

МИНИСТЕРСТВО ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВСЕРОССИЙСКИЙ НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ

*“Î ÐÄÄÎ È ÇÀÖÈÎÎ Î ÛÀ È Î ÐÄÄÎÄÛÀ ÎÑÎÎÄÛ ÄÄÄÄÎ Èß
ÄÐÄÄÄÎ ÑÈÈ È ÎÄÎÎ Î Æ ÇÄÐÓÄÄÈ ÎÕ ÑÒÐÄÎ ÄÕ”*

(Аналитический обзор)

Москва 2000 г.

Аналитический обзор подготовлен в соответствии с п.1.7.1 плана научно-исследовательской работы ВНИИ МВД России на 2000 г. по теме “Исследование отечественного и зарубежного опыта ведения гражданской обороны”.

При подготовке аналитического обзора использованы публикации в открытых источниках за 1970-2000 г., а также материалы, предоставленные зарубежными представительствами МВД РФ по запросам Главного управления правовой работы и внешних связей МВД России.

В подготовке обзора принимали участие:

ведущий научный сотрудник НИО 6.2. к.т.н., с.н.с. Н.Ф.Попова

ведущий научный сотрудник НИО 6.2. к.ю.н. М.Д.Давитадзе

младший научный сотрудник НИО 6.2 Т. Ю. Дрожжина

адъюнкт И.А. Смородинскова

Введение

Институт гражданской обороны есть во всех развитых странах мира. Руководство стран, входящих в НАТО и другие союзы, считает, что деятельность по предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и военных действий является видом стратегического обеспечения их жизнедеятельности. В США, например, подобная деятельность считается одним из основных направлений в достижении национальной безопасности.

Поэтому в решении вопросов защиты населения и территорий от внешних и внутренних угроз зарубежными странами накоплен значительный опыт, созданы эффективные системы управления, ресурсного обеспечения действий сил и средств в условиях чрезвычайных ситуаций мирного и военного времени¹.

В аналитическом обзоре мы остановимся на особенностях нормативно-правового обеспечения, государственного управления гражданской обороной в промышленно развитых зарубежных странах и участия полиции и вспомогательных сил в проведении ее мероприятий.

Особенности нормативного и правового обеспечения гражданской обороны в промышленно развитых зарубежных странах

¹ См.: *Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. 1998, № 8. С. 63.*

В промышленно развитых зарубежных странах (США, Германии, Франции, Великобритании, Италии и Японии) основные работы по формированию и развитию нормативно-правовой базы в области гражданской обороны, к которой относится защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и военного характера, были развернуты после окончания второй мировой войны. Практически во всех этих государствах к настоящему времени создано хорошо отработанное и развернутое (по вертикали и горизонтали) соответствующее национальное законодательство, которое эффективно осуществляет правовое регулирование общественных отношений при выполнении задач по защите людей и обеспечению устойчивого функционирования инфраструктуры, управленческих и производственно-экономических систем в мирное и военное время, экстренному реагированию и оказанию помощи пострадавшим, а так же восстановлению нормальных условий жизнедеятельности всех субъектов права. При этом необходимо отметить, что в зарубежных странах законы по данным вопросам принимались в разное время. Где-то раньше, где-то - позже, при этом объединяющей основой являются во-первых, определенное своеобразие и специфику, являющиеся следствием форм государственного устройства и управления, уровня социально-экономического развития этих стран, особенностей их географического положения, а также путей и способов достижения своей национальной безопасности; во-вторых, идентичность по структуре и содержанию, отражающую корпоративность взглядов членов военно-политических и экономических сообществ и союзов.

Во **Франции** такое регулирование осуществляется законом «О гражданской обороне, защите лесов от пожаров и о предупреждении

чрезвычайных ситуаций» (1987 г.)², которым регламентируется: развитие и совершенствование соответствующей системы защиты населения и территорий, а также её деятельность в мирное и военное время; организация подготовки органов управления, сил и средств к выполнению возложенных задач; всеобщее обучение населения, порядок их оповещения при возникновении чрезвычайных ситуаций; материально-техническое обеспечение и взаимодействие при ведении аварийно-спасательных и ряд других неотложных работ в районах бедствия.

В **Германии** защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и военного характера обеспечивается различными законами, которые в той или иной степени регулируют порядок взаимоотношений и действий субъектов права, либо ограничивая, либо расширяя их полномочия в зависимости от обстановки. Однако, основная работа в данной области осуществляется во исполнение законов «О строительстве защитных сооружений в целях защиты гражданского населения» (1965 г.), «О службе технической помощи в чрезвычайных ситуациях» (1950 г. с изменениями и дополнениями 1990 г.), «О защите населения Федеративной Республики Германии» (1976 г.)³. В последнем дано понятие защиты населения и территорий, изложены нормы международного права по этой проблеме и перечень соответствующих мероприятий, среди которых самозащита населения и объектов экономики, оповещение людей и органов управления об опасности, а также

² См.: Loi № 87-565 «Relatif a la l'organisation de la securite civile a la protection de la foret contre l'incendie et la prevention des risques majeurs» // Journal officiel de la Republique francaise, serie «Lois et dekrets» du 23 Juillet 1987, p. 8199.

