

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

Экз. № \_\_\_\_

Дюков А.Н., Мелехин А.В., Попова Н.Ф.

*Гòá:áñòâáííúé è çàðóáæíúé îíúò áääáíèÿ  
ãðæääíñéîé íáíðíú*

Пособие

## **Москва 2002**

## Введение

## 1. *Νοαί ίαεία έα ηέηοαί ú άλαείαί ηείέ ίαίθίί ú Δίηέείηέ Οάάδαөөэ*

Защита гражданского населения в ходе вооруженной борьбы, которая возложена в нашей стране на гражданскую оборону<sup>1</sup>, издавна является одной из актуальных проблем человечества. С развитием средств вооруженной борьбы в геометрической прогрессии возрастают угрозы жизни и здоровью населения. В этой связи, состояние тыла воюющих государств имеет огромное значение для победы в войне. В начале XX века наиболее эффективным средством воздействия на тыл стала боевая авиация, способная наносить удары по промышленным объектам, коммуникациям, населенным пунктам, находящимся на значительном удалении от линии фронта. Тыл воюющих государств перестал быть зоной, находящейся вне сферы вооруженной борьбы. Научно-технический прогресс привел к появлению еще одного средства поражения войск и населения - химического оружия. Впервые оно было применено немецкой армией в апреле 1915 года в виде газовой атаки хлором. Жертвами стали 5 тысяч французских и бельгийских солдат.

В Советской России для защиты населения от налетов немецкой авиации на Петроград в феврале 1918 года была создана противовоздушная оборона (ПВО). Руководство ПВО возлагалось на народного комиссара по военным делам. В развитии гражданской обороны страны Шойгу С.К. и другие специалисты МЧС России выделяют восемь этапов: 1) зарождение и становление местной противовоздушной обороны (МПВО) в 1918-1932 г.г.; 2) местная противовоздушная оборона накануне войны; 3) МПВО в годы Великой Отечественной войны; 4) преобразование МПВО в ГО в 1945-1961 г.г.; 5) становление гражданской обороны в 1961-1972 г.г.; 6) развитие и совершенствование ГО в 1972-1986 г.г.; 7) перестройка гражданской обороны в 1986-1990 г.г.; 8) создание и становление единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и развитие системы ГО

с 1990 года<sup>2</sup>. Каждый этап характеризовался своими особенностями правового и организационного обеспечения.

*На первом этапе* в период гражданской войны были выработаны организационные и правовые основы эвакуационных мероприятий, заложена следующая система в обеспечение защиты населения: оповещение; защита; оказание помощи. 20 апреля 1918 года Совет Народных Комиссаров (СНК) Российской Федерации принял декрет “Об учреждении Всероссийской эвакуационной комиссии”. В дальнейшем шло совершенствование правовых основ проведения указанных мероприятий МПВО<sup>3</sup>.

После окончания гражданской войны эта служба получила дальнейшее развитие. Так, в 1925 году Реввоенсовет СССР законодательно закрепил основные принципы ведения ПВО. Она делилась на активную (авиация, зенитная артиллерия) и на пассивную (местную), проводимую наркоматами, исполкомами Советов и организациями, в чьем ведении находились обороняемые объекты и пункты. Активная ПВО осуществлялась силами и средствами Наркомата по военным и морским делам СССР, а пассивная - силами и средствами гражданских организаций и самого населения. Позднее наименование "пассивная противовоздушная оборона" было заменено другим - "местная противовоздушная оборона".

В ноябре 1925 года СНК СССР принял постановление “О мерах противовоздушной обороны при новых постройках в 500-километровой приграничной полосе”. Это был первый государственный нормативный акт, которым устанавливались нормативные требования по проведению инженерно-технических мероприятий (ИТМ) пассивной противовоздушной обороны. ИТМ имели целью: защиту населения; обеспечение бесперебойной деятельности городов, населенных пунктов, объектов промышленности, транспорта; снижение последствий применения средств поражения; создание условий для

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон Российской Федерации от 12 февраля 1998 года.

<sup>2</sup> См.: От МПВО к гражданской обороне. Под ред. С.К. Шойгу. М., 1998. С. 15.

<sup>3</sup> См.: Там же. С. 33.

быстрой ликвидации последствий авиационных налетов.

27 августа 1926 года Совет труда и обороны СССР принял постановление “Об организации воздушно-химической обороны на путях сообщения СССР”. Постановление предписывало Наркомату путей сообщения строить на железнодорожных станциях убежища, создавать специальные формирования (отряды, команды), обучать рабочих и служащих железнодорожного транспорта мерам противовоздушной и противохимической защиты. Так впервые родились специальные нештатные формирования для проведения работ по защите населения, которые в дальнейшем получили широкое развитие.

