

НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ К ОРГАНИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЕ

При определении перспектив развития гражданской обороны необходимо учитывать принятые руководством страны системные решения, определяющие стратегию национальной безопасности и социально-экономического развития России на период до 2030 года. В то же время нельзя не учитывать последствия экономической блокады, осуществляемой странами Запада, которая будет оказывать влияние на темпы социально-экономического развития нашей страны в ближайшие годы. Всё это требует от нас существенного повышения эффективности бюджетных расходов при реализации программных мероприятий, включая оценку сбалансированности целей, задач и индикаторов программ, а также финансовых ресурсов на их проведение.

Нет необходимости доказывать роль планирования в системе гражданской обороны. План гражданской обороны и защиты населения является одним из основных документов по организации деятельности органов и сил гражданской обороны на различных стадиях ее готовности. Планирование является важнейшим процессом как в период подготовки государства к ведению гражданской обороны, так и в период непосредственного ее ведения.

При всём том, что было наработано в этой области в позитивном плане, в современных условиях требуется совершенствование системы планирования, внесение в нее определенных коррективов. Возникает необходимость сочетания или более тесной координации систем оперативного, текущего планирования с перспективными стратегическими планами гражданской обороны. То есть речь идет о стратегическом планировании, которое бы предполагало долгосрочные стратегические цели и задачи, более тесно увязывало мероприятия гражданской обороны с оборонными, политическими, социально-экономическими мерами общенационального масштаба.

В настоящее время подготовлены следующие документы стратегического планирования в сфере гражданской обороны:

- Основы единой государственной политики Российской Федерации в области гражданской обо-

роны на период до 2020 года, утвержденные Президентом Российской Федерации 3 сентября 2011 года (№Пр-2613);

- План строительства и развития сил и средств МЧС России на 2016–2020 годы, утвержденный Президентом Российской Федерации 22 декабря 2015 года (№Пр-652).

Принятие Федерального закона от 28 июня 2014 года №172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и целого ряда подзаконных актов обеспечило правовое регулирование отношений, возникающих между участниками стратегического планирования, и позволило определить систему стратегического планирования в области гражданской обороны, которая, по нашему мнению, должна соответствовать следующим требованиям.

Во-первых, она должна быть составной частью стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Во-вторых, стратегическое планирование гражданской обороны базируется на системе целевых показателей гражданской обороны.

В-третьих, данная система планирования включает в себя более широкий круг нормативных правовых и иных руководящих документов.

В-четвертых, обязательным условием стратегического планирования является проведение постоянного мониторинга разработки и реализации концептуальных документов на предмет их соответствия документам федерального уровня.

В-пятых, одним из важнейших элементов стратегического планирования является механизм оценки эффективности принимаемых мер.

В-шестых, при формировании системы стратегического планирования в области гражданской обороны учитывается опыт стратегического планирования за рубежом.

Создание качественно новой системы анализа и стратегического планирования в области гражданской обороны включает:

- формирование методологии стратегического прогнозирования, которая должна учитывать масштабные вызовы и угрозы в современном мире, перспективы развития способов и средств вооруженной борьбы и иных способов межгосударственного противоборства, динамику изменения социально-экономических, социально-политических, религиозных, национальных и других противоречий;
- уточнение роли и места гражданской обороны в системе национальной безопасности страны и обоснование ее нового облика;
- разработку принципиально новых подходов к формированию программных мероприятий по защите населения и территорий в современных условиях.

АНАЛИЗ ОПЫТА СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ И ГРАЖДАНСКОЙ ЗАЩИТЫ В США

За рубежом стратегическое планирование уже давно относится к категории высшей управленческой деятельности, направленной на разработку целей и задач устойчивого социально-экономического развития государства. Среди них – сглаживание региональных различий и обеспечение проблемным регионам государственной поддержки. Для этих целей в системе стратегического планирования, как правило, содержится управленческая структура, состоящая из центрального и местных институтов управления и регулирования. В качестве управленческих инструментов применяются налоговые льготы, системы социальных выплат и компенсаций, а также прямых субсидий на основе перечня стандартных показателей (например, в США это так называемые базовые критерии, в Канаде – система национальных стандартов).

Наиболее показателен в этом отношении опыт стратегического планирования в одной из ведущих стран мира – США.

Решение вопросов организации защиты населения и территорий этой страны на военное и мирное время возложено на Министерство внутренней безопасности США, в составе которого функционирует Федеральное агентство по управлению в чрезвычайных ситуациях (ФЕМА). ФЕМА осуществляет руководство деятельностью в области гражданской защиты населения страны через свои региональные органы, рассредоточенные по 10 округам гражданской готовности, и профинансированные программы гражданской защиты.

Одной из основных задач, определяемых стратегией национальной безопасности США, является укрепление системы безопасности жизнедеятельности в местах проживания населения и обеспечение ее устойчивости к неблагоприятным воздействиям.