³ См.: Гражданская оборона (Информационный сборник ВИМИ), № 5-6, 1991, стр. 8, 11; Gesetz uber die baulichen Maβnahmen zum Schutz der Zivilbevölkerung vom 12. August 1965 // BGBl. I S. 781; Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der Helfer der Bundesanstalt Technisches Hilfswerk (THW-HelfRG) vom 22. Januar 1990 // BGBl. I S. 118; vom 1. Februar 1990 // BGBl. I S. 12; Gesetz uber die Erweiterung des Katastrophenschutzes (Katastrophenschutzgesetz - KatSG) vom 9. Juli 1968 // BGBl. I S. 776; vom 14. Februar 1990 // BGBl. I S. 229; и др.

регулирование их деятельности и содержание помещений в условиях чрезвычайных ситуаций мирного и военного времени и т.д.). В нём определены полномочия органов государственной власти Германии в данной области и порядок передачи (в случае необходимости) управления от Федерального союза к Федеральному управлению самозащиты, оказания помощи населению со стороны Службы защиты населения от катастроф и дополнительного медицинского обеспечения, а также меры ответственности за нарушение требований закона. Приводятся также структура Службы защиты населения от катастроф и порядок её подготовки к выполнению возложенных задач.

Практически аналогичными являются подходы и методология нормативно-правового регулирования общественных отношений в данной области в **Швейцарии**, где с 1959 г. Конституцией страны эти вопросы отнесены к компетенции Конфедерации. Для реализации конституционных требований здесь был принят целый ряд законодательных актов, включая федеральные законы «О гражданской обороне» (1962 г.) и «О сооружениях гражданской обороны» (1963 г.), «О защите культурных ценностей» (1966 г.) и Концепцию гражданской обороны (1971 г.)⁴, определяющих цели, задачи и организацию государственной системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций различного характера, порядок подготовки населения и действий органов власти и управления всех уровней, а также применения соответствующих сил и средств в различных условиях обстановки. Впоследствии в 1977 и 1984 годах в эти документы были внесены изменения и дополнения, во исполнение которых Служба защиты культурных ценностей из Федерального Бюро по культуре была передана в

⁴ См.: *Гражданская оборона (Информационный сборник ВИМИ), № 5, 1979, стр. 4-6; № 5, 1990, стр. 9; Protection civile: chiffres evenements dates 1992 // Office federal de la protection civile, Berne, 1992; Feuilles d'information sur la politique de securite. Politique de securite // Office central de la defense information, Berne, 1996; и др.*

ведение Федеральной службы гражданской обороны, значительно повысив роль последней в обеспечении национальной безопасности Швейцарии.

В США создание, развитие и функционирование системы гражданской обороны обеспечивается в основном законом «О гражданской обороне США» (1950 г. с доп. 1981 г.) другими⁵. При этом необходимо отметить, что отличие федеральных законов США от законов многих стран, в т.ч. законов Российской Федерации, заключается в прямом действии их норм.

Так, в законе о гражданской обороне США в статье о разработке планов по гражданской обороне подчеркивается, что разработка Федерального плана по гражданской обороне находится в ведении Президента США, Конгресса и администраций тех штатов, которые имеют соответствующий статус по гражданской обороне. План является законодательным актом по отношению ко всем органам, подчиненным государству и подлежит пересмотру только государством.

Вся деятельность государственных, политических и общественных институтов в США по развитию и совершенствованию системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций различного характера осуществляется в рамках федеральных целевых программ и планов, выполнение которых находится под постоянным контролем Конгресса США.

Процесс планирования мероприятий по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и военного характера закреплен также законодательно во многих других зарубежных странах.

Тожественная система планирования существует в **Швейцарии**, где с 1992 года введены в действие Генеральный план гражданской обороны

⁵ См.: Федулов Г. В. *Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации: конституционно-правовое регулирование: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 43.*

страны на федеральном уровне и соответствующие ему планы территориальных образований, промышленных предприятий и учреждений⁶.

Во **Франции** во исполнение закона «О гражданской обороне, защите лесов от пожаров и о предупреждении чрезвычайных ситуаций» разрабатываются: *планы управления в чрезвычайных ситуациях* («ORSEC»), предусматривающие общую организацию спасательных мероприятий, когда невозможно определить заранее ни место, ни масштаб, ни последствия ЧС, требующих объединения усилий государства, префектур, предприятий и частного сектора; *чрезвычайные планы* (особые планы мероприятий, «красные» планы, специализированные планы спасательных мероприятий), предусматривающие борьбу с кризисными ситуациями локального и местного характера, масштабы и последствия которых могут быть известны заранее. Соответственно первые планы разрабатываются в департаментах, вторые - на потенциально опасных промышленных объектах и в департаментах в зависимости от вида и масштаба возможных стихийного бедствия или техногенной аварии. Организационно и методически процесс разработки всех этих планов полностью основывается на документах, регламентирующих порядок разработки Национального плана действий в чрезвычайных ситуациях, взаимосвязанных с положениями последнего⁷.

