

УТВЕРЖДАЮ  
Заместитель Министра  
Российской Федерации  
по делам гражданской обороны,  
чрезвычайным ситуациям  
и ликвидации последствий  
стихийных бедствий

генерал-полковник

  
В.Н. Яцуценко

«24» февраля 2022 г.

2-4-41-6-11

**МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ  
ПО ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ УПРАВЛЕНИЯ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНОЙ  
НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Москва 2022 г.

## I. Общие положения

Настоящие Методические рекомендации по осуществлению управления гражданской обороной на региональном уровне (далее – Методические рекомендации) разработаны в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 г. № 868 «Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» и разъясняют способы реализации отдельных положений Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», Федерального закона от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», постановления Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 804 «Об утверждении Положения о гражданской обороне в Российской Федерации», приказа МЧС России от 27 марта 2020 г. № 217 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» в части выполнения главными управлениями МЧС России по субъектам Российской Федерации (далее – главные управления) задачи, связанной с осуществлением управления гражданской обороной на региональном уровне (далее – управление гражданской обороной), а также в части реализации функций по методическому руководству решения отдельных задач гражданской обороны в субъектах Российской Федерации, муниципальных образованиях и организациях.

При организации управления гражданской обороной необходимо руководствоваться в том числе приказами МЧС России, регламентирующими вопросы управления при подготовке к переводу и переводе на работу в условиях военного времени, а также вопросы оповещения о начале выполнения мероприятий по гражданской обороне.

Принимая во внимание, что гражданская оборона – это система мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при военных конфликтах<sup>1</sup> или вследствие этих конфликтов, а также при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера<sup>2</sup> (далее – опасности и ЧС соответственно), а также учитывая положения

---

<sup>1</sup> Военный конфликт – форма разрешения межгосударственных или внутригосударственных противоречий с применением военной силы (понятие охватывает все виды вооруженного противоборства, включая крупномасштабные, региональные, локальные войны и вооруженные конфликты) (пункт 8 Военной доктрины Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации от 25 декабря 2014 г. № Пр-2976).

<sup>2</sup> В соответствии с пунктом 5 Положения о гражданской обороне в Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 804, планирование гражданской обороны осуществляется только в отношении чрезвычайных ситуаций, возникающих в военное время.

Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» и Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне», можно определить, что План гражданской обороны и защиты населения Российской Федерации будет введен в действие на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях в полном объеме или частично:

при введении на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях режима военного положения<sup>3</sup>;

в военное время<sup>4</sup>.

Защита населения и территорий от ЧС в мирное время осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» на основании плана действий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций на территории субъекта Российской Федерации.

## **II. Сущность руководства гражданской обороной и управления гражданской обороной**

Законодательство Российской Федерации наделяет высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) (далее – главы субъектов Российской Федерации) полномочиями по руководству гражданской обороной.

В совокупности с установленными законодательством полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации по подготовке к ведению гражданской обороны и при отсутствии законодательно установленного термина можно определить, что **руководство гражданской обороной** – это целенаправленная деятельность глав субъектов Российской Федерации по организации совместной работы и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций, направленной на подготовку к ведению и ведение гражданской обороны на территории субъекта Российской Федерации, всестороннему обеспечению мероприятий по гражданской обороне и принятию решений с учетом складывающейся обстановки.

Вместе с этим Федеральным законом от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне» (далее – ФЗ «О гражданской обороне») определено, что **управление гражданской обороной** – это целенаправленная деятельность

---

<sup>3</sup> Статья 3 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

<sup>4</sup> Статья 18 Федерального закона от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ «Об обороне».

органов, осуществляющих управление гражданской обороной, по организации подготовки к ведению и ведению гражданской обороны.

В соответствии со статьей 12 ФЗ «О гражданской обороне» органом, осуществляющим управление гражданской обороной на региональном уровне, является главное управление.

Таким образом, на основе положений законодательства можно определить, что главы субъектов Российской Федерации осуществляют руководство гражданской обороной:

при ведении гражданской обороны – через главные управления;

при подготовке к ведению гражданской обороны и всестороннему обеспечению при выполнении мероприятий по гражданской обороне – через органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (по направлениям деятельности).