Для того чтобы понимать, каким образом будущие изменения в мире могут влиять на управление в критических ситуациях, ФЕМА выдвигает «Инициативу стратегического предвидения». Вместе с партнерами из других ведомств и учеными ФЕМА рассматривает 9 направлений, которые в наибольшей степени будут оказывать

влияние на страну в будущем. Это изменение климата, возраст критической инфраструктуры, человеческий фактор, обострение террористических угроз, глобальная взаимозависимость, технические инновации и зависимость от них, всеобщий доступ к информации и ее использование, демографические изменения, финансово-бюджетные возможности.

Предполагается, что каждые 4 года в соответствии с избирательным циклом президента этой страны стратегия национальной безопасности государства будет уточняться. Сейчас глобальная цель деятельности ФЕМА формулируется так: США – это безопасная, охраняемая, устойчивая к неблагоприятным воздействиям территория, на которой процветают американские интересы, стремления и образ жизни.

Основная задача, определенная стратегией национальной безопасности США, – это укрепление безопасности и устойчивости к неблагоприятным воздействиям в местах проживания населения. Она решается путем совершенствования устойчивости через государственно-частное партнерство, слаженной работы с местными самоуправлениями и гражданами, повышения эффективности борьбы с чрезвычайными ситуациями, усиления прав местных самоуправлений в борьбе с радикализмом.

Среди целевых приоритетов, заложенных в финансовые планы ФЕМА до 2020 года:

- укрепление устойчивости к бедствиям в национальном масштабе;
 - построение работы всего менеджмента, принимающего участие в борьбе с чрезвычайными ситуациями, как единой команды;
 - удовлетворение нужд выживших в бедствиях людей и эффективное восстановление деятельности сообществ, нарушенных бедствиями;
 - активное взаимодействие с партнерами из других ведомств и организаций, разделение с ними наиболее значительных рисков;
 - построение и совершенствование всеобщей поддержки осуществлению миссии ФЕМА и ее силам.
- В стратегическом плане ФЕМА выдвигает 4 инициативы, над претворением в жизнь которых будет работать в ближайшие годы. Это:
- стимулирование управленческого подхода «Всем миром» в национальном масштабе;
 - выстраивание способности нации к устойчивости и восстановлению после происшедшей катастрофы;
 - объединение усилий и достижение стратегического взаимопонимания среди тех, кто принимает участие в кризисном управлении;
 - повышение способности ФЕМА к обучению и обновлению.

Реализация управленческого подхода «Всем миром» позволяет, повышая уровень культуры безопасности населения в быту и на производстве, стимулировать деятельность органов местного самоуправления, общественных организаций, отдельных граждан, предпринимательских структур, средств массовой информации, направленную на предупреждение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций.



При работе над второй инициативой (устойчивость и восстановление) планируется достичь ряда конкретных показателей:

- создать в национальном масштабе способность ухаживать за потерпевшими от катастрофического бедствия людьми численностью не менее 265 тыс. человек, лечить их;
- создать в национальном масштабе способность в течение 72 часов переместить и распределить материалы и товары для обеспечения потребностей 1,5 млн человек, выживших в бедствии;
- обеспечить возможность восстановить и поддерживать в рабочем состоянии основные службы для функционирования на подвергшейся бедствию территории с проживающими на ней людьми численностью до 7 млн человек в течение 60 дней;
- обеспечить в национальном масштабе способность восстановить территорию с 1,5 млн человек, выживших в бедствии, в течение 5 лет с момента катастрофы;
- внедрить для всего персонала ФЕМА, участвующего в реагировании и восстановлении, систему квалификационных требований, основанных на характеристиках эффективности, а также систему оценки готовности и динамичности развертывания отрядов и оборудования.

В рамках третьей инициативы (стратегическое взаимопонимание) предполагается провести оценку рисков и идентификацию угроз на территориях региональных организаций ФЕМА. Эти оценки должны лечь в основу соответствующего территориального планирования с отражением интересов и приоритетов каждого партнера в деле обеспечения региональной безопасности.

Кроме этого, предлагается на государственном уровне принять меры по совершенствованию норм, правил и регламентов, способствующих повышению устойчивости к региональным рискам, прежде всего в строительстве, энергетике, на транспорте.

При реализации четвертой инициативы (обучение и обновление) предлагается создать внутри ФЕМА совет по инновациям для продвижения креативных решений, связанных с вызовами или чрезвычайными ситуациями. Планируется создать инфраструктуру для обучения и распространения информации об инновациях среди предпринимателей, участвующих в кризисном управлении. Предполагается организовать интегрированный процесс, который постфактум оценивает операционную эффективность действий как структур ФЕМА и его партнеров, так и органов местного самоуправления в реальных и моделируемых чрезвычайных ситуациях, вырабатывает рекомендации по адекватному обучению.

Осуществляя курс на повышение эффективности управления, ФЕМА будет внедрять управленческий процесс (так называемый ФЕМАстат), основанный на успешно зарекомендовавшей себя нью-йоркской модели. Основной частью этого процесса является проведение повторяющихся комплексных совещаний, на которых принимающие решения сотрудники ФЕМА, руководители подразделений и региональных органов используют

текущие данные, чтобы проанализировать предварительно определенные аспекты достигнутых результатов в каждой функциональной области. Такие совещания помогут руководству ФЕМА получать обратную связь по достижению поставленных целей, доводить до конца выполнение предыдущих решений, извлекать уроки из действий по повышению эффективности работы, выявлять новые проблемы и определять новые задачи.

