

Принята
конференцией Общероссийской
общественной организации
«Российское научное общество анализа
риска»
09 июня 2017 года

КОНЦЕПЦИЯ

**ОБЩЕРОССИЙСКОЙ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОРГАНИЗАЦИИ
«РОССИЙСКОЕ НАУЧНОЕ ОБЩЕСТВО АНАЛИЗА РИСКА»**

*«О научной поддержке развития
государственно – общественной системы
управления защитой населения и территорий
Российской Федерации от чрезвычайных
ситуаций природного и техногенного
характера»*

Москва
2017

СОДЕРЖАНИЕ

1 Общие положения	3
2 Основные определения	6
3 Современная практика управления системой защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера через управление рисками ЧС	7
4 Основные идеи и принципы.....	9
5 Основные направления совершенствования и дальнейшего развития государственно - общественной системы защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.....	11
6 Реализация Концепции развития государственно - общественной системы управления защитой населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.....	16
Ошибка! Закладка не определена.	
7 Ожидаемые результаты реализации Концепции	
Ошибка! Закладка не определена.	

1 Общие положения

1.1 Настоящая Концепция представляет собой систему взглядов Общероссийской общественной организации «Российское научное общество анализа риска» (далее РНОАР) на обеспечение научной поддержки становления и развития государственно - общественной системы управления защитой населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС) природного и техногенного характера.

Концепция призвана способствовать расширению участия науки и общества в решении государственных задач по защите населения и территорий Российской Федерации от ЧС природного и техногенного характера, росту влияния общества на обеспечение безопасной среды жизнедеятельности для населения, открытости системы управления рисками чрезвычайных ситуаций.

Концепция определяет основные идеи, принципы, формы взаимодействия государства, общества и личности в целях научного обоснования и совершенствования системы управления защитой населения и территорий Российской Федерации от ЧС природного и техногенного характера.

1.2 Концептуальные научные подходы к развитию государственно-общественной системы управления защитой населения и территорий Российской Федерации от ЧС природного и техногенного характера разработаны в соответствии с Конституцией и законодательством Российской Федерации, положениями Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, Концепции долгосрочного социально-экономического и научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2020 года и Сендайской рамочной программы по снижению риска бедствий на период 2015 - 2030 годы.

1.3 Риски – неизбежное условие жизнедеятельности и жизнеобеспечения личности, общества и государства. Один из главных приоритетов их выживания и успешного развития – умение прогнозировать, оценивать и снижать наиболее существенные риски, том числе риски чрезвычайных ситуаций, и способность парировать угрозы и опасности, связанные с этими рисками. Это важнейшая научная, организационная, социально-экономическая задача не только науки и техники, но и государства, и каждого человека, осуществляющего свою жизнедеятельность в условиях приемлемых рисков ЧС.

1.4 Население и территория Российской Федерации, с многочисленными объектами хозяйственной деятельности, подвержены негативным воздействиям со стороны опасных природных и техногенных процессов.

1.5 В России реализуется около 30 из 50 общемировых опасных природных явлений. Подверженность населения и территорий опасным природным процессам и поражающим факторам техногенных ЧС, а также их интенсивность возрастает быстрее, чем повышается потенциал противодействия. Развитие опасных процессов и явлений приводит к возникновению новых факторов и источников опасности, в том числе синергетического характера. Наблюдается в настоящее время и сохранится в будущем тенденция роста ущерба со значительным негативным воздействием на социально-экономическое развитие муниципальных образований, регионов и страны в целом в краткосрочном, среднесрочном и долгосрочном плане.

1.6 Формирующиеся и реализуемые риски чрезвычайных ситуаций имеют выраженную разномасштабность - локальную, местную, региональную, национальную, глобальную и планетарную. На эти ЧС приходится значительная доля экономического ущерба для человека, общества и государства, что, в свою очередь, снижает темпы устойчивого социально-экономического развития страны в целом.

1.7 Организация научной поддержки и обеспечения защищенности от ЧС базируется и ориентируется на взаимодействии государства, общества и личности с повышением роли общественных организаций в предупреждении чрезвычайных ситуаций.