14 мая 1927 года было принято постановление Совета труда и обороны (СТО) “Об организации воздушно-химической обороны территории Союза ССР”. Этим документом были определены меры по усилению защиты от возможных ударов с воздуха стратегически важных районов страны, аэродромов, сооружений железнодорожного и водного транспорта, средств связи, заводов, фабрик, складов, крупных населенных пунктов. При этом устанавливался зональный принцип организации ПВО, в соответствии с которым территория страны подразделялась на приграничную угрожаемую зону и тыл. Был утвержден перечень городов, подлежащих активной ПВО. Эти города получили название пунктов ПВО.

Отметим, что зональный принцип защитных мероприятий ПВО стал основой для развития в дальнейшем принципа ГО - дифференцированного подхода к осуществлению ее мероприятий.

Общее руководство ПВО было возложено на Народный комиссариат по военным и морским делам СССР. Непосредственное руководство организацией и ведением воздушно-химической обороны - на командование соответствующих военных округов через их управления Военно-воздушных сил и созданные при них штабы воздушно-химической обороны (ВХО).

В 1929 году впервые были созданы штабы ПВО районов по пассивной обороне. Важные в военном и экономическом отношении предприятия получили название объектов ПВО или воздушно-химической обороны (ВХО) и

они делились на две категории. К первой - были отнесены наиболее крупные промышленные предприятия, электростанции, военные заводы, железнодорожные узлы, базы материально-технического снабжения, фабрики, сооружения, учреждения. Ко второй - менее важные в экономическом отношении заводы, фабрики, сооружения, учреждения. В соответствии с категорией устанавливался объем мероприятий по защите. Так была введена категоричность, в дальнейшем получившая название "по гражданской обороне", сыгравшая важную роль в деле совершенствования защиты населения и территорий.

Начальниками ПВО районов в городах-пунктах ПВО были председатели исполнительных комитетов районных Советов, а на территориях, которые обслуживались отделениями милиции, начальники этих отделений.

В том же году во исполнение постановления Совета Народных Комиссаров СССР приказом Реввоенсовета СССР № 371-71 в военных округах создаются управления ПВО, в состав которых включаются службы: инженерная, химической защиты, внутреннего наблюдения и разведки. Несколько позднее ( в 1931 году) были образованы противопожарная, охраны порядка и безопасности, медико-санитарная, ветеринарная и некоторые другие службы<sup>4</sup>.

В конце 1931 года в Ленинграде впервые были созданы курсы усовершенствования старшего начальствующего состава ПВО и курсы по подготовке среднего начальствующего состава ПВО. Аналогичные курсы были созданы также в Москве и Ростове.

Одновременно с осуществлением государственных мер по укреплению ПВО страны расширялась общественная деятельность оборонных организаций, направленная на подготовку граждан к защите Отечества. Причиной к тому стала агрессивная политика набирающего силы германского империализма, проповедавшего стратегию "тотальной войны"<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> См.: Там же. С. 15.

<sup>5</sup> См.: Гареев М.А. М.В. Фрунзе - военный теоретик. М., 1985.

В эти годы были созданы условия для перехода к новому этапу строительства МПВО, ее законодательному оформлению в самостоятельную государственную систему по защите населения страны от авиационных ударов. Это было сделано в постановлении СНК СССР от 4 октября 1932 года, утвердившем “Положение о противовоздушной обороне территории СССР”<sup>6</sup>. Организационно МПВО еще входила в систему ПВО страны. Руководство МПВО возлагалось на Народный комиссариат по военным и морским делам (с 20 июня 1943 года Наркомат обороны СССР).

*Второй этап*, который можно охарактеризовать как этап совершенствования МПВО охватывает период с 1932 года по 1941 год.

В соответствии с постановлением СНК СССР от 27 августа 1936 года руководители всех наркоматов, а также военное ведомство в течение двух лет обязаны были привести в полную готовность к противовоздушной и противохимической обороне объекты народного хозяйства. Был введен институт начальников МПВО.

Формирования МПВО создавались в районах, на предприятиях, в учреждениях и при домоуправлениях. Были образованы такие формирования МПВО, как оповещения, охраны порядка и наблюдения, противопожарные, медицинские, восстановительные, дегазационные и др.