Идентична французскому процесс планирования и иерархическая схема планов в **Германии, Великобритании, Швеции** и многих других европейских государствах, где, наряду с планами защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций различного характера на государственном и территориальном уровнях, разрабатываются такие же планы для потенциально опасных объектов, включая АЭС,

⁶ См.: *Protection civile: chiffres evenements dates 1992* // Office federal de la protection civile, Berne, 1992; *Feuilles d'information sur la politique de securite. Politique de securite* // Office central de la defense information, Berne, 1996; *Zivilschutz (Switzerland)*, 1978, № 11/12, s. 497-502.

⁷ См.: *Гражданская оборона (Информационный сборник ВИМИ)*, № 3-4, 1991, стр. 3-9; *Securite Civile et Industrielle (France)*, 1987, № 374, p. 8-10.

металлургические, химические и нефтехимические и другие производства, с определением конкретных действий обслуживающего персонала при возникновении аварийной ситуации⁸.

Следующим важнейшим элементом нормативно-правового регулирования в области защиты населения, объектов экономики и в целом национального достояния государства от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и военного характера является формирование соответствующего экономического механизма, который позволяет обеспечить выполнение возложенных задач и организовать защиту как личных неимущественных прав граждан, так и защиту имущественных интересов физических и юридических лиц.

Одним из действенных рычагов такого механизма является, предусмотренное законодательством ряда государств, наложение жестких санкций на предприятия и должностных лиц за невыполнение норм безопасности, даже если эти нарушения не приводят к неблагоприятным (негативным) последствиям, или за причиненный ущерб жизни и здоровью обслуживающему персоналу и населению, объектам экономики и окружающей природной среде - независимо от времени их наступления. В этих целях применяются, как правило, нормы гражданско-правовой, уголовной и иной ответственности либо в отдельности, либо вместе взятые.

В зарубежных странах санкции устанавливаются не только за нарушение норм и правил безопасности, но и за умышленное сокрытие или искажение информации. Помимо этого предусматривается как гражданская, так и

⁸ См.: *Гражданская оборона Федеративной Республики Германии // Штаб ГО СССР, М., - 1991, 48 с; Гражданская оборона (Информационный сборник ВИМИ), № 5-6, 1991, стр. 8, 11; Доклад о наиболее важных достижениях в развитии зарубежных систем реагирования на чрезвычайные ситуации, Москва, в/ч 52609, 1993; В. Емельянов «Гражданская оборона Великобритании» // Зарубежное военное обозрение, № 5, 1991, стр. 72-76; Duncan Campbell «War Plan UK. The Truth Civil Defence in Britain», Burnett Books, 1982, p. 285-291; Zivilschutz, (Switzerland), 1987, 34, № 7-8, s. 6-8; 1987, № 10, s. 26-30; Journal of the Institute of Civil Defence, 1987, 49, № 4, p. 8-22.*

уголовная ответственность за нарушение положений закона «О чрезвычайном планировании и праве населения на информацию»⁹. Гражданская ответственность устанавливается судом и предусматривается в виде штрафа до 25 тыс. долл. за каждый день нарушения положений Закона.

Отличительной особенностью формирования национального законодательства стран СНГ в области гражданской обороны является то, что практически все они до настоящего времени ориентируются на опыт Российской Федерации. Принимаемые ими соответствующие нормативно-правовые акты по своей методологии, содержанию, объёму полномочий субъектов права и их ответственности, а также по правовым гарантиям социальной защиты физических и юридических лиц, пострадавших от воздействия поражающих факторов чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и военного характера, во многом аналогичны и подобны российским.

Тождественными также являются и этапы развития данного законодательства. От дискретного на начальном этапе (в 1992-1993 гг.), когда общественные отношения в данной области регламентировались законодательными актами об обеспечении обороны и безопасности, введения чрезвычайного положения, охраны окружающей среды и повышения качества продукции. (К примеру, в **Таджикистане**, **Грузии** и **Азербайджане** эти отношения регламентировались законами о чрезвычайном положении, в **Узбекистане** - о стандартизации и охране природы). К специальному - на втором этапе, когда в **Молдавии** в 1994 г. был принят закон «О гражданской защите»¹⁰, а в **Казахстане** в 1997-1998 гг. были приняты законы в данной области по названию и содержанию соответствующие российским. Близкие

⁹ См.: Бринчук М.М. «Чрезвычайные ситуации: правовые основы подготовленности к ним в США» // Правовые проблемы регулирования безопасности (Сборник статей), Информационный центр ФЦНТП ПП «Безопасность», ИМАШ РАН, М., - 1997, стр. 120-131.

¹⁰ См. Закон «О гражданской защите» // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, часть I,

по содержанию законы подготовлены на **Украине**, в **Белоруссии** и **Узбекистане**. Кроме того, во многих государствах-участниках СНГ ускоренными темпами ведутся работы по принятию аналогичного российскому закона «О промышленной безопасности опасных производственных объектов».

Тем не менее, как показывает анализ, на сегодняшний день национальное законодательство государств-участников СНГ в области гражданской обороны остаётся слабо развитым, недостаточно интегрированным и унифицированным по отношению друг к другу, а имеющиеся различия объективно препятствуют Содружеству в реализации соответствующих мероприятий в данной области. Попытки их устранить пока не находят своего разрешения.