1.8 Настоящая Концепция призвана способствовать объединению усилий государства, общества и личности в решении проблем защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера через управление рисками ЧС, а также стать основой для организации конструктивного и результативного взаимодействия в этой сфере органов, специально уполномоченных на решение задач в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, органов местного самоуправления, общественных организаций, иных органов и организаций, в том числе институтов гражданского общества и граждан Российской Федерации, с учетом интересов каждой из сторон.

1.9 В рамках реализации стратегии национальной безопасности Российской Федерации обеспечение защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, в области пожарной безопасности является одним из стратегических приоритетов государственной научной политики.

1.10 Российское научное общество анализа риска исходит из необходимости активизации участия населения, общественных организаций в развитии государственно-общественного партнерства в научном обосновании методов управления защитой населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера через управление рисками ЧС.

1.11 Органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации проделана значительная работа по привлечению граждан к сотрудничеству в разных областях жизни общества. Однако в области научно-технического потенциала защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера указанное сотрудничество требует существенного развития и совершенствования.

1.12 В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 года №683, Федеральным законом от 28 июня 2014 года №172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации» обеспечение национальной безопасности достигается путем совершенствования и развития единой научно обоснованной государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС, ее интеграции с аналогичными зарубежными системами. В соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года №1662-р, планируется поддержание высокого уровня национальной безопасности, включая безопасность населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Такой подход требует реализации комплекса взаимоувязанных по ресурсам, срокам и этапам преобразований. Достижение данной цели ориентировано на смену приоритетов при защите населения и территорий от опасностей и угроз различного характера – вместо «культуры реагирования» на ЧС на первое место выдвигается «культура предупреждения».

1.13 Настоящая Концепция формирует основные научные подходы к организации взаимодействия государства и общества, направленного на управление рисками ЧС и эффективную защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и антропогенного характера.

2 Основные определения

Для целей настоящей Концепции используются следующие основные определения:

2.1 Государственная, общественная и объектовая система управления защитой населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – система, объединяющая органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, общественные организации и институты гражданского общества, производственный персонал, осуществляющие деятельность в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера посредством управления рисками чрезвычайных ситуаций.

2.2 Безопасность жизнедеятельности населения – состояние защищенности населения от угроз природного, техногенного и биолого-социального характера; опасных факторов пожара; угроз, возникающих при пользовании водными объектами, а также от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

2.3 Риск чрезвычайных ситуаций – количественный показатель нарушения жизнедеятельности населения, учитывающий частоты (вероятность) возникновения ЧС и степень последствий.

2.4 Приемлемый риск чрезвычайных ситуаций – риск чрезвычайной ситуации, который научно и экономически обоснован, принят и утвержден соответствующими органами исполнительной власти.

2.5 Допустимый риск чрезвычайной ситуации – риск чрезвычайной ситуации, который превышает приемлемый риск при условии его допустимости и обоснования для социально-экономического развития рассматриваемой территории.

2.6 Неприемлемый риск чрезвычайной ситуации – риск чрезвычайной ситуации, приводящий к предельно высокому критическому нарушению безопасности жизнедеятельности.

2.7 Обеспечение защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера – действия органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, научных, общественных и некоммерческих организаций и объединений, граждан, направленные на подготовку и реализацию мер правового, экономического, инженерно-технического, политического и организационного характера по защите жизни и здоровья людей и снижению ущерба их имуществу;

2.8 Управление риском чрезвычайных ситуаций - скоординированная деятельность по руководству и управлению организацией (муниципальным образованием, субъектом Российской Федерации или страной в целом) для снижения опасности ЧС с использованием целевых показателей снижения риска чрезвычайной ситуации до допустимого или удержания риска чрезвычайной ситуации в установленном допустимом диапазоне.

2.9 Научная поддержка управления риском ЧС – комплекс научных, методических, расчетно-экспериментальных, нормативно-технических мероприятий по анализу, количественному определению, нормированию, регулированию и надзору за количественными показателями рисков.

2.10 Российское научное общество анализа риска - Общероссийская общественная организация.

2.11 Угроза безопасности жизнедеятельности населения – прямая или косвенная возможность нанесения ущерба жизни и здоровью населения при пользовании водными объектами, при воздействии поражающих факторов источников природных, техногенных и биолого-социальных чрезвычайных ситуаций, пожаров, а также поражающих факторов современных средств ведения вооруженной борьбы.