Основную помощь органам управления ФЕМА в ликвидации ЧС призваны оказывать части и подразделения армии США, и прежде всего национальная гвардия.

Общая ответственность за использование вооруженных сил в целях оказания помощи ФЕМА возложена на командующего сухопутными войсками на континентальной части США, который отвечает за эффективное использование сухопутных войск в интересах ФЕМА и силы и средства, выделяемые для оказания помощи гражданским властям другими видами вооруженных сил.

Руководство ФЕМА рекомендует создавать невоеннообученные формирования гражданской обороны на промышленных предприятиях с числом работающих 500–5000 человек (противопожарные, аварийно-спасательные, первой медицинской помощи, посты оповещения и др.) из расчета 2–3% от численности персонала в мирное время и 8–10% в военное время.

С целью поддержания постоянной готовности страны к действиям в чрезвычайных ситуациях ФЕМА организует обучение руководящего состава и подготовку населения на федеральном уровне, уровне штатов и местном уровне.

Значительное внимание ФЕМА уделяет проведению научных исследований.

В настоящее время в США:

- разработаны планы эвакуации на 160 млн человек (эвакуация производится за 3–7 суток из 400 районов страны);
- подготовлены средства коллективной защиты населения для 23 млн человек;
- построены противорадиационные укрытия для 120 млн человек;
- создан запас противогазов для 15 тыс. человек (для специальных команд);
- имеются мобилизационные мощности по выпуску противогазов – до 15 млн единиц в год;
- оборудовано 4140 защищенных пунктов управления.

В современных условиях США уделяют важное внимание участию сил и средств ФЕМА в антитеррористических операциях. В то же время руководство США и ФЕМА продолжает планирование мероприятий гражданской обороны для условий массовых потерь населения в возможной ракетно-ядерной войне. По-видимому, в ближайшие годы следует ожидать существенного увеличения работ по развертыванию мероприятий гражданской обороны в связи с нарастанием межгосударственной напряженности между США и Российской Федерацией.

Анализируя опыт стратегического планирования в США, можно сделать вывод, что многие стратегические направления деятельности ФЕМА в определенной степени совпадают с направлениями деятельности МЧС России.



Однако отличия в государственной структуре и законодательных базах США и России диктуют различия в содержании стратегических инициатив и формах их реализации. Заслуживает внимания попытка сформулировать количественные показатели национального уровня в области устойчивости страны к воздействию чрезвычайных ситуаций. Очевидно общее понимание характера будущих перемен и развивающихся угроз, которые необходимо также учитывать при стратегическом планировании.

НОВЫЕ ВЗГЛЯДЫ НА ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ

В последние годы деятельность МЧС России направлена на выработку и внедрение новых подходов к организации стратегического планирования в области гражданской обороны. Большое значение при определении перспектив развития гражданской обороны имеют достоверные прогнозные оценки возможных угроз и опасностей. В первую очередь это касается особенностей современных вооруженных конфликтов и их возможных последствий, которые, по мнению ведущих военных экспертов, характеризуются:

- массированным психологическим и информационным воздействием;
- нарушением систем управления;
- поражением транспортной инфраструктуры и ряда базовых отраслей экономики;
- появлением масштабных очагов поражения от вторичных факторов;
- разрушением систем жизнеобеспечения и созданием условий для гуманитарных бедствий.

Необходима также достоверная прогнозная оценка возможных угроз и опасностей природного и техногенного характера, террористических проявлений, глобальных эпидемий и других масштабных катаклизмов. В настоящее время всё чаще дают о себе знать грозные силы природы, увеличивается число техногенных аварий и катастроф. Появляются новые виды эпидемий и болезней. Всё более реально ощущается глобальное изменение климата. Уже сейчас среднегодовой экономический ущерб от чрезвычайных ситуаций может достигнуть 3% ВВП.

Рост количества и масштабов угроз повышает роль и значение гражданской обороны в системе национальной безопасности, которая *предназначена для сохранения людских и материальных ресурсов при возникновении любых кризисных ситуаций*. Для обеспечения военной безопасности государства наряду с развитием стратегических сил сдерживания необходимо принятие невоенных мер, которые в ряде случаев могут быть достаточны для того, чтобы противник отказался от своих агрессивных намерений. В качестве одной из основных составляющих невоенных мер парирования военных опасностей и угроз следует рассматривать повышение уровня готовности гражданской обороны к защите населения и обеспечение устойчивости функционирования организаций, необходимых для выживания населения в условиях во-

енного времени. Опыт функционирования гражданской обороны в период Второй мировой войны в фашистской Германии свидетельствует, что за счет хорошей организации и готовности гражданской обороны удалось сохранить высокий уровень производства военной техники и вооружения практически до конца 1944 года, несмотря на массированные (ковровые) бомбардировки практически всех крупных промышленных центров страны авиацией антигитлеровской коалиции. И лишь в 1945 году, когда Советский Союз и его союзники стали завоевывать территорию фашистской Германии, объемы производства военной продукции резко снизились.