При этом полной противоположностью государствам-участникам СНГ является практика и действия по претворению в жизнь программ и проектов в данной области государствами-членами Европейского Экономического Сообщества (ЕЭС).

Данное международное образование на основании своих учредительных документов предоставляет его исполнительным органам права и полномочия принимать решения, имеющие абсолютный приоритет перед национальным законодательством государств-членов ЕЭС и непосредственно влияющие на создание и функционирование общего рынка¹¹.

Практическая деятельность органов власти и управления всех уровней, предприятий и общественных объединений в странах ЕЭС в этом направлении базируется на эффективном контроле и надзоре за выполнением норм и стандартов безопасности, экономической ответственности, целесообразности и заинтересованности, государственной экспертизе,

№ 20, 29 декабря 1994 г. ст. 231; и др.

¹¹ См.: М.Л. Костенко, Н.В. Лавренова, «Правовое обеспечение Европейским Сообществом экологической и промышленной безопасности в государствах-членах» //

лицензировании видов деятельности, декларировании безопасности промышленного объекта и многих других процедурах. Для реализации каждой из них разрабатываются соответствующие программы и проекты, которые по оценкам зарубежных специалистов наиболее эффективны в средне- и долгосрочных планах социально-экономического развития. К примеру, на сегодняшний день в западных странах разработаны программы по составлению карт распределения природных и техногенных рисков и управлению последними (аналогичная работа в настоящее время проводится МЧС России). При реализации программ и проектов управления такими рисками исходным пунктом явилась разработка методов их количественной оценки, применяемой как к эксплуатируемым, так и к проектируемым объектам. При этом повысилась обоснованность нормативных требований по оценке готовности соответствующих органов управления, сил и средств к выполнению возложенных задач, архитектурно-планировочных решений по размещению, проектированию и строительству промышленных объектов и жилой зоны, стандартов безопасности инженерных, коммунально-энергетических, транспортных и иных систем с точки зрения их собственной устойчивости и выполнения ими своего предназначения.

В конечном счете всё это обеспечивает в зарубежных странах эффективное функционирование систем защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и военного характера, ставших в свою очередь неотъемлемой частью общегосударственного устройства, повышающих социальную защищенность населения и стабильность общества, способствующих их экономическому развитию и обеспечению национальной безопасности.

Органы управления гражданской обороны в зарубежных странах

В странах Европы и Америки существуют различия в системе государственного управления гражданской обороной.

Так, общегосударственным руководящим органом, занимающимся проблемами гражданской обороны в **США**, является Федеральное управление по действиям в чрезвычайных условиях (FEMA). Его основная задача - планирование и осуществление мероприятий по подготовке защиты населения и материальных ценностей в чрезвычайных ситуациях, включая применение противником современных средств поражения (в том числе, ядерного оружия); ликвидация последствий стихийных бедствий, техногенных аварий и катастроф.

К компетенции FEMA относятся функции по координации и поддержке мероприятий других федеральных министерств, ведомств и местных органов власти по гражданской обороне. Федеральные ресурсы по гражданской обороне используются на: 1) содержание персонала гражданской обороны на уровне штатов и на местах, обучение населения и проведение учений по гражданской обороне; 2) приобретение средств индивидуальной защиты, приборов химической и радиационной разведки, связи, оповещения и строительство защищенных пунктов управления; 3) обеспечение непрерывности управления и подготовку органов власти всех уровней по вопросам гражданской обороны и др.

В своей работе FEMA руководствуется законом № 93-288 об оказании помощи при бедствиях и чрезвычайных ситуациях и законе о полномочии Федерального правительства по реагированию на ЧС. В случае возникновения ЧС глава исполнительной власти города, штата, округа, а на федеральном уровне - президент США, получив информацию о бедствии, задействует чрезвычайные оперативные центры (на региональном уровне создается также группа чрезвычайного реагирования из представителей 26 федеральных ведомств, учреждений и американского Красного Креста, и

назначается федеральный координатор, который является представителем президента и руководит полевым штабом в районе бедствия). Обеспечение действий в ЧС осуществляется по 12 направлениям, за каждое из которых отвечает соответствующее учреждение:

транспортное - министерство транспорта;

связь - национальная система связи;

коммунальные работы и строительство - инженерные войска министерства обороны;

тушение пожаров - служба лесного хозяйства;

информация и планирование - FEMA;

оказание помощи населению - американский Красный Крест;

материально-техническая помощь - управление материально-технического снабжения и строительства;

здравоохранение и медицинская помощь - служба общественного здравоохранения и социального обеспечения;

поисково-спасательные работы - министерство обороны (части Национальной гвардии);

энергоснабжение - министерство энергетики.

В приведенном перечне обращает на себя внимание отсутствие специальной службы (направления) по охране общественного порядка - эту функцию выполняют местные полицейские силы и личный состав Национальной гвардии.

Подготовка персонала осуществляется в академии, где проходит обучение до 10 тыс. профессиональных сотрудников и специалистов. Слушателями в учебном центре являются руководители различных министерств, ведомств, в том числе мэры городов, руководители **полицейских и пожарных** служб. Кроме того, учебные программы и пособия направляются в местные организации, где проходят подготовку до 140 тыс. слушателей.