3 Современная практика научного обеспечения управления системой защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера через управление рисками ЧС

3.1 Современные научно обоснованные методы анализа и управления защитой населения и территорий от ЧС природного и техногенного

характера посредством количественного определения и нормирования рисков чрезвычайных ситуаций базируются на идентификации основных опасностей среды обитания человека, анализе и сравнительной оценке риска ЧС и допустимого риска чрезвычайных ситуаций, мониторинге риска, а также выборе методов снижения риска чрезвычайных ситуаций до приемлемого или удержания риска чрезвычайных ситуаций в установленном допустимом диапазоне с учетом условий и особенностей жизнедеятельности населения на рассматриваемой территории.

3.2 Опасные ситуации и негативные факторы, снижающие уровень безопасности, характеризуются следующими показателями рисков:

- индивидуальные риски потерь человеческих жизней и здоровья при чрезвычайных ситуациях;
- социальные риски групповых (коллективных) потерь человеческих жизней и здоровья при чрезвычайных ситуациях;
- частотой (вероятностью) возникновения чрезвычайных ситуациях;
- экономические риски, учитывающие интегральные ущербы для человека, природы и техносферы.

3.3 Сформировавшиеся в настоящее время в России указанные риски по целому ряду показателей превышают принятые в других промышленно и экономически развитых странах.

В связи с этим важнейшее значение для обеспечения защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера приобретает снижение рисков указанных ситуаций.

3.4 Научно обоснованными целевыми показателями снижения риска чрезвычайных ситуаций являются:

- уменьшение частоты (вероятности) возникновения чрезвычайных ситуациях;
- уменьшение тяжести последствий чрезвычайных ситуациях.

Уменьшение вероятности возникновения чрезвычайных ситуациях достигается путем управленческих, организационно-технических и экономических решений в организациях, проектирующих, создающих и эксплуатирующих потенциально опасные объекты и технологии, территориях субъектов РФ и муниципальных образований, в первую очередь подверженных воздействию редких, но крупномасштабных и быстроразвивающихся опасных природных явлений и техногенных аварий и катастроф.

Уменьшение тяжести последствий ЧС достигается путем управленческих, организационно-технических и экономических решений, направленных на повышение потенциала противодействия и устойчивости в чрезвычайных ситуациях, а также снижению уязвимости¹.

3.4 В настоящее время к источникам и причинам повышенных рисков ЧС относятся следующие моменты и положения:

- законодательством Российской Федерации не предусмотрено осуществление взаимодействия личности, общества и государства по вопросам управления защитой населения и территорий Российской Федерации от ЧС природного, техногенного и антропогенного характера;

- общественные организации и объединения граждан систематично не включены в состав координирующих органов РСЧС (комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности) на всех уровнях;

- Правительственные комиссии по предупреждению и ликвидации ЧС в Российской Федерации не имеют структур и программ по научной поддержке и научному обоснованию методов, систем, сил и средств для предупреждения и ликвидации ЧС по критериям безопасности.

3.5 Для повышения эффективности деятельности руководящих и координирующих органов в сфере обеспечения защищенности населения и территорий от ЧС необходимы прямые и обратные связи между ними при научном обосновании, оптимизации и корректировки принимаемых управленческих решений с повышением личной, общественной и государственной ответственности.

4 Концептуальные основы и принципы научной поддержки системы управления защитой населения и территорий

4.1 Согласованность совместных действий государства, общества и личности по научному анализу, нормированию, регулированию и управлению рисками чрезвычайных ситуаций имеет решающее значение для обеспечения их устойчивого социально-экономического развития и обеспечения безопасности по критериям рисков.

¹ Уязвимость – характеристики и условия, присущие общине, системе или имуществу, повышающие их восприимчивость к разрушающему воздействию угрозы (Терминологический глоссарий по снижению риска бедствий UNISDR, 2009)

4.2 Основная цель научной поддержки развития системы управления защитой населения и территорий Российской Федерации от ЧС природного и техногенного характера состоит в формировании исходных предпосылок и условий для широкого взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с общественными организациями и институтами гражданского общества при решении задач защиты населения и территорий от ЧС.

