

ГРАЖДАНСКАЯ ОБОРОНА КАК СОСТАВНАЯ ЧАСТЬ СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ СТРАНЫ

**В.А. Зокоев, кандидат юридических наук, доцент.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Предложен наиболее эффективный путь развития системы гражданской обороны и Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), который заключается в интеграции РСЧС и гражданской обороны в единую государственную систему защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – Российскую систему гражданской защиты (РСГЗ), более комплексную систему защиты населения и территорий от различных чрезвычайных ситуаций и бедствий.

Ключевые слова: национальная безопасность, гражданская оборона, единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), российская система гражданской защиты (РСГЗ)

CIVIL DEFENCE AS AN INTEGRAL PART OF THE NATIONAL SECURITY SYSTEM OF THE COUNTRY

V.A. Zokoev.
Saint-Petersburg university of State fire service of EMERCOM of Russia

The article state one of the most effective development path of civil defense and Russian Unified Emergency Rescue Service, which is the integration of Russian Unified Emergency Rescue Service and civil defence in a Unified Emergency Rescue Service – the Russian system of civil protection (RSCP), a integrated – system of protection population and territories from emergencies and disasters.

Keywords: national safety, civil defence, russian unified emergency rescue service, the Russian system of civil protection (RSCP)

В своем послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин определил основную задачу – создать богатую и благополучную Россию. Несомненно, экономическое благосостояние страны и благополучие граждан связано с обеспечением безопасности, что является основой деятельности единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [1].

На протяжении всей истории цивилизации появление новых угроз природного и техногенного характера, создание и развитие новых систем вооружения всегда порождало необходимость разработки новых средств и способов защиты населения и территорий от них, а на более позднем, современном этапе развития цивилизации – создание целых государственных систем защиты.

В настоящее время актуальность проблем защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и угроз военного характера не снижается. Обусловлено это следующими причинами:

Во-первых, с каждым годом возрастает количество имеющих место природных и техногенных катастроф, социальных потрясений, приводящих к многочисленным жертвам и огромному материальному ущербу.

Во-вторых, несмотря на то, что в последние годы угроза прямой военной агрессии против России уменьшилась, военная опасность для нее все равно сохраняется, а при возникновении определенных условий она может перерасти в непосредственную военную угрозу и военные конфликты.

Кроме того, особую тревогу вызывает международный и внутренний терроризм.

Все это свидетельствует о том, что в современных геополитических, экономических и военно-стратегических условиях проблемы защиты населения и территорий от

чрезвычайных ситуаций и угроз военного характера остаются весьма актуальными, являются важной государственной функцией, составной частью обеспечения национальной безопасности, что зафиксировано в Конституции Российской Федерации (ст. 71, 72), Федеральных законах Российской Федерации «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 г. и других нормативных правовых актах. Это требует постоянного внимания к проблемам, дальнейшего совершенствования и развития защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. основными направлениями обеспечения национальной безопасности Российской Федерации являются стратегические национальные приоритеты, которыми определяются задачи важнейших социальных, политических и экономических преобразований для создания безопасных условий реализации конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации, осуществления устойчивого развития страны, сохранения территориальной целостности и суверенитета государства [2].

Национальная безопасность определяется как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства.

Силами, обеспечивающими национальную безопасность, являются Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы, в которых федеральным законодательством предусмотрена военная и (или) правоохранительная служба, а также федеральные органы государственной власти, принимающие участие в обеспечении национальной безопасности государства на основании законодательства Российской Федерации.

Российская Федерация реализует долгосрочную государственную политику в области национальной обороны путем разработки системы основополагающих концептуальных, программных документов, а также документов планирования, развития норм законодательного регулирования деятельности органов государственной власти, учреждений, предприятий и организаций реального сектора экономики, институтов гражданского общества в мирное и военное время, а также совершенствования сил и средств гражданской обороны, сетевой и транспортной инфраструктуры страны в интересах национальной обороны [3].

Обеспечение национальной безопасности при чрезвычайных ситуациях достигается путем совершенствования и развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в том числе территориальных и функциональных сегментов), ее интеграции с аналогичными зарубежными системами.

Решение задач обеспечения национальной безопасности при чрезвычайных ситуациях достигается за счет повышения эффективности реализации полномочий органов местного самоуправления в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, обновления парка технологического оборудования и технологий производства на потенциально опасных объектах и объектах жизнеобеспечения, внедрения современных технических средств информирования и оповещения населения в местах массового пребывания, а также разработки системы принятия превентивных мер по снижению риска террористических актов и смягчению последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера.