В ряде стран Европы, таких как **Германия, Франция, Великобритания** не создано специальных государственных структур для решения вопросов защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций мирного и военного характера. Решение указанных проблем возложено на **Министерства внутренних дел** этих стран.

В **Великобритании** общее руководство гражданской обороны, как уже отмечалось, возложено на МВД через соответствующее управление и межминистерский плановый комитет, координирующий деятельность министерств и ведомств.

На местном уровне выполнение задач по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и военных действий организуют советы графств, административных районов, муниципалитетов городов через специально созданные комитеты. Последние в военное время объединяются в округа и подокруга ГО и взаимодействуют с органами военного командования своей страны и НАТО по аналогии с **Германией**. В частности, система оповещения в Великобритании сопряжена с системой оповещения оперативного центра Атлантической зоны ПВО НАТО.

Следует отметить, что британская система защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и военных действий также как и FEMA не имеет своих собственных сил и средств, за исключением корпуса наблюдения, разведки и дозиметрического контроля¹².

Вопросы гражданской обороны в **Германии** решает **Министерство внутренних дел**. Последнее осуществляет:

1) координацию усилий в реализации государственной политики в этой области;

¹² См.: Емельянов В. Гражданская оборона Великобритании // Военное обозрение. 1991, № 5. С. 72,73.

2) информационное обеспечение руководства страны и земель при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций, предупреждение населения о бедствиях;

3) руководство проведением операций по защите населения, оперативное планирование мероприятий;

4) подготовку органов управления и личного состава аварийно-спасательных и других формирований к выполнению возложенных задач, а также населения к действиям в случае возникновения чрезвычайных ситуаций.

В системе Министерства создан Комитет по гражданской обороне, которому подведомственны отделы ГО министерств внутренних дел земель.

Организационная структура системы ГО имеет следующие особенности: 1) при общем руководстве ее деятельностью МВД, на отдельные федеральные министерства возложена ответственность за ресурсное обеспечение мероприятий гражданской обороны; 2) при Министерстве внутренних дел создан непостоянно действующий штаб по ликвидации последствий катастроф и комиссии по организации защиты населения от оружия массового поражения, которые начинают работать с момента возникновения чрезвычайной ситуации.

В землях ответственность за защиту населения и территорий от чрезвычайных ситуаций несут правительства земель. Последние по своему усмотрению определяют организационную структуру и штаты органов, уполномоченных на решение задач в этой области.

Основной службой, предназначенной для выполнения задач защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций является Служба защиты от катастроф. В ее состав входят пожарные и санитарные формирования и Федеральное управление технической помощи. Их деятельность, оснащение, обучение, эксплуатация зданий и сооружений финансируется из федерального бюджета. Для ликвидации последствий чрезвычайных

ситуаций привлекаются другие службы и формирования, подготовка которых осуществляется в различных учебных центрах, а также организациях системы самозащиты населения¹³.

Подготовка местных руководителей ГО в ФРГ осуществляется в два этапа: первый (подготовительный) - это вводный курс в низовом звене, второй этап - обучение в специальном центре подготовки Федеральной службы ГО. Допуск к этим курсам предполагает предварительную работу и подготовку кандидата в качестве кадрового служащего какой либо организации ГО, армии, пожарной охраны.

Во **Франции** руководство системой предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и военных действий также осуществляет **Министр внутренних дел** через Департамент гражданской защиты. Учитывая, что большинство мероприятий по защите населения и территорий проводится различными министерствами и ведомствами, Министру внутренних дел предоставлено право организации и координации их деятельности.

Для выполнения поставленных задач на всех уровнях государственного управления созданы специальные органы управления гражданской защитой.

Участие полиции в осуществлении мероприятий гражданской обороны

Во всех развитых странах мира **на полицию** возложены функции в области гражданской обороны. Так, полиция участвует в проведении мероприятий гражданской обороны, выполняя функции по обеспечению общественного порядка и безопасности, а также ряд других функций по борьбе с саботажем и шпионажем.

¹³ См.: *Гражданская оборона Федеративной республики Германии. М., 1991. С. 48.*

Следует отметить, что имеется много общего в планировании, подготовке и организации деятельности полиции разных стран в чрезвычайных ситуациях мирного времени и в военное время¹⁴. Деятельность полиции в системе гражданской обороны регламентируется, как правило, законами о гражданской обороне или другими специальными законами (как в ряде штатов США). Кроме того, деятельность полиции в системе гражданской обороны может регулироваться чрезвычайным законодательством.

Практическая деятельность полиции в чрезвычайных ситуациях мирного времени также регламентируется постановлениями, распоряжениями и инструкциями местных органов власти, ведомственными нормативными актами и актами территориальных и центральных органов гражданской обороны и военного управления.

Деятельность полиции в системе гражданской обороны подразделяется на два периода - в мирное время и после нападения противника.

В мирное время в организационном плане не предусматривается каких-либо изменений полицейских формирований.