Дальнейшее развитие гражданской обороны неразрывно связано с совершенствованием ее организационной структуры. Одним из шагов в этой области – в целях соответствия гражданской обороны нуждам национальной безопасности – является, на наш взгляд, создание системы обеспечения гражданской обороны. Организационная структура обеспечения гражданской обороны должна включать в себя органы управления, силы и средства, реализующие государственную политику в области гражданской обороны, обеспечивающие ее подготовку и ведение.

С учетом успешного опыта функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) предлагается на базе соответствующих функциональных и территориальных подсистем РСЧС создать системы обеспечения гражданской обороны. Особая роль при этом должна быть отведена функциональным подсистемам федеральных органов исполнительной власти, которые являются головными в различных секторах экономики (транспорт, энергетика, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, связь): на них предлагается возложить задачи по проведению мероприятий гражданской обороны в масштабах страны в соответствующих сферах деятельности.

В современных условиях гражданская оборона в соответствии с ее предназначением в системе национальной безопасности страны должна успешно выполнять ряд важнейших функций (рис. 1).

Во-первых, гражданская оборона обеспечивает сохранение людского потенциала, защиту населения от опасностей военного времени за счет осуществления защитных мероприятий.

Во-вторых, она активно участвует в сохранении экономического потенциала в годы войны. В условиях, когда важнейшие промышленные объекты становятся первоочередными целями поражения, особое значение приобретают мероприятия гражданской обороны, направленные на обеспечение устойчивости функционирования этих объектов при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

В-третьих, в последние годы особую актуальность приобрела задача первоочередного жизнеобеспечения населения, пострадавшего в ходе вооруженных конфликтов и крупномасштабных ЧС, а также оказания гуманитарной помощи населению в зонах боевых действий. От эффективности решения этой задачи во многом зависит



1



ВАЖНЕЙШИЕ ФУНКЦИИ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ

психологическое состояние народа, его воля к сопротивлению, его активность и способность к преодолению последствий кризисных ситуаций.

В-четвертых, повышение оперативности ведения аварийно-спасательных работ является основным условием сохранения жизни пострадавших в очагах поражения. Согласно медицинской статистике, численность пострадавших, которым требуется первая помощь по неотложным жизненным показаниям (тяжело пораженным), составляет в среднем 25% от всех санитарных потерь. Из них 30% погибает в течение 1-го часа, 60% – через 3 часа, а если помощь задерживается на 6 часов, то погибает уже 90% тяжело пораженных. Остальным 75% пострадавших (не тяжело пораженным) первая помощь должна быть также оказана в первые 4–6 часов с момента поражения.

Повышение оперативности ведения аварийно-спасательных работ в очагах поражения и мероприятия по оказанию первой помощи в течение часа позволяют снизить смертность среди пострадавших на 25%.

Ключевой проблемой эффективного функционирования гражданской обороны в Российской Федерации является обеспечение необходимого уровня защищенности населения. Новым принципом гражданской обороны должна стать дифференцированная защита населения от опасностей, характерных для конкретных территорий, при возникновении крупномасштабных чрезвычайных ситуаций и пожаров, а также при воздействии современных средств поражения.

В современных условиях новые подходы к совершенствованию способов защиты населения включают:

- разработку и внедрение мероприятий, обеспечивающих защиту населения от всего спектра опасностей мирного и военного времени;
- совершенствование инженерной защиты населения за счет комплексного освоения подземного пространства городов, оптимизации фонда защитных сооружений, укрепления всех защитных сооружений в соответствующих видах собственности, повышения готовности защитных сооружений к приему

граждан с учетом актуализации норм инженерно-технических мероприятий гражданской обороны;

- оптимизацию форм и способов проведения эвакуационных мероприятий, которые должны носить не всеобщий характер, а осуществляться локально из зон действия вторичных факторов при поражении потенциально опасных объектов и возникновении чрезвычайных ситуаций;
- предоставление населению средств индивидуальной защиты, создаваемых для аварийно-спасательных формирований, персонала потенциально опасных объектов и населения, проживающего вблизи химически и радиационно опасных объектов.

Гражданская оборона активно участвует в сохранении экономического потенциала в годы войны. В условиях, когда важнейшие промышленные объекты становятся первоочередными целями поражения, особое значение приобретают мероприятия гражданской обороны, направленные на сохранение этих объектов. Данная задача должна решаться комплексно с помощью функциональных подсистем РСЧС федеральных органов исполнительной власти в целях повышения защищенности от всех возможных угроз.

Назрело время внести коррективы в нормы инженерно-технических мероприятий гражданской обороны с учетом опыта современных войн с применением высокоточного оружия. В частности, необходимо организовать работу по формированию технических требований, обуславливающих переход от световой и других традиционных видов маскировки к комплексной маскировке объектов, а также по разработке маскировочных мероприятий оперативного характера. Требуется актуализация мероприятий по повышению устойчивости функционирования организаций при воздействии современных средств поражения.