4.3 В число основных принципов научной поддержки управления защитой населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера включаются:

- научно обоснованное сочетание независимости и взаимодействия органов государственного и общественного управления защитой от чрезвычайных ситуаций;

- научно обоснованная целевая направленность всей деятельности государственной системы управления на реализацию жизненно важных потребностей интересов личности в обеспечении безопасности жизнедеятельности населения, общества и государства;

- открытость и гласность деятельности по управлению защитой населения и территорий от ЧС доступна для всех участников и на всех этапах научного обоснования и обеспечения безопасности жизнедеятельности;

- свобода деятельности, означающая возможность каждого участника системы управления свободно выбирать и обосновывать методы и средства осуществления управленческой деятельности в области защиты населения и территорий для достижения приемлемых рисков ЧС;

- согласованное распределение полномочий и сфер ответственности между государством, обществом и личностью при управлении на каждом его уровне и этапе функционирования и развития системы защиты от чрезвычайных ситуаций;

- научный анализ и разрешение конфликтов и противоречий между государственными общественными структурами и населением на каждом уровне через общепринятые согласительные механизмы и процедуры;

- принцип «прямой и обратной связи» в деятельности государства, общества и личности для снижения рисков чрезвычайных ситуаций;

- принцип оптимальности (минимальной достаточности) законодательных, нормативно-технических норм и правил в области защиты населения и территорий.

5 Основные направления научного обеспечения совершенствования и дальнейшего развития системы защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

5.1 Основное направление концепции нацелено на то, что научно обосновать повышение эффективности системных мероприятий, инновационных процессов в области обеспечения безопасности жизнедеятельности населения посредством количественного определения и управления рисками чрезвычайных ситуаций через научно обоснованные сотрудничества государственных органов управления, общественных объединений и граждан в сфере защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера.

5.2 К **функциям** органов многоуровневого управления должны быть отнесены:

- включение общественности в процессы исследований, обсуждений и реализации решений на всех уровнях управления рисками ЧС природного и техногенного характера;

- включение общественности в процесс планирования мероприятий, направленных на снижение риска ЧС природного и техногенного характера, на всех уровнях управления;

- мониторинг практического решения задач и проблем органами управления по защите населения и территорий;

- внесение предложений относительно взаимодействия общественных структур и органов управления РСЧС;

- участие общественных структур в оценке и самооценке устойчивости муниципальных образований и субъектов Российской Федерации к чрезвычайным ситуациям;

- организация доступа населения к актуальным информационным материалам о потенциальной опасности объектов и территорий и к оценке риска ЧС;

- обмен положительным опытом в области управления рисками ЧС;

- популяризация деятельности общественных организаций в области управления рисками ЧС.

5.3. **Задачи** научной поддержки развития системы управления защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера:

- законодательное закрепление трехуровневого (государство – общество – личность) характера управления в качестве одного из принципов государственной политики в области защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера;

- совместная деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и учреждений, средств массовой информации, общественных организаций, бизнес-структур, институтов гражданского общества, заинтересованных в эффективном развитии, самоопределении и социализации населения в условиях угроз ЧС природного и техногенного характера;

- определение условий, средств, процедур для взаимодействия и деятельности структур и организаций государственного и общественного управления внутри и вне системы защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера, на основе действующего и перспективного законодательства;

- разработка нормативных правовых актов регионального, муниципального и объектового уровней в отношении создания правового поля общественного участия в управлении защитой населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера посредством управления рисками ЧС (локальный, муниципальный, региональный, федеральный уровни управления);

5.4. Научный анализ и определение условий, средств, форм и направлений взаимодействия государственных и общественных институтов в управлении системой защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера требует:

- реализации в полной мере определенной Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и Положением о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций возможности на участие общества в управлении вопросами обеспечения безопасности жизнедеятельности человека, общества и государства;

- разработки и внедрения эффективных моделей и методов государственного и общественного управления, способствующих развитию общественно-гражданских форм управления вопросами защиты населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера;

- вовлечения общественности в деятельность единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, обеспечение оптимального развития органов государственно-общественной системы управления;

- развитие системы общественных публичных отчетов об итогах деятельности и ресурсном обеспечении деятельности по защите населения и территорий от ЧС;

- проведения конструктивных общественных обсуждений, публичных дискуссий по проблемам оценки и управления рисками ЧС природного и техногенного характера, в том числе с использованием средств массовых коммуникаций.

