объектов.

Номенклатура и объем резервов материально-технических ресурсов для ликвидации ЧС, а также контроль за их созданием, хранением, использованием и восполнением устанавливаются создающим их органом по согласованию с вышестоящими постоянно действующими органами управления РСГЗ.

Управление РСГЗ осуществляется с использованием системы связи и автоматизированных систем управления и оповещения, представляющих собой организационно-техническое объединение сил и средств связи, автоматизации и оповещения, сетей связи различного назначения, сетей вещания стационарных и подвижных узлов связи и телекоммуникационных центров, обеспечивающих передачу информации и доведение сигналов оповещения до органов управления, сил РСГЗ и населения.

Информационное обеспечение осуществляется с использованием автоматизированной информационно-управляющей системы (АИУС РСГЗ), включающей персонал, технические средства и комплексы автоматизации и информационные ресурсы, обеспечивающие обмен данными, сбор, хранение, обработку и анализ информации, а также Общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей (ОКСИОН). Для приема сообщений о чрезвычайных ситуациях, в том числе вызванных пожарами, в телефонных сетях населенных пунктов устанавливается единый номер - 112.

Сбор и обмен информацией в области гражданской защиты осуществляются федеральными органами исполнительной власти и организациями, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями и объектами в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

3.4. Порядок функционирования РСГЗ

В мирное и военное время в зависимости от обстановки, характера и масштаба прогнозируемой или возникшей чрезвычайной ситуации решением Президента России, Правительства РФ, Правительственной комиссии по гражданской защите, соответствующих федеральных органов исполнительной власти и организаций, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления,

руководителей организаций и объектов в пределах конкретной территории (объекта) может устанавливаться один из следующих режимов функционирования РСГЗ:

- **повседневной деятельности** - при нормальной производственно-промышленной, радиационной, химической, биологической (бактериологической), сейсмической, пожарной и гидрометеорологической обстановке, при отсутствии эпидемий, эпизоотии, эпифитотий и угроз военного характера;
- **повышенной готовности** - при ухудшении производственно-промышленной, радиационной, химической, биологической (бактериологической), сейсмической, пожарной, гидрометеорологической, эпидемиологической, эпизоотической и фитосанитарной обстановки, при получении прогноза о возможности ЧС;
- **чрезвычайной ситуации** - при возникновении и во время ликвидации ЧС.

Режим чрезвычайной ситуации в мирное время может устанавливаться при введении режима чрезвычайного положения по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении». В этом случае органы управления и силы РСГЗ функционируют с учетом особого правового режима деятельности органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и объектов.

Ведение гражданской защиты в мирное время в рамках РСГЗ осуществляется на основе планов ГЗ, разрабатываемых на всех уровнях на мирное время. Кроме того, мероприятия по совершенствованию и развитию гражданской защиты предусматриваются в ежегодных планах основных мероприятий органов ГЗ.

Особенности ведения гражданской защиты в мирное время:

правовая обусловленность деятельности РСГЗ нормативными правовыми актами военного времени;

* деятельность РСГЗ в соответствии с планами гражданской обороны, специально разрабатываемыми на всех уровнях на военное время.

Организационно-методическое руководство планированием в рамках РСГЗ осуществляет МЧС России.

3.5. Финансовое обеспечение РСГЗ

Финансовое обеспечение содержания и функционирования органов управления, сил и средств РСГЗ и проводимых ими мероприятий осуществляется;

- на федеральном уровне - за счет средств федерального бюджета на основании утвержденных в установленном порядке сводных государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) федеральными органами исполнительной власти и государственных заданий на оказание государственных услуг (выполнение работ) подведомственными государственными учреждениями и предприятиями, а также за счет внебюджетных средств;

- на региональном и муниципальном уровнях - за счет средств бюджетов субъектов РФ и органов местного самоуправления на основании утвержденных в установленном порядке государственных (муниципальных) заданий на оказание государственных (муниципальных) услуг (выполнение работ), а также за счет внебюджетных средств;

- на объектовом уровне - за счет бюджета объекта.

4. РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ ДО 2020 ГОДА

В процессе становления и деятельности РСГЗ до 2020 года предполагается совершенствовать и развивать ее по следующим направлениям:

а) развитие нормативной правовой базы, включающее:

- подготовку предложений о внесении изменений в Конституцию РФ по вопросу ведения гражданской защиты;

- разработку Федерального закона «Кодекс гражданской защиты», охватывающего дополнительно сферы деятельности в областях обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, объединяющего и систематизирующего нормативную правовую базу в сфере гражданской защиты, включая названные области обеспечения безопасности, в том числе регламентирующего вопросы ведения гражданской защиты и функционирования РСГЗ в военное время;

- разработку нормативных правовых актов, определяющих деятельность РСГЗ в военное время;

- внесение изменений в федеральные законы, касающиеся вопросов защиты населения и территорий от ЧС, в связи с переходом к понятию «гражданская защита», в том числе о создании нового вида государственной службы - службы ГЗ;

- разработку проектов указов Президента и постановлений Правительства РФ, касающихся создания и функционирования РСГЗ, изменений состава и системы МЧС России, определяющих показатели и нормы функционирования РСГЗ и ее элементов;

- разработку и внедрение технических регламентов по вопросам обеспечения безопасности населения, безопасной эксплуатации и защищенности критически важных и потенциально опасных объектов от угроз различного характера;

- разработку государственных (муниципальных) заданий для элементов РСГЗ и др.;

б) совершенствование методов и способов защиты населения и территорий, включающее:

- создание единой системы обучения населения в области гражданской защиты, переработку программ подготовки специалистов и руководящего состава РСГЗ;

- образование единого органа госнадзора в области обеспечения промышленной, природной, экологической и пожарной безопасности;

- совершенствование системы информирования и оповещения населения об угрозах различного характера и действиях в условиях возникших ЧС, завершение создания Общероссийской комплексной системы информирования и оповещения населения в местах массового пребывания людей (ОКСИОН);

- создание комплексных систем обеспечения безопасности жизнедеятельности населения на объектах защиты, а также при проведении общественно-политических мероприятий;

- освоение подземного пространства городов для укрытия населения и осуществления мер по повышению защищенности критически важных и потенциально опасных объектов;

- развитие системы мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования ЧС с учетом всего спектра современных опасностей и угроз путем улучшения ее организации, методологии технического оснащения, автоматизации, сбора,

обработки и передачи информации, расширения функций за счет мониторинга состояния критически важных и потенциально опасных объектов;

- совершенствование промышленной безопасности, улучшение подготовки объектов экономики и систем жизнеобеспечения населения к работе в условиях опасностей и угроз различного характера, повышение физической устойчивости объектов к воздействию поражающих факторов при авариях, природных и техногенных катастрофах, террористических актах, ведении военных действий;

- развитие системы страхования ответственности за причинение вреда при ЧС, системы декларирования промышленной безопасности, а также деятельности по лицензированию опасных производственных объектов;

- развитие системы первоочередного жизнеобеспечения пострадавшего населения при ЧС, разработку норм и нормативных показателей по основным видам жизнеобеспечения, создание запасов материально-технических ресурсов для восстановления инфраструктуры жизнеобеспечения в зонах бедствия;

- совершенствование экономического обеспечения функционирования РСГЗ и др.;

в) совершенствование системы управления гражданской защиты, предусматривающее:

- реконструкцию и модернизацию существующих пунктов управления, оснащение их современными средствами связи и оповещения, обработки информации и передачи данных;

- создание единой многоуровневой автоматизированной информационно-управляющей системы РСГЗ;

- создание подвижных пунктов управления РСГЗ во всех субъектах Федерации, завершение создания локальных систем оповещения населения в районах потенциально опасных объектов;

- создание единого органа борьбы с лесными пожарами;

- интеграцию систем связи РСГЗ с сетями связи страны, Минобороны России и других федеральных органов исполнительной власти, завершение создания с использованием ресурсов НЦУКС системы антикризисного управления на мирное и военное время;

- переработку существующих планирующих документов с целью сокращения их количества с учетом современных требований и условий, в том числе по переводу гражданской защиты с мирного на военное время, эвакуации (отселению) населения и др.;

г) развитие сил и средств РСГЗ, включающее:

- создание подразделений аварийно-спасательных сил в потенциально опасных районах (на основных автомагистралях страны и в районах Севера, в Южном и Северо-Кавказском федеральных округах для обеспечения безопасности при проведении Олимпийских игр «Сочи-2014» и отдыха граждан на побережьях Черного, Азовского и Каспийского морей и др.);

- развитие морских спасательных центров и авиации МЧС России;

- развитие аварийно-спасательных сил в федеральных органах исполнительной власти и субъектах РФ;

- создание группировки сил РСГЗ, способной осуществлять оперативное реагирование на возникающие ЧС различного характера и масштаба на территории страны, оказывать

эффективную международную помощь в соответствии с заключенными международными договорами;

- модернизацию технического оснащения сил с целью повышения мобильности, оперативности и эффективности их действий;