### **III. Основные принципы управления гражданской обороной**

Основными принципами управления гражданской обороной являются:

**целенаправленность.** Заключается в обеспечении достижения поставленной цели по защите населения, материальных и культурных ценностей от опасностей с задействованием всех имеющихся сил и ресурсов;

**устойчивость.** Заключается в правильном уяснении задачи, созданием, своевременным развертыванием пунктов управления<sup>5</sup> и организацией работы на них оперативного состава, организацией работы на пунктах управления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, оперативных групп или сотрудников главных управлений, поддержанием устойчивой связи с органами, осуществляющими управление гражданской обороной на федеральном, муниципальном уровнях и в организациях;

**непрерывность.** Заключается в постоянном и своевременном сборе данных об обстановке, проведении расчетов ее возможного развития, своевременной подготовке проектов решений и представлении их руководителю гражданской обороны, комплексном использовании средств автоматизации и связи, быстрой передачи сигналов (команд) управления между пунктами управления, а также восстановлении нарушенного управления в кратчайшие сроки;

---

<sup>5</sup> Система пунктов управления определена Положением об организации и ведении гражданской обороны в Министерстве Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, утвержденным приказом МЧС России от 17 декабря 2008 г. № 783 (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 19 января 2009 г. № 13097).

**эффективность.** Заключается в обоснованности подготавливаемых проектов решений руководителей гражданской обороны, а также в организации их исполнения;

**оперативность и гибкость.** Заключается в способности главного управления осуществить весь цикл управления в сроки, соответствующие срокам выполнения установленных мероприятий по гражданской обороне в любых условиях развития обстановки;

**скрытость.** Заключается в способности сохранять в тайне действующие системы управления, содержание циркулирующей в них информации, планируемые и выполняемые мероприятия.

#### **IV. Основные (типовые) мероприятия по управлению гражданской обороной**

##### **В мирное время главные управления:**

а) участвуют в разработке и согласовании планов гражданской обороны и защиты населения (планов гражданской обороны) в установленном порядке<sup>6</sup>.

Участие в разработке планов гражданской обороны и защиты населения (планов гражданской обороны) заключается в реализации следующих мероприятий:

детализация параметров обстановки, которая может сложиться на территории субъекта Российской Федерации при военных конфликтах, вследствие военных конфликтов и чрезвычайных ситуациях в военное время, доведение ее до территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций в виде текстовых документов, таблиц, расчетов и графических документов;

взаимодействие с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления на всех этапах разработки планов гражданской обороны и защиты населения (планов гражданской обороны), формирование и доведение до указанных органов экспертного мнения о достаточности планируемых мероприятий по гражданской обороне и их всестороннего обеспечения;

апробация спланированных мероприятий по гражданской обороне в ходе учений и тренировок по гражданской обороне и защите от ЧС;

уточнение (корректировка) с учетом изменений нормативных правовых актов, статистических данных, военно-политической обстановки, а также полученных

---

<sup>6</sup> Приказ МЧС России от 27 марта 2020 г. № 216дсп «Об утверждении Порядка разработки, согласования и утверждения планов гражданской обороны и защиты населения (планов гражданской обороны)» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 30 апреля 2020 г., регистрационный № 58257).

по результатам проведенных учений и тренировок по гражданской обороне и защите от ЧС значений и сведений;

б) разрабатывают и представляют в органы государственной власти субъектов Российской Федерации предложения по реализации государственной политики и разработке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области гражданской обороны;

в) организуют и осуществляют в установленном порядке методическое руководство и контроль за подготовкой к ведению гражданской обороны<sup>7</sup>.