Одной из важнейших задач, стоящих перед системой органов МЧС России, является повышение готовности гражданской обороны.

В соответствии с Федеральным законом от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», гражданская оборона – система мероприятий по подготовке

к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Таким образом, мы можем определить гражданскую оборону как систему правовых, экономических, организационных и технических мер, которые обеспечивают защиту населения и территорий в мирное и военное время от внутренних и внешних угроз. Правоотношения в области гражданской обороны – это общественные отношения урегулированные нормами законодательства и иными нормативно-правовыми актами в сфере защиты населения и территорий как в мирное, так и в военное время от угроз, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Гражданская оборона как вид деятельности включает в себя взаимодействие органов исполнительной власти и местного самоуправления по защите населения и территорий в мирное и военное время от внутренних и внешних угроз. Исходя из этого определения, субъектами гражданской обороны выступают: система органов государственной власти, органы местного самоуправления, граждане, лица без гражданства, иностранные граждане, коммерческие и некоммерческие организации.

Основными задачами в области гражданской обороны являются:

- обучение населения в области гражданской обороны;
- оповещение населения об опасностях, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- эвакуация населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы;
- предоставление населению убежищ и средств индивидуальной защиты;
- проведение мероприятий по световой маскировке и другим видам маскировки;
- проведение аварийно-спасательных работ в случае возникновения опасностей для населения при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- первоочередное обеспечение населения, пострадавшего при ведении военных действий или вследствие этих действий, в том числе медицинское обслуживание, оказание первой помощи, срочное предоставление жилья и принятие других необходимых мер;
- борьба с пожарами, возникшими при ведении военных действий или вследствие этих действий;
- обнаружение и обозначение районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому и иному заражению;
- санитарная обработка населения, обеззараживание зданий и сооружений, специальная обработка техники и территорий;
- восстановление и поддержание порядка в районах, пострадавших при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вследствие чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;
- срочное восстановление функционирования необходимых коммунальных служб в военное время;
- срочное захоронение трупов в военное время;
- разработка и осуществление мер, направленных на сохранение объектов, необходимых для устойчивого функционирования экономики и выживания населения в военное время;
- обеспечение постоянной готовности сил и средств гражданской обороны [4].

В основах единой государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2020 г. определено, что развитие сил гражданской обороны должно быть направлено на повышение их готовности к решению возложенных задач и минимизации возможных потерь среди населения и материального ущерба

в результате опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также при возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [3].

Основными мероприятиями в этой сфере являются:

- создание в мирное время группировки сил гражданской обороны, способной эффективно выполнять задачи в области гражданской обороны в мирное и военное время;
- развитие спасательных воинских формирований, оснащение их новыми высокоэффективными и многофункциональными образцами техники и оборудования, внедрение робототехнических средств;
- развитие сил и средств авиационного обеспечения экстренного реагирования на чрезвычайные ситуации, в том числе в зонах военных конфликтов;
- внедрение новых технологий спасания и автоматизированных информационно-управляющих систем;
- оснащение аварийно-спасательных формирований современными аварийно-спасательными средствами;
- совершенствование организации и состава сил гражданской обороны с учетом возложения на подразделения Федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы задач гражданской обороны и создаваемых на военное время специальных формирований в целях решения задач в области гражданской обороны;
- совершенствование системы подготовки сил гражданской обороны с учетом развития и внедрения новых приемов и способов ведения аварийно-спасательных работ, а также работ, связанных с выполнением других задач гражданской обороны [3].

Данные мероприятия конкретизированы в докладе Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий «О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС-2030)» следующим образом: гражданская оборона к 2030 г. должна стать современной эффективной системой защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций как в военное, так и в мирное время.