Успешное осуществление мероприятий по первоочередному жизнеобеспечению пострадавшего населения во многом зависит от состояния территориальных звеньев гражданской обороны, расширения их возмож-



2



ОСНОВНЫЕ ТРЕБОВАНИЯ К СИЛАМ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ

ностей по созданию необходимых резервов материальных и финансовых средств для преодоления гуманитарных катастроф. Территориальные системы обеспечения гражданской обороны должны базироваться на территориальных подсистемах РСЧС органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые накопили колоссальный опыт в жизнеобеспечении пострадавшего населения в кризисных ситуациях.

Повышение оперативности ведения аварийно-спасательных работ является основной целью реформирования сил гражданской обороны. Она предусматривает создание высокоподвижной, многопрофильной группировки сил гражданской обороны, способной выполнять задачи при любых вариантах вооруженных конфликтов. В настоящее время создается аэромобильная группировка на базе спасательных воинских формирований, аварийно-спасательных формирований МЧС России, подразделений федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы. В соответствии с принципом стратегической мобильности сформированы и развиваются региональные авиационно-спасательные центры, что обеспечит высокую мобильность сил гражданской обороны и сокращение сроков реагирования на крупномасштабные чрезвычайные ситуации и пожары. Создаются центры беспилотной авиации, которые повысят эффективность действий группировок сил, а также смогут своевременно выявить источники чрезвычайных ситуаций и пожаров. Осуществляется работа по созданию специальных формирований для выполнения задач гражданской обороны в военное время.

Необходимость решения столь масштабных задач предъявляет к группировке сил весьма жесткие оперативно-стратегические требования, представленные на рисунке 2.

В сложившихся условиях чрезвычайно важной является подготовка населения к действиям в условиях военной опасности. Для этого необходимо использовать

весь возможный арсенал форм и способов обучения населения и подготовки кадров в области гражданской обороны с применением современных информационных технологий. Главная задача – научить население правильно и адекватно реагировать на опасности и угрозы.

Важнейшим фактором готовности населения к действиям в чрезвычайных ситуациях мирного и военного времени является своевременное и гарантированное доведение до каждого человека достоверной информации об угрозе или о возникновении чрезвычайной ситуации, а также о правилах поведения и способах защиты.

В этих целях завершается работа по созданию комплексных систем экстренного оповещения населения об угрозе возникновения или о возникновении чрезвычайных ситуаций, созданы единые дежурно-диспетчерские службы муниципальных образований, обеспечена возможность вызова экстренных оперативных служб с мобильных телефонов по номеру 112, осуществляется реконструкция региональных автоматизированных систем оповещения.

При этом в ходе работ по реконструкции региональных автоматизированных систем централизованного оповещения необходимо применять новые подходы с учетом комплексного использования ресурсов сети Интернет и подвижной радиотелефонной связи, систем информирования в общественном транспорте, мобильных средств оповещения, сетей цифрового эфирного, кабельного и спутникового телерадиовещания, современных цифровых комплексов технических средств оповещения отечественного производства.

Результатом реализации данных подходов должно стать становление нового облика гражданской обороны, которая будет являться эффективной составной частью обеспечения национальной безопасности государства, основным механизмом защиты населения и устойчивого функционирования экономики в любых катаклизмах будущего.



ВОЗМОЖНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ В РАМКАХ ПОДГОТОВКИ ДОКУМЕНТОВ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ

Основным вектором развития гражданской обороны должен стать переход к защите населения от всего спектра угроз и опасностей, характерных как для мирного, так и для военного времени.

Традиционно совершенствование гражданской обороны осуществляется в плане:

- нормативной правовой базы в области гражданской обороны с учетом изменений в законодательстве Российской Федерации и реализации в Российской Федерации системы стратегического планирования;
- систем управления гражданской обороной и оповещения населения;
- систем комплексной защиты населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- подготовки населения в области гражданской обороны;
- развития международного сотрудничества в гражданской обороне.

Основные мероприятия по развитию нормативной правовой базы в области гражданской обороны включают:

- завершение разработки нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность гражданской обороны Российской Федерации с учетом современных подходов к выполнению задач и мероприятий гражданской обороны;
- формирование нового облика надзора в области гражданской обороны на основе принципа приоритетности профилактических мероприятий;
- создание правовых основ системы обеспечения выполнения мероприятий гражданской обороны с учетом социально-экономических и физико-географических особенностей регионов страны;
- завершение создания единой системы требований (правил), предъявляемых к выполнению мероприятий по гражданской обороне.

В рамках данной работы Государственной Думой разработан и принят законодательный акт по внесению изменений в Федеральный закон от 12 февраля 1998 года №28-ФЗ «О гражданской обороне». Главный смысл изменений состоит в совершенствовании управления гражданской обороной. Подготовлено 58 национальных стандартов в области гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций, 33 из которых уже утверждены Росстандартом.