В связи с тем, что усилия руководства Наркомата обороны (НКО) СССР были сосредоточены на подготовке страны к вооруженной защите, СНК СССР принял решение от 7 октября 1940 года о передаче МПВО в ведение НКВД СССР. Для руководства МПВО в составе НКВД СССР было образовано Главное управление МПВО. Начальниками МПВО по должности были наркомы внутренних дел республик, краев, областей. В городах и районах на этих должностях оставались председатели исполкомов соответствующих Советов.

Опираясь на поддержку местных органов Главное управление МПВО НКВД СССР осуществило ряд первоочередных мероприятий. Были

---

<sup>6</sup> См.: Государственный архив Российской Федерации, ф. 37791, оп. 1с, д. 232. Л. 41-49.

подготовлены и разосланы на места указания и исходные данные для планирования, порядка оповещения и сбора личного состава по тревоге, развертывания сил и средств МПВО с введением “угрожаемого положения” и по сигналу “Воздушная тревога”, а также порядка их действий<sup>7</sup>.

18 мая 1941 года был издан совместный приказ НКВД СССР и НКО СССР, которым закреплялся порядок взаимодействия сил ПВО и МПВО. В составе НКВД, а затем в МВД СССР система гражданской обороны находилась в течение 20 лет.

В соответствие с военной доктриной СССР тех лет, которая не допускала отхода Красной Армии вглубь страны и возможности ведения военных действий на своей территории, мероприятия МПВО в полном объеме проводились лишь в приграничной зоне на глубину дальности действий бомбардировочной авиации противника. На остальной же территории страны работа по подготовке населения к противовоздушной и противохимической защите проводилась лишь организациями Общества содействия обороне, авиационному и химическому строительству СССР.

Несмотря на имеющиеся недостатки, МПВО перед началом Великой Отечественной войны отвечала уровню развития средств воздушного нападения.

*На третьем этапе* в годы войны МПВО приобрела значительный опыт, многое было проверено, усовершенствовано и сделано заново. В ходе войны подтвердился принцип необходимости проведения заблаговременных мероприятий МПВО, прежде всего это касалось подготовки населения к противовоздушной и противохимической защите; подготовки сил и средств; приспособления имеющейся в народном хозяйстве техники и механизмов; накопления средств коллективной и индивидуальной защиты.

Опыт войны показал, что организация боевой деятельности МПВО должна быть рассчитана на продолжительное использование сил и средств, а не на кратковременное, как это предполагалось накануне войны. Поэтому высшей

---

<sup>7</sup> См.: Государственный архив Ярославской области, ф. 1269, оп. 3, д. 61. Л. 6,7.

формой организации МПВО стали военизированные батальоны по типу частей Красной Армии. Однако основные силы МПВО составляли невоенизированные формирования.

В те годы на МПВО возлагались различные задачи: ликвидация очагов поражения; разборка завалов; ремонт зданий; восстановление водопроводных и канализационных сетей; восстановление трамвайных путей; ремонт шоссежных дорог; восстановление линий связи; ремонт и возведение мостов; нахождение и обезвреживание нарезывавшихся бомб и снарядов; тушение пожаров; снос зданий, угрожающих жизни людей; строительство оборонительных сооружений; возведение противотанковых и противопехотных заграждений; установка мин; строительство ложных объектов; оборудование станций и туннелей метро под газоубежища; захоронение трупов и др. Таким образом силы МПВО обеспечивали жизнедеятельность населения, их способность трудиться и защищаться.

МПВО обеспечивала бесперебойную работу промышленных предприятий. С этой целью на железнодорожном транспорте прифронтовых районов создавались передвижные материально-технические базы, пункты медицинской помощи, обмывочные пункты, дегазационные летучки и восстановительные поезда. На предприятиях оборонного и важного народно-хозяйственного значения имелись постоянные аварийно-восстановительные отряды численностью от 150 до 500 человек<sup>8</sup>.

Опыт создания таких отрядов заслуживает внимания с точки зрения защиты важных объектов экономики от высокоточного оружия и обеспечения их устойчивой работы в военное время.

Война показала: защита населения, объектов народного хозяйства и территорий в военное время является делом всего населения; правильность сложившейся системы подготовки кадров МПВО, которые обеспечили надежную защиту населения и народного хозяйства, населенных пунктов, их жизнедеятельность и бесперебойную работу промышленности, транспорта.

Главным итогом деятельности МПВО в годы войны является то, что противнику не удалось существенно нарушить работу нашего тыла и тем самым она внесла заметный вклад в победу над фашистской Германией.

*На четвертом этапе*, который длился с 1945 года по 1961 год произошло преобразование МПВО в ГО. Развитие военной техники после войны, появление и массовое поступление на вооружение ядерного оружия, стратегических сил его доставки потребовало создания единой общегосударственной системы защиты тыла страны.