С началом **войны** происходят организационные изменения. Например, в **США, Великобритании, Германии** они заключаются в увеличении численности полиции, включении в активную деятельность регулярной полиции дополнительных подразделений вспомогательной добровольной полиции. Примечательно, что последней предоставляются все права и полномочия сотрудников регулярной полиции. Помимо этого будут создаваться новые структурные подразделения. Так, в **Великобритании** около 1/3 полицейских сил страны войдут в состав мобильных полицейских колонн, которые будут располагаться вне зон возможных разрушений. Их можно будет использовать для поддержки местных полицейских сил или для выполнения специальных задач.

¹⁴ См.: *ZS Magazin*. 1997, N 7-8. S. 15-17.

Здесь необходимо отметить, что полиция принимает активное участие в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций мирного времени¹⁵. Больше того, в ряде стран ответственность за организацию борьбы с катастрофами, стихийными бедствиями и оказание помощи пострадавшим районам возлагается на министра внутренних дел¹⁶.

В случае войны в дополнение к обычным обязанностям полиции добавляются новые по:

- 1) организации обороны полицейских зданий;
- 2) выявлению и ликвидации шпионов и агентов противника;
- 3) охране важных государственных объектов;
- 4) оказанию помощи в проведении эвакуации, расселении населения после эвакуации;
- 5) оказанию помощи армии в осуществлении мобилизационных планов;
- 6) проведению радиационной и химической разведки после нападения противника,
- 7) специальных операций в зонах поражения;
- 8) пресечению преступлений против личности и имущества;
- 9) осуществлению трудовой и воинской повинности;
- 10) выполнению гражданами и должностными лицами приказов, постановлений, распоряжений органов военного командования и местных органов власти;
- 11) предотвращению и ликвидации паники среди населения и иные¹⁷.

¹⁵ См.: *Действия полиции в условиях катастроф и стихийных бедствий // Борьба с преступностью за рубежом. 1994, N 1. С. 4-9; Рекомендации по мобилизационным планам ликвидации последствий катастроф // Борьба с преступностью за рубежом. 1997, N 10. С. 816; International Criminal Police Review. 1992, July-October. P. 50-64; Law and Order. 1995, 43, N 9. P. 120-125; и др.*

¹⁶ См.: *Die Polizei. 1996, N 4. S. 40.*

¹⁷ См.: *Law and Order Training for Civil Defence Emergency. Instructor Guide. - Part A, 1994. P.1-2; Die Polizei, 1974, N 10. S.324-328.*

Одной из основных обязанностей полиции по линии гражданской обороны считается привлечение как можно большего числа добровольцев из населения с тем, чтобы специальную подготовку получило максимально возможное число жителей страны.

Решающая роль в подготовке полиции к функционированию в военное время принадлежит своевременному и тщательному планированию выполнения возложенных задач и функций, подготовке сотрудников полиции, отработке их действий по сигналам гражданской обороны.

Вопросам подготовки личного состава полиции для выполнения задач гражданской обороны уделяется большое внимание в развитых странах мира, таких как **США, Великобритания, Германия, Франция.**

В мирное время основная деятельность полиции по линии гражданской обороны сводится к подбору кадров, вербовке добровольцев во вспомогательную полицию, поддержанию в состоянии готовности средств связи (так как полиция наряду с другими ведомствами должна оповещать население об угрозе нападения и его последствиях, передавать другие сигналы гражданской обороны) и другой техники, необходимой для действия в военное время.

Полицейские, как правило, получают подготовку по гражданской обороне в ведомственных, военных или специализированных образовательных учреждениях гражданской обороны, а также в центрах, школах, на курсах.

Полицейские в **США** получают основы знаний по гражданской обороне уже в процессе первоначальной подготовки, а в последующем периодически обновляют и пополняют свои знания путем учебы в системе повышения квалификации, продвижения по службе и т.п. Кроме того, определенное количество сотрудников каждого территориального органа проходят специализированную подготовку и становятся в своих подразделениях инструкторами по различным вопросам гражданской обороны (например,

использование индивидуальных средств защиты от современных средств поражения, оказание первой медицинской помощи пострадавшим и т.п.).

Для подготовки вспомогательной полиции к деятельности в системе гражданской обороны в США существуют школы первоначальной подготовки. Новобранцы проходят здесь курс первоначальной подготовки в течение десяти недель. Курс включает все основные направления деятельности полиции при проведении мероприятий гражданской обороны, а также вопросы оказания первой помощи пострадавшим, ведения радиационной и химической разведки и др. Затем они направляются в подразделения вспомогательной полиции, где проходят подготовку по программе полного курса. Для желающих повысить квалификацию существуют дополнительные (промежуточные) курсы. Промежуточный курс включает девять 3-х часовых лекций. Для тех, кто окончил промежуточный курс, существует повышенный курс подготовки, состоящий также из девяти 3-х часовых лекций. На этих курсах в дополнение к деятельности полиции изучают принципы управления и руководства ею. Успешно окончившим курс присваивается офицерское звание. Аналогичная система подготовки существует и в других странах мира¹⁸.

Основная нагрузка в борьбе с последствиями стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций мирного и военного времени, в том числе массовыми беспорядками, в США ложится на формирования Национальной гвардии.

В соответствии с положениями закона принятого в 1933 г., Национальная гвардия является войсками штатов – по своей структуре и системе комплектования, но становится неотъемлемой частью армии, и только президенту дается право ее призыва на федеральную службу после объявления Конгрессом чрезвычайного положения. Кроме того, закон 1933 г.