Методическое руководство может заключаться в реализации следующих мероприятий:

разработка методических рекомендаций, других аналогичных документов и их доведение до органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций;

подготовка и доведение до органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций предложений по эффективному выполнению требований законодательства, реализации методических рекомендаций МЧС России, адаптированных к региональным и (или) местным условиям;

проведение совещаний, семинаров, рабочих встреч и других публичных или индивидуальных мероприятий с рассмотрением возникающих проблемных вопросов, разъяснением возможных подходов по их решению;

проведение анализа работы и распространение передового опыта, эффективных подходов и решений в организации выполнения мероприятий по гражданской обороне между муниципальными образованиями и организациями;

г) осуществляют по согласованию с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления проверки готовности указанных органов к осуществлению мероприятий по гражданской обороне<sup>8</sup>;

д) осуществляют в установленном порядке федеральный государственный надзор в области гражданской обороны<sup>9</sup>;

е) осуществляют сбор и обработку информации в области гражданской обороны;

---

<sup>7</sup> Приказ МЧС России от 27 марта 2020 г. № 217 «Об утверждении Положения о территориальном органе Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий» (зарегистрирован Министерством юстиции Российской Федерации 20 июля 2020 г., регистрационный № 59030).

<sup>8</sup> Приказ МЧС России от 8 февраля 2021 г. № 59 «Об утверждении Временной инструкции об организации и проведении проверок готовности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к осуществлению мероприятий гражданской обороны».

<sup>9</sup> Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2021 г. № 1007 «О федеральном государственном надзоре в области гражданской обороны».

ж) осуществляют координацию деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в области гражданской обороны;

з) осуществляют методическое руководство и контроль за подготовкой эвакуации населения, материальных и культурных ценностей в безопасные районы.

**При возникновении военных конфликтов или чрезвычайных ситуаций в военное время (при введении Президентом Российской Федерации в действие Плана гражданской обороны и защиты населения Российской Федерации) главные управления:**

а) принимают меры (в том числе через органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации), направленные на эффективное и своевременное проведение мероприятий по гражданской обороне в соответствии, с планами гражданской обороны и защиты населения (планами гражданской обороны) и положениями об организации и ведении гражданской обороны в субъекте Российской Федерации.

Меры, направленные на эффективное и своевременное проведение мероприятий по гражданской обороне, обеспечиваются решением задач, таких как:

оповещение в установленном порядке о начале выполнения мероприятий по гражданской обороне;

непрерывный сбор, обработка и обмен информацией о выполнении мероприятий по гражданской обороне;

постановка задач подчиненным подразделениям, а также участие в постановке задач органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органам местного самоуправления и организациям;

подготовка решений руководителя гражданской обороны;

руководство аварийно-спасательными работами непосредственно в очагах поражения в установленном порядке<sup>10</sup>;

организация и поддержание взаимодействия с органами, осуществляющими управление гражданской обороной, и силами гражданской обороны, включающие в том числе направление сотрудников главных управлений для работы на пунктах управления органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, организаций, а также в районы выполнения мероприятий по гражданской обороне.

Перечень пунктов управления и районов выполнения мероприятий по гражданской обороне для направления сотрудников главных управлений определяется начальниками главных управлений в соответствии со складывающейся обстановкой;

<sup>10</sup> Статья 14 Федерального закона от 22 августа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей».

подготовка предложений руководителю гражданской обороны по принятию оперативных мер при выявлении случаев невыполнения мероприятий, содержащихся в планах гражданской обороны и защиты населения (планах гражданской обороны) (в том числе перераспределение сил, своевременное и оперативное доведение информации до руководителей гражданской обороны, разработка альтернативных мероприятий и способов их выполнения, другие мероприятия, обусловленные развитием обстановки);

проведение расчетов при развитии обстановки, не нашедшей отражения в планах гражданской обороны и защиты населения (планах гражданской обороны);

контроль выполнения мероприятий планов гражданской обороны и защиты населения (планов гражданской обороны) и принятых решений руководителей гражданской обороны;

б) участвуют в обеспечении режима военного положения (при введении на соответствующих территориях военного положения), в том числе издают в пределах своей компетенции правовые акты, обязательные для исполнения органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями и их должностными лицами, а также гражданами<sup>11</sup>.

Координацию деятельности структурных подразделений главных управлений при осуществлении управления гражданской обороной осуществляют структурные подразделения главных управлений, уполномоченные на решение задач в области гражданской обороны.