Совершенствование систем управления гражданской обороной и оповещения населения заключается:

- в развитии системы управления гражданской обороной Российской Федерации в рамках единой

системы государственного и военного управления Российской Федерации;

- осуществлении интеграции ведомственных систем управления и информационных ресурсов, обеспечивающих решение задач в области гражданской обороны, в систему центров управления в кризисных ситуациях МЧС России;
- развитии центров управления в кризисных ситуациях в федеральных округах и субъектах Российской Федерации с возложением на них задач по координации мероприятий гражданской обороны и управлению гражданской обороной;
- совершенствовании пунктов управления, включая подвижные (мобильные), повышении уровня их технической оснащенности, в том числе оснащении их средствами автоматизации, информационной поддержки принятия решений и управления силами гражданской обороны;
- осуществлении информационной поддержки управленческих решений при ведении гражданской обороны с использованием ресурсов центров управления в кризисных ситуациях;
- модернизации систем оповещения населения об опасностях, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- комплексном использовании возможностей единой сети электросвязи Российской Федерации, а также других технических средств передачи информации для транслирования сигналов оповещения и экстренной информации об опасностях, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- повышении эффективности оповещения населения во время военных конфликтов, а также при угрозе возникновения (возникновении) чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Совершенствование систем комплексной защиты населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера, должно быть направлено:

- на формирование и развитие методов, средств и способов проведения мероприятий по гражданской обороне, нацеленных на повышение защищенности населения от различных видов опасностей и угроз;
- совершенствование организации и контроля выполнения норм и правил инженерно-технических мероприятий гражданской обороны при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов капитального строительства;
- совершенствование градостроительных норм с учетом необходимости комплексного использо-



- вания объектов подземного пространства в целях обеспечения инженерной защиты населения;
- оптимизацию фонда защитных сооружений, повышение их готовности к приему граждан с учетом актуализации норм инженерно-технических мероприятий гражданской обороны;
 - улучшение содержания и оптимизацию использования в установленном порядке в мирное время защитных сооружений гражданской обороны, совершенствование контроля за их состоянием и содержанием;
 - развитие и внедрение новых многовариантных подходов к организации эвакуации и отселения населения из зон возможных сильных разрушений, радиоактивного загрязнения, химического заражения, катастрофического затопления;
 - уточнение номенклатуры и объемов запасов материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств, создаваемых в целях гражданской обороны;
 - разработку средств индивидуальной защиты населения нового поколения, создание современных технических средств радиационной, химической и биологической защиты, разведки и контроля для нужд гражданской обороны Российской Федерации, накопление их запасов;
 - планирование и координацию мероприятий, направленных на поддержание общественного порядка и обеспечение безопасности дорожного движения на маршрутах выдвижения сил гражданской обороны в зоны возможных чрезвычайных ситуаций и очаги поражения;
 - совершенствование мер, направленных на первоочередное жизнеобеспечение населения, пострадавшего при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
 - проведение научных исследований по вопросам разработки и внедрения методов и технологий защиты населения, материальных и культурных ценностей от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера.

В современных условиях система защиты населения от различного рода опасностей должна строиться на принципе комплексной и в то же время дифференцированной защиты, то есть защиты от конкретных опасностей, которые могут возникнуть на той или иной территории. Для обеспечения дифференцированного подхода к организации и проведению мероприятий по гражданской обороне учитываются вероятностные характеристики поражения критически важных и потенциально опасных объектов, экономические, стратегические, географические факторы, а также риски возникновения аварий на таких объектах. При этом объем проводимых заблаговременно мероприятий должен быть соотнесен с риском возникновения конкретного вида опасности.

Другими немаловажными принципами развития систем комплексной защиты населения в современных условиях являются:

- подготовка мероприятий по защите населения в военное время для варианта ведения военного конфликта с применением высокоточных средств поражения и возможной его эскалации в крупномасштабную войну с ограниченным применением ядерного оружия;
- приоритетность использования универсальных форм и методов защиты населения от всего спектра опасностей и угроз мирного и военного времени;
- рациональное расходование средств на основе критерия «затраты – эффективность».

Перечисленные положения используются при формировании нового статуса гражданской обороны и должны найти свое отражение в утверждаемых нормативных, технических и методических документах.

В настоящее время МЧС России разработана методология зонирования территории Российской Федерации по уровням опасностей мирного и военного времени. Она нашла отражение в своде правил инженерно-технических мероприятий по гражданской обороне и обеспечивает дифференцированный подход к организации и проведению мероприятий по гражданской обороне, учитывает риски различной природы, а также экономические, стратегические, географические и другие факторы.

Кардинально пересматривается такой способ защиты населения, как эвакуация в безопасные районы, учитывающий результаты зонирования территорий для различных вариантов развития обстановки, численность эвакуируемых, возможности регионов по инженерной защите и жизнеобеспечению населения, транспортному и другим видам обеспечения и т.д.