Для совершенствования системы гражданской обороны предлагается:

- организовать на качественно новой основе взаимодействие федерального центра, субъектов Российской Федерации (территорий), органов местного самоуправления и населения. При этом следует проработать вопросы перераспределения полномочий и ответственности использовать механизмы государственно-частного партнёрства и других современных подходов экономики безопасности жизнедеятельности;
- использовать потенциал гражданской обороны для обеспечения устойчивого функционирования систем связи, транспорта, энергетики и пресловутого жилищно-коммунального хозяйства. Это важный социальный аспект современной гражданской обороны;
- обеспечить подготовку, оснащение и управление спасательными воинскими формированиями по принципу «стратегической мобильности»;
- повышать готовность сил гражданской обороны к современным опасностям и угрозам военного и мирного времени. Развивать радиационно-химическую и биологическую компоненты. Усилить их готовность к ликвидации последствий разрушительных землетрясений и наводнений;
- в спасательных воинских формированиях осуществить переход со службы по призыву на контрактную службу и обеспечить многофункциональную всестороннюю подготовку военного спасателя;
- возложить задачи гражданской обороны на профессиональные силы постоянной готовности, нештатные формирования, специальные и добровольные подразделения, а также привлекать к решению задач гражданской обороны волонтеров и население;
- внедрить оперативные информационно-управляющие комплексы и технологии, современную высокотехнологичную технику и снаряжение, авиационно-космические технологии;

– для совершенствования управления гражданской обороны использовать возможности центров управления в кризисных ситуациях [5].

Системой, объединяющей органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций, в полномочия которых входит решение вопросов в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, и осуществляющей свою деятельность в целях выполнения задач, предусмотренных Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», является единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

Единая система, состоящая из функциональных и территориальных подсистем, действует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях [6].

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

Вопросы, касающиеся законодательства, регулирующего деятельность подразделений РСЧС, относятся к числу слабоизученных проблем в российской юридической науке. Рассматривая законодательство, регулирующее деятельность подразделений РСЧС, необходимо отметить, что оно включает в себя три блока нормативных актов следующего содержания:

1. Основные (федеральные законы, указы Президента, постановления правительства и т.д.);
2. Вспомогательные акты правотворчества (акты органов государственной власти и органов местного самоуправления, акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы РСЧС на различных уровнях и т.д.);
3. Технические нормы – государственные стандарты, технические условия, нормы и правила, действующие в сфере РСЧС и т.д. Относимость того или иного акта к числу источников законодательства, регулирующего деятельность подразделений РСЧС, определяется его содержанием, то есть характером тех правовых норм, которые устанавливаются, изменяются или отменяются данным нормативным актом.

Основными задачами единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций являются:

- разработка и реализация правовых и экономических норм по обеспечению защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах;
- осуществление целевых и научно-технических программ, направленных на предупреждение чрезвычайных ситуаций и повышение устойчивости функционирования организаций, а также объектов социального назначения при чрезвычайных ситуациях;
- обеспечение готовности к действиям органов управления, сил и средств, предназначенных и выделяемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- сбор, обработка, обмен и выдача информации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- подготовка населения к действиям при чрезвычайных ситуациях, в том числе организация разъяснительной и профилактической работы среди населения, в целях предупреждения возникновения чрезвычайных ситуаций на водных объектах;
- организация своевременного оповещения и информирования населения о чрезвычайных ситуациях в местах массового пребывания людей;
- прогнозирование и оценка социально-экономических последствий чрезвычайных ситуаций;

- создание резервов финансовых и материальных ресурсов для ликвидации чрезвычайных ситуаций;
- осуществление государственной экспертизы, надзора и контроля в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций;
- ликвидация чрезвычайных ситуаций;
- осуществление мероприятий по социальной защите населения, пострадавшего от чрезвычайных ситуаций, проведение гуманитарных акций;
- реализация прав и обязанностей населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, а также лиц, непосредственно участвующих в их ликвидации;
- международное сотрудничество в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе обеспечения безопасности людей на водных объектах [7].

В докладе Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий «О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС-2030)» определено, что требуется на принципиально новой основе обустроить РСЧС, обустроить соответствующие системы на федеральном уровне. Федеральные органы исполнительной власти должны перейти к совместной кооперации и решению системных вопросов гражданской обороны и защиты населения. Участие регионов – субъектов Российской Федерации должно определяться приоритетом обеспечения безопасности жизнедеятельности населения, приоритетом безусловного сохранения жизни и здоровья людей при возникновении различных угроз и опасностей.

Систему управления силами РСЧС необходимо вывести на новый уровень информационной насыщенности и устойчивости. Должна быть сформирована кризисная информационно-управляющая система, обеспечивающая оперативное взаимодействие и реагирование сил и средств, что в первую очередь является важным для ликвидации крупномасштабных чрезвычайных ситуаций природного характера, крупных пожаров, реагирования на угрозы военного времени.