В этот период происходили изменения в структуре управления МПВО. После реорганизации *МВД СССР* с 16 мая 1951 года ГУМПВО *МВД СССР* было преобразовано в Главное управление службы МПВО (ГУСМПВО) *МВД СССР*<sup>9</sup>, аналогичные изменения осуществлялись и в *МВД*, *УВД*, а штабы МПВО городов (районов) были преобразованы в службу местной противовоздушной охраны *МВД*. 29 июня 1955 года ГУСМПВО *МВД СССР* было преобразовано в штаб МПВО страны. На местах управления службы заменены областными, краевыми, республиканскими штабами МПВО<sup>10</sup>. По приказу *МВД СССР* от 28 июня 1954 года № 00565 в ГУСМПВО был создан научно-технический отдел<sup>11</sup>. Указанные структурные изменения стали следствием возложения на *МВД СССР* задач проведения мероприятий по обеспечению защиты населения страны от ядерного оружия и подготовки населения к защите от бактериологического оружия<sup>12</sup>.

Руководство СССР осознало необходимость осуществления мероприятий по защите населения от оружия массового поражения (ОМП) по всей территории страны, что нашло отражение в утвержденном правительством страны 14 апреля 1956 года Положении о местной противовоздушной обороне Союза ССР.

---

<sup>8</sup> См.: От МПВО к гражданской обороне. Под ред. С.К.Шойгу. М., 1998. С. 95.

<sup>9</sup> См.: Российский государственный военный архив (РГВА), оп. 1, д. 53. Л. 162.

<sup>10</sup> См.: РГВА, ф. 37878, оп. 1, д. 3454. Л. 322.

<sup>11</sup> См.: РГВА, ф. 37878, оп. 1, д. 1039. Л. 303.

<sup>12</sup> См.: Там же. Л. 274.

Начальником МПВО страны оставался министр внутренних дел СССР. Теперь он осуществлял руководство МПВО не через ГУСМПВО МВД СССР, которое было упразднено, а через штаб МПВО страны. Начальниками МПВО союзных и автономных республик оставались соответствующие министры внутренних дел. Начальниками МПВО краев, областей, городов и районов стали председатели их исполкомов Советов депутатов трудящихся.

Решение правительства страны о преобразовании МПВО в систему гражданской обороны (ГО) в 1961 году<sup>13</sup>, завершило процесс пересмотра устоявшихся взглядов на защиту населения, объектов экономики и территорий в условиях возможного применения противником оружия массового поражения.

*На следующем пятом этапе*, который охватывает 1961-1972 годы, проходило становление гражданской обороны. Отличие системы ГО от МПВО состояло в следующем: 1) все мероприятия ГО планировались и реализовывались по всей территории страны и касались каждого гражданина и коллектива; 2) система защитных мер должна была обеспечить защиту населения и территории страны от поражающих факторов оружия массового поражения, что усложняло задачу; 3) расширился круг задач, решаемых ГО, в частности повышение устойчивости функционирования промышленности в военное время; 4) опыт Хиросимы и Нагасаки показал, что многократно возросла сложность выполнения задачи по ликвидации последствий применения оружия массового поражения, когда одновременно необходимо оказывать помощь сотням тысяч пострадавших и ликвидировать огромные массовые разрушения и др.

В основу вероятной модели будущей войны была взята модель, при которой непосредственному ведению боевых действий предшествует так называемый “особый период”. Предполагалось, что этот период продлится от нескольких дней до нескольких месяцев и стороны смогут провести необходимые подготовительные мероприятия по защите населения. В

---

<sup>13</sup> См.: Положение о гражданской обороне Союза ССР. Утверждено постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 июля 1961 года N 639-275.

соответствии с этой концепцией все мероприятия ГО делились на три группы.

Мероприятия первой группы проводились заблаговременно в мирное время. К ним относились: а) разработка планов ГО; б) подготовка органов управления и сил ГО; в) создание фонда защитных сооружений, средств индивидуальной защиты, пунктов управления, систем оповещения, обучение населения и др.

Мероприятия второй группы проводились в “особый период”. К ним относились: а) наращивание фонда защитных сооружений; б) перевод системы с мирного на военное положение; в) развертывание сил; проведение эвакуационных мероприятий и др.

К третьей группе относились мероприятия, проводимые в военное время.

Был принят принцип дифференцированного подхода к защите населения. В соответствии с ним в мирное время строились убежища для наибольшей работающей смены предприятий, которые должны были продолжить работу в военное время в категорированных городах. Таких убежищ требовалось, примерно, для 15 млн. человек.