6. Реализация Концепции научной поддержки развития системы управления защитой населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера

6.1. Реализация Концепции предусматривает следующие научные, организационные и структурные мероприятия:

- утверждение Президиумом и Конференцией Общества и доведение Концепции до органов государственного, муниципального управления различного уровня и общественности;

- создание интернет-портала РНОАР для обсуждения научных вопросов анализа рисков, публикации методик, популяризации риск-ориентированного подхода к защите населения и территорий, организации доступа населения к актуальным информационным материалам о потенциальной опасности объектов и территорий, оценке риска чрезвычайных ситуаций и мерах по снижению риска;

- разработка поправок в Федеральный закон «О защите населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера» и Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации ЧС о формах участия общественности в защите населения и территорий Федерации от ЧС природного и техногенного характера посредством управления рисками чрезвычайных ситуаций;

- исследование и анализ вовлеченности и готовности населения, общественных организаций к активному участию в работе по снижению рисков ЧС на территории субъектов Российской Федерации и

муниципальных образований, подготовка проектов нормативных правовых актов;

- оказание экспертной поддержки региональным и муниципальным органам исполнительной власти, предприятиям и организациям во внедрении системы управления рисками природных и техногенных чрезвычайных ситуаций на базе государственно-общественной системы управления защитой населения и территорий;

- анализ существующей нормативно-правовой базы и подготовка предложений законодательных и нормативных правовых актов Российской Федерации, направленных на достижение целей, выполнение задач и определение основных направлений деятельности на совершенствование государственно-общественной системы управления защитой населения и территорий;

- разработка критериев и индикаторов для научно обоснованной оценки работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления по вопросам совершенствования государственно-общественной системы управления защитой населения и территорий;

- внедрение системы самооценки устойчивости муниципальных образований и субъектов Российской Федерации к чрезвычайным ситуациям в рамках Глобальной кампании ООН по повышению устойчивости городов к бедствиям «Мой город готовится!» и рамочной Сендайской программы по снижению рисков бедствий на период до 2015 – 2030 гг.;

- содействие принятию законодательных и нормативных документов по вопросам страхования от чрезвычайных ситуаций, в том числе и по взаимному страхованию;

- подготовка предложений по совершенствованию методов доведения до населения возможных превентивных и защитных мероприятий по снижению риска природных, техногенных, биолого-социальных ЧС и пожарного риска, а также риска пользования водными объектами, в целях формирования культуры безопасности жизнедеятельности;

- подготовка научных и методических материалов по управлению рисками ЧС для руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, глав муниципальных образований и организаций;

- выпуск научно-популярных изданий по актуальным проблемам снижения рисков бедствий для волонтерских организаций и населения;

- организация лекториев в городах по проблемам снижения риска бедствий с учетом местных условий;

- мониторинг принятых мер по обеспечению безопасности жизнедеятельности населения в свете реализации международных, региональных и отраслевых целевых программ и определение их эффективности;

- определение площадки обсуждения проблем государственно-общественной системы управления защитой населения и территорий от ЧС природного и техногенного характера.

6.2 Очередными этапами реализации настоящей Концепции являются:

- разработка стратегии реализации Концепции;

- стратегические планы реализации Концепции и Стратегии;

- программные мероприятия по реализации стратегических планов.

7. Ожидаемые результаты реализации Концепции

Ожидаемыми результатами реализации Концепции по научной поддержке развития системы обеспечения защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций являются:

- повышение уровня безопасности жизнедеятельности населения Российской Федерации, сокращение вследствие чрезвычайных ситуаций жизни и здоровья людей, снижение ущербов в техносфере и окружающей природной среде;

- повышение эффективности деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных организаций и населения в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- юридически обоснованное участие общественности в управлении защитой населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- правовое и организационное обеспечение взаимодействия государственных и общественных структур органов управления защитой населения и территорий Российской Федерации от ЧС природного и техногенного характера;

- переход страны на поэтапное научно обоснованное управление защитой населения и территорий от чрезвычайных ситуаций по критериям стратегических рисков с учетом передового отечественного и международного опыта.