Развитие сил гражданской обороны должно быть направлено:

- на обеспечение готовности и взаимодействия сил гражданской обороны с силами обороны страны, а также общественной безопасности при подготовке и проведении мероприятий по гражданской обороне;
- создание в мирное время высокоподвижной группировки сил гражданской обороны, способной эффективно выполнять задачи в мирное и военное время;
- оснащение спасательных воинских формирований Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий новыми высокоэффективными и многофункциональными образцами техники и оборудования, внедрение робототехнических средств;
- оптимизацию состава и структуры специальных формирований, создаваемых на военное время в целях решения задач гражданской обороны;
- обеспечение органов управления и сил гражданской обороны современной отечественной техникой и экипировкой, авиационно-спасательными



технологиями и медицинским оборудованием на основе принципа импортозамещения;

- планирование и проведение комплекса мероприятий по наращиванию группировки сил гражданской обороны при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также при нарастании угрозы агрессии против Российской Федерации;
- внедрение новых технологий спасания и автоматизированных информационно-управляющих систем;
- развитие системы подготовки сил гражданской обороны с учетом внедрения новых способов ведения аварийно-спасательных работ, а также работ, связанных с выполнением других задач;
- совершенствование системы подготовки кадров для гражданской обороны на основе разработки профессиональных стандартов (квалификационных требований) для должностных лиц и профессий в области гражданской обороны и новых федеральных государственных образовательных стандартов высшего, среднего и дополнительного профессионального образования.

В настоящее время осуществляется комплекс мер по развитию группировки сил гражданской обороны. Важное место в этой работе занимает развитие нештатных аварийно-спасательных формирований и нештатных формирований по выполнению мероприятий гражданской обороны. Создаются аэромобильные силы, воздушный десант и специальные формирования. Это обеспечивает высокую мобильность сил гражданской обороны и сокращение сроков реагирования на крупномасштабные чрезвычайные ситуации и пожары.

Совершенствование системы подготовки населения в области гражданской обороны включает:

- разработку и внедрение новых форм, программ и методов подготовки с использованием современных технических средств обучения, компьютерных технологий и тренажеров, в том числе с использованием элементов виртуальной реальности;
- увеличение охвата населения подготовкой в области гражданской обороны за счет активного использования средств массовой информации и современных информационных технологий;
- проведение обязательной подготовки соответствующих групп населения в образовательных организациях, учебно-методических центрах и на курсах гражданской обороны;
- повышение качества и эффективности командно-штабных (штабных), тактико-специальных учений и тренировок по гражданской обороне с органами управления и силами гражданской обороны;
- регулярное проведение всероссийской штабной тренировки по гражданской обороне;
- проведение комплекса мер, направленных на реконструкцию существующей учебно-материальной базы учебно-методических центров и курсов гражданской обороны;
- создание социально-экономических условий для расширения добровольного участия граждан в вы-

полнении мероприятий гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций.

Развитие международного сотрудничества в области гражданской обороны предусматривает:

- гармонизацию законодательства Российской Федерации с нормами международного права и международными договорами Российской Федерации в области гражданской обороны и чрезвычайного гуманитарного реагирования;
- продвижение за рубежом российских пожарно-спасательных технологий и подходов к антикризисному управлению;
- анализ современных технологий в области гражданской обороны иностранных государств и международных организаций в целях внедрения лучших из них в Российской Федерации;
- участие органов управления и сил гражданской обороны в мероприятиях Международной организации гражданской обороны, оказание содействия в обучении и подготовке иностранных специалистов;
- продолжение активного участия органов управления и сил гражданской обороны Российской Федерации в международных акциях, направленных на защиту и спасание населения в зонах бедствий и оказание гуманитарной помощи;
- совершенствование нормативной правовой базы, регулирующей порядок использования международной коллективной помощи, сил и средств системы обеспечения выполнения мероприятий по гражданской обороне в рамках Содружества Независимых Государств, Организации Договора о коллективной безопасности, Евразийского экономического сообщества, Таможенного союза, Шанхайской организации сотрудничества, Европейского союза;
- реализацию Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на период с 2015 по 2030 год, взаимодействие с Арктическим советом, а также с международными организациями с учетом потенциала и специфики деятельности каждой из этих структур.

Стратегическое планирование программных мероприятий по развитию гражданской обороны может быть направлено:

- на перевод основных элементов гражданской обороны в категорию постоянной готовности в интересах выполнения их задач в военное время к действиям в условиях нетрадиционных войн и к участию в защите населения и территорий в чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- реализацию принципа стратегической мобильности для гражданской обороны, позволяющего повысить возможность поэтапного наращивания мероприятий в зависимости от уровня военных угроз, концентрации сил и средств в нужное время и в нужном месте;
- создание и поддержание мобильных, многопрофильных, технически оснащенных и подготовлен-



ных сил, способных прикрывать отдельные города и целые территории;

- внедрение и использование авиационных технологий для повышения эффективности мероприятий по защите населения, в том числе медико-эвакуационных для спасения пострадавших;
- создание и обеспечение возможности оперативной доставки мобильных резервов средств защиты и жизнеобеспечения для пострадавшего населения.

В качестве важного социального аспекта влияния современной гражданской обороны на снижение социально-экономических рисков регионов является эффективное использование потенциала (планируемых мероприятий) гражданской обороны для устойчивого функционирования систем связи, транспортной инфраструктуры, энергетики и жилищно-коммунального хозяйства.