- разработку и реализацию нового механизма привлечения аварийно-спасательных сил Минобороны и МВД России, других федеральных органов исполнительной власти в интересах выполнения задач гражданской защиты в связи с реорганизацией (реформированием) этих органов;

д) совершенствование системы обеспечения пожарной безопасности, предусматривающее:

- повышение эффективности ГПН, внедрение новых антикоррупционных форм и методов контроля за состоянием пожарной безопасности;

- развитие договорных подразделений ФПС, добровольной и частной пожарной охраны в целях повышения оперативности реагирования на возникающие пожары;

- развитие инфраструктуры и материально-технической базы пожарной охраны в развивающихся городах и в муниципальных образованиях, а также на критически важных объектах;

- оснащение подразделений пожарной охраны новыми средствами спасения и тушения пожаров, в том числе в высотных зданиях;

- развитие единой системы управления силами и средствами пожаротушения;

- создание единой службы борьбы с лесными пожарами;

- разработку эффективных средств тушения лесных пожаров, а также на предприятиях нефтедобычи и нефтепереработки, в том числе на морских платформах;

е) развитие международного сотрудничества, предусматривающее:

- совершенствование сотрудничества в области гражданской защиты с государствами-участниками СНГ, в том числе повышение эффективности деятельности Межгосударственного совета по ЧС и функционирования Межгосударственной системы предупреждения и ликвидации ЧС;

- развитие сотрудничества в сфере ГЗ в рамках Шанхайской организации сотрудничества, организации Договора о коллективной безопасности;

- развитие сотрудничества в области гражданской защиты в рамках Европейского союза, Черноморского сотрудничества, Совета государств Балтийского моря, Арктического совета, Совета Баренцева моря, форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества, форума Ассоциации стран Юго-Восточной Азии;

- активизацию сотрудничества на базе новых концептуальных договоренностей с НАТО.

5. ЭТАПЫ СОЗДАНИЯ И РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ

Создание и развитие РСГЗ до 2020 года осуществляется поэтапно, в три этапа, путем интеграции РСЧС и гражданской обороны без снижения их готовности, с заблаговременной разработкой и принятием законодательных и нормативных правовых актов, определяющих эту интеграцию и функционирование элементов новой системы и системы в целом, а затем развития РСГЗ.

На первом этапе (2011-2014 гг.) - утверждается настоящая Концепция, разрабатываются и согласовываются федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и заинтересованными организациями проекты основных законодательных и нормативных правовых актов, регламентирующих создание и функционирование РСГЗ (Федеральный закон «О гражданской защите», Положение о РСГЗ, типовые положения о системах гражданской защиты субъектов РФ, федеральных органов исполнительной власти и организаций, о функциональных системах РСГЗ и др.) и представляются для принятия.

После принятия Федерального закона «О гражданской защите» и издания постановления Правительства РФ «О создании РСГЗ» осуществляются организационные меры по созданию системы и ее элементов.

На втором этапе (2015-2017 гг.) - с учетом опыта создания РСГЗ и ее функционирования разрабатывается, согласовывается и представляется для принятия Федеральный закон «Кодекс гражданской защиты», объединяющий и систематизирующий нормативную правовую базу в области ГЗ, включая обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах, регламентирующий вопросы ведения гражданской защиты, функционирования РСГЗ в военное время;

осуществляются меры по ее развитию (формируется единая система обучения населения в области ГЗ, завершается создание ОКСИОН, реконструируются и модернизируются пункты управления, совершенствуются аварийно-спасательные силы в федеральных органах исполнительной власти, субъектах РФ, муниципальных образованиях и организациях, комплектуются аварийно-спасательные подразделения в потенциально опасных районах, создается в целом группировка сил РСГЗ, учреждается единый орган государственного надзора и контроля, совершенствуется сфера обеспечения пожарной безопасности, создается единая государственная система мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования опасностей и угроз природного, техногенного, военного и террористического характера, включая мониторинг состояния критически важных и потенциально опасных объектов).

На третьем этапе (2018-2020 гг.) - разрабатывается нормативная правовая база по реализации основных положений «Кодекса гражданской защиты», в том числе вносятся изменения в федеральные законы (об образовании нового вида государственной службы - службы ГЗ); осуществляются организационные мероприятия по выполнению положений «Кодекса гражданской защиты» и развитию РСГЗ (завершение создания в стране комплексной системы обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, стабилизация уровней социальных гарантий сотрудников службы ГЗ, формирование системы первоочередного жизнеобеспечения населения, пострадавшего при чрезвычайных ситуациях, совершенствование сил РСГЗ, создание подвижных пунктов управления во всех субъектах Федерации и др.).