¹⁸ См.: Князев В.В. Участие полиции некоторых капиталистических стран в деятельности гражданской обороны // Проблемы совершенствования службы охраны

отделил Национальную гвардию от остальной части резервных компонентов, давая ее офицерам и рядовым федеральный статут, предусматривающий равные с офицерами регулярной армии права, что не было сделано в отношении других резервов армии, а также позволило ускорить процесс мобилизации после вступления США во вторую мировую войну, в котором Национальная гвардия сыграла значительную роль¹⁹.

Импульсом для дальнейшего развития Национальной гвардии, изменения ее роли и места в системе вооруженных сил США стало принятие в 1971 г. концепции “единых сил”, в которой были заключены основополагающие принципы, используемые военным командованием и в настоящее время. Национальная гвардия постепенно из организованного резерва армии превращается в ее полноправного партнера.

В настоящее время Национальная гвардия занимает особое место в системе вооруженных сил США. Это один из компонентов резерва американской армии, служащего для мобилизационного развертывания вооруженных сил Соединенных Штатов, создания новых частей и соединений и восполнения потерь в ходе боевых действий, а также для решения **внутригосударственных задач, выполняя ряд важных полицейских функций в условиях мирного и военного времени.**

Войска Национальной гвардии имеются во всех штатах и в мирное время находятся в распоряжении губернаторов, по решению которых могут привлекаться для ликвидации последствий стихийных бедствий, экологических и техногенных катастроф, борьбы с беспорядками, наркобизнесом, защиты частной собственности и ряда других задач, а в ходе мобилизации переподчиняются министерству обороны.

Формирования Национальной гвардии формируются в мирное время на добровольной основе, личный состав проходит специальную подготовку, в

общественного порядка гражданской обороны. М., 1982. С. 93-94.

¹⁹ Millet A., Maslowski P. Op. cit. P.378.

том числе по задачам гражданской обороны и выполнению полицейских функций. В последнее время в подготовке личного состава все большее распространение принимает принцип “воскресной службы”, при котором занятия, тренировки и учения осуществляются в свободное от основной работы время.

Произведенные американскими аналитиками сравнительные расчеты, показали, что резервист обходится государственной казне в 4 раза дешевле, чем военнослужащий регулярных войск. Более того, в 1992 финансовом году на резервные компоненты сухопутных войск было израсходовано только 5 % всего бюджета сухопутных войск. Поскольку Национальной гвардии вменено в обязанность выполнение ряда задач в пределах штата, где дислоцируются ее формирования, часть средств (10%) на ее обеспечение выделяется из местного бюджета.

В связи с изменениями военно-политической обстановки в мире в последнее время, по оценкам американских специалистов, наметилась тенденция возрастания роли вооруженных сил и, в первую очередь, резервных войск во внутригосударственных операциях. Появились более широкие возможности использования Национальной гвардии, в том числе и в борьбе с гражданскими беспорядками, незаконно созданными общественно-политическими образованиями, терроризмом и наркобизнесом.

Формирования Национальной гвардии принимали участие в устранении массовых беспорядков, в освобождении заложников, поиске и поимке бежавших преступников, а также в составе вооруженных сил в вооруженных конфликтах на территории Ирака и Югославии, где выполняли вспомогательную роль в составе частей обеспечения. По мнению американских военных специалистов, подготовка и использование подразделений Национальной гвардии в борьбе с регулярными войсками противника была недостаточно эффективна, а с учетом выплат, социальных гарантий и льгот экономически нецелесообразна.

Следует отметить, что вопросам специальной подготовки должностных лиц ГО, добровольных и профессиональных, в зарубежных странах придается большое значение. Например, в США руководители администрации штатов обязаны окончить курсы “Кризисного руководства”.

Гражданская оборона сил правопорядка в условиях современных вооруженных конфликтов

В последнее десятилетие в мире произошло несколько десятков вооруженных конфликтов, часть из которых продолжается и в настоящее время. Наиболее интенсивными из них являются война в Персидском заливе и военные действия стран НАТО против Югославии. В этих конфликтах принимали участие страны, наиболее развитые в военно-техническом отношении, что позволяет сделать выводы об основных угрозах в отношении сил правопорядка в военное время и мерах по их защите.

Прежде всего можно выделить две стадии в развитии современных вооруженных конфликтов :

первая - возрастание внутренней напряженности в государстве, возникновение вооруженной оппозиции и использование полицейских сил для ее подавления;

вторая - вооруженное вмешательство под “гуманитарными” предлогами ведущих мировых держав или их коалиций.

На первой стадии полиция широко используется при проведении мероприятий по охране общественного порядка, контр-террористических операциях и полувоенных операциях по борьбе с вооруженными группировками. На этой стадии вопросы гражданской обороны фактически сводятся к усиленным мерам по обеспечению безопасности служебных помещений сил правопорядка от террористических действий: защита оконных проемов противогранатными сетками, мешками с песком;

строительство инженерных препятствий для подъезда транспортных средств непосредственно к зданиям и сооружениям; обучение личного состава методам оказания экстренной медицинской помощи.