Обеспечение координации деятельности при осуществлении управления гражданской обороной, а также организация информационного взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций на региональном уровне осуществляется центрами управления в кризисных ситуациях главных управлений<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Пункт 3 статьи 14 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

<sup>12</sup> Правила обеспечения центрами управления в кризисных ситуациях территориальных органов МЧС России координации деятельности органов повседневного управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и органов управления гражданской обороной, организации информационного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций на межрегиональном и региональном уровнях, утвержденных приказом МЧС России от 5 июля 2021 г. № 430 (зарегистрирован в Минюсте России 27 сентября 2021 г. № 65150) (далее - Правила обеспечения центрами управления в кризисных ситуациях территориальных органов МЧС России координации деятельности органов повседневного управления).



## **V. Рекомендуемый порядок подготовки и примерная структура решения руководителя гражданской обороны**

Решение руководителя гражданской обороны (далее – решение) готовится для уточнения (определения) порядка выполнения отдельных мероприятий планов гражданской обороны и защиты населения (планов приведения в готовность гражданской обороны) на основе оценки складывающейся обстановки, проводимых расчетов последствий военных конфликтов, информации о выполняемых мероприятиях органами, осуществляющими управление гражданской обороной, и силами гражданской обороны с учетом мероприятий, содержащихся в планах гражданской обороны и защиты населения (планов приведения в готовность гражданской обороны).

Решение должно быть направлено на организацию эффективного проведения мероприятий по гражданской обороне.

Результаты оценки обстановки, проводимых расчетов, а также другая получаемая информация о развитии обстановки отражается на рабочей карте. Рабочая карта может оформляться как на бумажном носителе, так и в электронном виде с соблюдением правил нанесения на карты прогнозируемой и сложившейся обстановки при ведении военных конфликтов и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера<sup>13</sup> и требований по защите государственной тайны и служебной информации ограниченного распространения.

Содержание решения должно быть последовательным, понятным и конкретным.

Форма утверждения решения определяется в порядке, установленном в субъекте Российской Федерации.

При подготовке проектов решений целесообразно придерживаться структуры, содержащей следующие разделы (части):

1. Оценка обстановки, содержащая:

а) обстановку, сложившуюся (которая может сложиться) на территории субъекта Российской Федерации в результате военного конфликта или чрезвычайной ситуации в военное время;

б) потери (возможные потери) населения, нанесенный (или возможный) ущерб инфраструктуре и производственным фондам;

в) решения Президента Российской Федерации (Правительства Российской Федерации) по защите населения и территорий от опасностей.

В результате оценки обстановки делаются выводы, которые должны определять:

---

<sup>13</sup> ГОСТ Р 42.0.03-2016. Гражданская оборона. Правила нанесения на карты прогнозируемой и сложившейся обстановки при ведении военных конфликтов и чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Условные обозначения.

последствия, к которым может привести складывающаяся обстановка, и какое влияние она может оказать на выполнение задач гражданской обороны;

какие действия в связи с этим необходимо предпринять, или к каким действиям необходимо быть готовым;

какое количество сил и средств потребуется для таких действий.

2. Замысел действий, содержащий:

а) последовательность и способы выполнения задач (мероприятий гражданской обороны).

Как правило, в первую очередь проводятся мероприятия по защите населения – укрытие в защитных сооружениях гражданской обороны, предоставление средств индивидуальной защиты, эвакуация, тушение пожаров и проведение аварийно-спасательных и других неотложных работ.

В последующем в зависимости от складывающейся обстановки распределяются мероприятия по первоочередному жизнеобеспечению населения, пострадавшего при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов, борьбе с пожарами, обнаружению и обозначению районов, подвергшихся радиоактивному, химическому, биологическому (бактериологическому) или иному заражению (загрязнению), срочному восстановлению функционирования необходимых коммунальных служб и по выполнению других задач гражданской обороны;

б) распределение подразделений по участкам работ (если таких участков два и более);

в) эшелонирование сил и средств и распределение указанных сил по сменам проведения работ (как правило, в первый эшелон определяются подразделения со временем приведения в готовность до 30 минут, во второй – до 3 часов. Подразделения со временем приведения в готовность свыше 3 часов определяются в третий эшелон или в резерв).