Следует обеспечить развитие инфраструктуры единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций с учётом создания системы обеспечения вызова экстренных оперативных служб с использованием ресурсов глобальной навигационной спутниковой системы ГЛОНАСС и других появляющихся информационно-навигационных и других систем.

Основные мероприятия по развитию системы управления в кризисных ситуациях:

- внедрение интегральных оценок риска и комплексных систем реагирования в работу органов повседневного управления при установлении уровня реагирования на чрезвычайные ситуации;
- создание системы «112», интегрирующей деятельность ведомственных диспетчерских служб;
- внедрение в практику функционирования оперативных служб органов повседневного управления перспективных автоматизированных информационных и управляющих систем поддержки принятия решений (информационно-справочных, геоинформационных (включая ресурс ГЛОНАСС), аналитических, информационно-расчётных, а также моделирующих сценарии развития чрезвычайных ситуаций [5].

На основе проведенного анализа одним из наиболее эффективных путей развития системы гражданской обороны и РСЧС, наряду с совершенствованием их отдельных элементов, является интеграция РСЧС и гражданской обороны в единую государственную систему защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций – Российскую систему гражданской защиты (РСГЗ), более комплексную систему защиты населения и территорий от различных чрезвычайных ситуаций и бедствий.

Интеграция РСЧС и гражданской обороны и создание на их основе РСГЗ обусловлена следующими факторами:

- единство природных явлений и техногенных факторов, порождающих катастрофы как в мирное, так и в военное время;
- единство объекта правового регулирования, направленного на защиту населения и территорий в мирное и военное время от внутренних и внешних угроз;
- единство субъектного состава правоотношений в области защиты населения и территорий в мирное и военное время от внутренних и внешних угроз;
- единство методов экономического и социального характера;
- единство принципов взаимодействия органов исполнительной власти и местного самоуправления при осуществлении задач мирного и военного времени;
- единые методы и принципы проведения научных исследований по совершенствованию средств и способов защиты населения и территорий от перспективных видов опасностей.

Интегрирование данных направлений позволит законодательно закрепить новый социально ориентированный статус гражданской обороны и единой государственной системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и создать современную платформу для развития нового облика указанных систем, ориентированных на защиту населения от угроз как мирного, так и военного времени.

Литература

1. Материалы подведения итогов деятельности МЧС России за 2012 год и постановка задач на 2013 г.: стенограмма выступления Министра В.А. Пучкова. 30 янв. 2013 г.: [сайт]. URL: <http://www.mchs.gov.ru/news/item/372584/> (дата обращения: 29.05.2013).
2. О стратегии национальной безопасности РФ до 2020 года: Указ Президента Рос. Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Рос. газ. 2009. 19 мая. № 4912.
3. Основы единой государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2020 года: Приказ Президента Рос. Федерации от 3 сент. 2011 г. № 2613-Пр.: [сайт]. URL: <http://www.37.mchs.gov.ru/law/detail.php?ID=8365> (дата обращения: 28.05.2013).
4. О гражданской обороне: Федер. закон Рос. Федерации от 12 февр. 1998 г. № 28-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 799.
5. Доклад Министра Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий В.А. Пучкова «О долгосрочных перспективах развития системы МЧС России (МЧС-2030)».
6. Положение «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»: Пост. Правительства Рос. Федерации от 30 дек. 2003 г. № 794 (с изм. от 19 нояб. 2012. № 1179): [сайт]. URL: <http://www.mchs.gov.ru/document/235623> (дата обращения: 15.05.2013).
7. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федер. закон Рос. Федерации от 21 дек. 1994 г. № 68-ФЗ (с изм. от 1 апр. 2012 г. № 23-ФЗ) // СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648; Рос. газ. 2012. 4 апр. № 5746.

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И СТАНОВЛЕНИЯ РЫНКА ВЗАИМНОГО СТРАХОВАНИЯ В РОССИИ

**Т.Н. Черногузова, кандидат экономических наук, доцент.
Калининградский государственный технический университет.
М.В. Рыбкина, доктор юридических наук, профессор.
Санкт-Петербургский университет ГПС МЧС России**

Рассмотрены предпосылки и необходимость взаимного страхования в России. Раскрыты преимущества взаимного страхования. Проведен обзор зарубежного и российского опыта взаимного