На втором этапе - органы правопорядка объявляются одними из основных целей вооруженного воздействия с технической стороны превосходящего противника, как это было в **Югославии**. На этом этапе вопросы гражданской обороны в полицейских подразделениях приобретают первостепенное значение. В ходе военных действий в Югославии страны НАТО осуществляли интенсивную разведку ее территории с целью выявления мест дислокации подразделений и органов управления **полиции**, узлов связи и ретрансляторов, транспортных средств и военной техники, складов ГСМ, энергетических объектов (вплоть до отдельных подвижных бензо- и дизель-электрических агрегатов). В этой ситуации мероприятия гражданской обороны и повышения устойчивости функционирования подразделений МВД Югославии приобрели первостепенное значение. К сожалению, информация о проводимых мероприятиях со стороны Югославии по известным причинам не публиковалась, но по сообщениям в военно-технических изданиях можно сделать вывод, что основное внимание уделялось рассредоточению подразделений, методам маскировки мест их дислокации и введению в заблуждение противника использующего средства разведки и поражения. По опубликованным данным²⁰, в зоне наиболее интенсивных военных действий в районе Косово, страны НАТО нанесли авиационные ракетно-бомбовые удары более чем по 600 выявленным целям транспорта и военной техники, однако после ввода в эти районы наземных сил были обнаружены следы фактического поражения менее 50 объектов. По мнению военных специалистов, основная масса ударов была нанесена по ложным целям. Особое внимание уделялось повышению устойчивости связи, тем более, что стационарные радиоизлучающие объекты находились

²⁰ Зарубежное военное обозрение. 1999.

под постоянным воздействием как средств поражения, так и средств радиоэлектронной борьбы. В частности, применялись подвижные ретрансляторы, в качестве которых использовались носимые радиостанции с коротким временем активной работы и быстрым изменением дислокации. Подразделения МВД часто перемещались, запасы ГСМ рассредотачивались. Тем не менее, по официальным данным, потери сотрудников полиции от ударов НАТО были примерно равны потерям в вооруженных силах и составляли около 25% людских потерь Югославии за время конфликта.

Заключение

В последние годы в России создаются качественно новые правовые и организационные условия развития общественных отношений во всех сферах государственной жизни. Это безусловно относится и к сфере обороны. Наша страна активно формирует новую законодательную базу²¹, создает государственные структуры, ищет оптимальные варианты эффективности функционирования государственного механизма в этой сфере. Авторы считают целесообразным и необходимым разумное использование зарубежного опыта.

Несовершенство системы государственного управления России в вопросах защиты населения и территорий можно проиллюстрировать на следующем примере. В Конституции Российской Федерации деятельность по предупреждению и ликвидации ЧС природного и техногенного характера (ЧС мирного времени) отнесена к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В то же время подробные задачи по защите населения и объектов экономики от опасностей, возникающих при ведении военных действий и вследствие этих действий отнесены к исключительному ведению

²¹ См.: Указы Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 года № 2171 "Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства" // *Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации*. 1994, N 51. Ст. 4936; от 15 марта 2000 года № 511 "О классификаторе правовых актов" // *Российская газета*. 2000, 22

Российской Федерации. В ряде публикаций отмечалось, что это определило существование в стране де-юре двух параллельных организационных структур: единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) и системы гражданской обороны. Такое положение негативным образом сказывается на деятельности органов управления, специально уполномоченных на решение задач защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций. Оно создает определенные сложности как по формированию единой системы, так и по созданию нормативной правовой базы ее функционирования. Как следует из вышеизложенного- это не соответствует и мировой практике²². Зарубежный опыт еще раз подтверждает необходимость объединения этих двух систем в одну.

Учитывая геополитические особенности Российской Федерации, возложение задач по защите населения и территорий от ЧС различного характера на систему МВД России, как в странах Западной Европы, для нашей страны нецелесообразно. В этом случае для нас более предпочтительным является использование опыта деятельности FEMA США.

Аналогично зарубежному опыту нормативная база определяет, что органы внутренних дел будут принимать активное участие в проведении мероприятий гражданской обороны. На МВД России возложена задача по созданию двух федеральных служб гражданской обороны - охраны общественного порядка и противопожарной²³. Хотя сами органы внутренних

марта.

²² См.: Шпаковский Ю.Г. Государственное управление системой защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации: социально-правовой аспект. Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1999. С. 256-263; Федулов Г. В. Защита населения от чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации: конституционно-правовое регулирование: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 43; Попова Н.Ф. Организационные и правовые основы деятельности органов внутренних дел в области обороны. М., 1998. С. 67.

²³ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 1999 года №

дел не подлежат развертыванию и остаются в пределах штатной численности мирного времени. Однако в условиях военного времени предусмотрено создание дополнительных войсковых формирований, предназначенных для содействия ОВД в выполнении возложенных на них задач. В то же время задача повышения устойчивости функционирования сил полиции в условиях военного времени решается в основном системой подготовки добровольных формирований, проходящих специальную и военную подготовку. Этот опыт так же может быть востребован в условиях России с учетом ряда таких фактов, как : состояние экономики, степень стабильности общества, менталитет нации и т.д.