3. Задачи органам, осуществляющим управление гражданской обороной, и силам гражданской обороны.

Для правильного понимания органами, осуществляющими управление гражданской обороной, и силами гражданской обороны поставленных в решении задач эти задачи должны быть отражены максимально полно, без ссылок на какие-либо планы, нормативные правовые акты и другие документы.

4. Организация управления и взаимодействия.

5. Организация всестороннего обеспечения действия сил.

## **VI. Особенности участия главных управлений в обеспечении режима военного положения**

Главные управления могут участвовать в обеспечении режима военного положения одновременно с выполнением мероприятий по гражданской обороне,

если при введении режима военного положения Президентом Российской Федерации будет принято решение о введении в действие Плана гражданской обороны и защиты населения Российской Федерации.

В соответствии с этим такие меры по обеспечению режима военного положения, как эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, временное отселение жителей в безопасные районы с обязательным предоставлением таким жителям стационарных или временных жилых помещений, а также привлечение граждан к ликвидации последствий применения противником оружия, участию в борьбе с пожарами, могут осуществляться в соответствии с планами гражданской обороны и защиты населения (планами гражданской обороны).

При возложении соответствующих полномочий на МЧС России указами Президента Российской Федерации организация реализации указанных мер и задач должна осуществляться приказами главных управлений<sup>14</sup>.

При разработке приказов главных управлений необходимо использовать структуру и содержание решений руководителей гражданской обороны, указанную в разделе IV.

При обеспечении режима военного положения Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска, воинские формирования и органы принимают участие в спасении и эвакуации населения, проведении аварийно-спасательных и других неотложных работ, борьбе с пожарами. Руководство подразделениями Вооруженных Сил Российской Федерации осуществляется в соответствии с главой 10 Устава гарнизонной и караульной служб Вооруженных Сил Российской Федерации<sup>15</sup>.

## **VII. Особенности осуществления контроля за выполнением мероприятий по гражданской обороне и принятых решений**

Контроль за выполнением мероприятий по гражданской обороне должен быть постоянным и направленным на полное и своевременное выполнение всех мероприятий, содержащихся в планах гражданской обороны и защиты населения (планами гражданской обороны), а также решений, принятых руководителями гражданской обороны.

Контроль может осуществляться следующими основными способами:  
в рамках работы групп контроля и анализа поступающих донесений;

<sup>14</sup> Пункт 3 статьи 14 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

<sup>15</sup> Указ Президента Российской Федерации от 10 ноября 2007 г. № 1495 «Об утверждении общевоинских уставов Вооруженных Сил Российской Федерации».

в рамках сбора сведений о выполнении мероприятий по гражданской обороне при обеспечении центрами управления в кризисных ситуациях главных управлений, координации деятельности органов управления гражданской обороной, организации информационного взаимодействия территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций на межрегиональном и региональном уровнях<sup>16</sup>;

при личном изучении руководством или должностными лицами главных управлений состояния и деятельности сил гражданской обороны, результатов выполнения мероприятий по гражданской обороне в местах их выполнения;

при проверке готовности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления к осуществлению мероприятий по гражданской обороне;

при осуществлении надзорных мероприятий в области гражданской обороны.

По результатам контроля осуществляется доклад руководителю гражданской обороны и организуется устранение недостатков.

Контроль должен совмещаться с оказанием всесторонней помощи по решению внезапно возникающих задач, особенно требующих привлечения дополнительных сил, средств и ресурсов различной ведомственной принадлежности.

Для оказания такой помощи главные управления готовят проекты решений руководителя гражданской обороны, приказы (распоряжения) главных управлений или принимают решения о привлечении подчиненных подразделений.

---

<sup>16</sup> Правила обеспечения центрами управления в кризисных ситуациях территориальных органов МЧС России координации деятельности органов повседневного управления.