При мониторинге и оценке программных мероприятий, направленных на развитие гражданской обороны, необходимо использовать систему показателей результативности их выполнения.

В качестве показателей развития гражданской обороны могут быть использованы:

- включенные в перечень показателей состояния национальной безопасности Российской Федерации, утвержденный Президентом Российской Федерации, по такому стратегическому национальному приоритету, как оборона страны;
- представляемые в докладе о состоянии гражданской обороны в Российской Федерации.

Источниками ресурсного обеспечения мероприятий по развитию гражданской обороны являются:

- государственные, муниципальные и ведомственные целевые программы, предусматривающие финансирование мероприятий по гражданской обороне;
- государственный оборонный заказ;
- финансовые средства соответствующих бюджетов, предназначенные для выполнения мероприятий гражданской обороны;
- создаваемые федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и организациями запасы материально-технических, продовольственных, медицинских и иных средств.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Создаваемая система документов стратегического планирования базируется на принципах единства, целостности и согласованности подходов различного уровня, разграничения полномочий и ответственности, а также координации деятельности участников стратегического планирования.

Особое место в системе документов стратегического планирования занимает стратегический прогноз. Как представляется, это совокупность научно обоснованных

представлений о возможных состояниях социально-экономического потенциала и национальной безопасности России на долгосрочную перспективу.

В состав стратегического прогноза на период до 30 лет необходимо включать взаимоувязанные научно-технический, технологический, социально-экономический и демографический прогнозы, а также прогнозы в области национальной обороны, государственной и общественной безопасности, прогнозы мирового развития, состояния международной безопасности и стратегической стабильности на глобальном и региональном уровнях.

Чтобы правильно выстроить стратегию гражданской обороны, определить программу ее развития, необходим научный подход к решению таких вопросов, как целеполагание, прогнозирование, актуализация перечня и значений целевых индикаторов (показателей) развития, обоснование программных мероприятий, их увязка с индикаторами и показателями госпрограмм, более тщательная оценка рисков и условий недостижения плановых значений показателей.

Элементами системы анализа и стратегического планирования в области противодействия угрозам внутренней безопасности и обеспечения защиты населения от опасностей, возникающих при военных конфликтах, должны являться:

- государственные органы, определяющие и осуществляющие в целом политику обеспечения безопасности Российской Федерации, в том числе в части анализа и стратегического планирования в области противодействия угрозам внутренней безопасности и в области обеспечения защиты населения и территорий от опасностей и угроз природного, техногенного и военного характера;
- государственные органы, непосредственно решающие задачи, возложенные на систему;
- государственные органы, органы местного самоуправления, коммерческие и некоммерческие организации, содействующие решению задач, возложенных на систему, путем выявления, анализа, оценки и прогнозирования опасностей и угроз и выдающие информацию органам, непосредственно обеспечивающим национальную безопасность.

При определении перспектив развития гражданской обороны необходимо учитывать принятые руководством страны решения, определяющие стратегию национальной безопасности и социально-экономического развития России на среднесрочный период. Также необходимо принимать во внимание последствия экономической блокады, осуществляемой странами Запада, которая будет оказывать влияние на темпы социально-экономического развития страны в течение длительного периода. К основным внешним факторам, влияющим на сроки и результаты выполнения документов стратегического планирования, включая государственные программы, могут быть отнесены события и тенденции, на которые участники выполнения документов стратегического планирования не могут оказывать влияния. К таковым относятся:



- финансово-экономические (темпы социально-экономического развития страны, динамика изменения объемов производства, устойчивость финансовых и производственных секторов экономики);
- политические (угрозы возникновения военных конфликтов, уровень коррупции в государственном секторе);
- социальные (уровень общественного согласия и доверия к органам государственной власти, уровень безработицы, социальное расслоение общества, увеличение угрозы терроризма и других криминальных действий);
- научно-технические (непредсказуемые последствия реализации крупных инфраструктурных проектов и внедрения в производство новых технологий);

- природные и техногенные (природные процессы и явления, степень износа основных производственных фондов, уровень безопасности на транспорте).

Во главу концептуальных предложений по стратегическому развитию гражданской обороны должен быть поставлен тезис о необходимости удовлетворения потребностей человека и общества при обеспечении защиты от военных конфликтов, бедствий и катастроф в изменяющемся мире. Важно осуществлять различные подходы к подготовке документов стратегического планирования в области безопасности жизнедеятельности населения (междисциплинарный в научном плане, эффективный – в экономическом, гуманистический – в социальном и межведомственный – в организационном), чтобы затем реализовать их в комплексе.

начальник ФКУ ЦСИ ГЗ МЧС РОССИИ

Михаил Иванович Фалеев

консультант начальника ФКУ ЦСИ ГЗ МЧС РОССИИ

Виктор Алексеевич Владимиров

заместитель начальника ФКУ ЦСИ ГЗ МЧС РОССИИ

Сергей Николаевич Грязнов

руководитель научного направления

ФКУ ЦСИ ГЗ МЧС РОССИИ

Владлен Платонович Малышев