Остальная часть городского населения подлежала эвакуации в загородную зону. В ней предусматривалось создание фонда противорадиационных укрытий для местного и эвакуированного населения. В случае применения ОМП должны быть организованы массовые спасательные работы в очагах поражения.

На государственном уровне эта концепция была закреплена в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 4 ноября 1963 года № 1132-416 “О мероприятиях по защите населения страны от оружия массового поражения”, которые называют основными принципами защиты населения. В системе ГО, в основном, сохранилась структура органов и сил МПВО. Вместе с тем, были внесены и существенные коррективы. Укреплялись территориальные звенья, была увеличена штатная численность штабов ГО республик, краев, областей, городов. Одновременно усиливалась ведомственная составляющая ГО. Кроме территориальной системы органов ГО, во всех министерствах и ведомствах стали создаваться ведомственные структуры ГО.

Таким образом, структура ГО перешла на построение по территориально-производственному принципу.

*На шестом этапе* в период 1972-1986 годов проходило развитие и совершенствование ГО.

В начале 70-х годов несколько изменилась военно-стратегическая обстановка. У вероятного противника была взята на вооружение “концепция первого обезоруживающего удара”<sup>14</sup>. Наряду со стратегическими наступательными силами на передний план в качестве средств первого удара выдвигались ракеты средней дальности, размещаемые в Западной Европе. Малое подлетное время (10-12 мин.) делало их идеальным средством стремительного удара по выбранным целям. Реально возникла угроза внезапного ядерного нападения на территорию СССР. ГО превратилась в один из важных факторов стратегического равновесия.

Сложившаяся обстановка потребовала внести коррективы в деятельность ГО, прежде всего повысить эффективность защиты населения. Для этого необходимо было увеличить фонд защитных сооружений и создать надежную систему оповещения населения, резко сократить время перевода ГО с мирного на военное положение, провести комплекс мероприятий в области повышения устойчивости работы народного хозяйства в военное время и др.

Следует отметить, что в целом концепция ГО, выработанная в предшествующие годы, не менялась. Предусматривалось проведение более разностороннего комплекса мероприятий в городах и на объектах, которые могли подвергнуться ударам противника. Их можно было разделить на три группы. К первой группе относились мероприятия, связанные с обеспечением защиты населения от ОМП. К второй - направленные на повышение устойчивости функционирования экономики и уменьшение возможности ущерба в народном хозяйстве при применении противником ОМП. К третьей - по ликвидации последствий нападения противника.

Указанные тенденции нашли отражение в Положении о гражданской

обороне Союза ССР, утвержденном постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 18 марта 1976 года № 201-78.

В новом Положении были учтены принципиальные решения по наиболее общим вопросам ГО, произошедшие изменения в структуре государственного управления, а также опыт организации и выполнения мероприятий ГО, накопленный ранее. Было определено, что ГО СССР является составной частью системы общегосударственных оборонных мероприятий, направленных на защиту населения от оружия массового поражения и других средств нападения противника. По значимости ГО выводилась на уровень вооруженной защиты.

Система ГО СССР структурно входила в состав Министерства обороны СССР и строилась по территориально-производственному принципу. Общее руководство ГО осуществлялось Советом Министров СССР, непосредственное - Министерством обороны СССР, а повседневное - заместителем Министра обороны СССР - начальником ГО СССР.

Для выполнения инженерно-технических, медицинских и других мероприятий ГО, подготовки для этого сил и средств создались службы ГО. Они подразделялись на общесоюзные, республиканские, краевые, областные, районные, городские и объектовые. К общесоюзным службам относились: медицинская, охраны общественного порядка, противопожарная и защиты сельскохозяйственных животных и растений.

К силам ГО, кроме служб, относились также невоенизированные формирования, воинские части ГО и привлекаемые в соответствии с планами ГО организации и учреждения министерств, ведомств и исполнительных комитетов Советов народных депутатов.

Силы ГО в мирное время могли привлекаться для ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Структура и задачи ГО СССР максимально соответствовали системе управления централизованного государства с административной системой

---

<sup>14</sup> См.: Люди и дела гражданской обороны. М., 1974. С. 42.

управления экономикой. Гражданская оборона СССР общепризнанно была самой мощной в мире системой защиты населения и обеспечения устойчивости функционирования народного хозяйства в условиях войны с массированным применением современных средств поражения.

1 декабря 1976 года в составе Министерства обороны СССР был создан ВНИИ ГО. Он являлся головным НИИ по проведению научных исследований и подготовке предложений по повышению устойчивости функционирования народного хозяйства страны в военное время, методическому руководству научными исследованиями в области ГО в министерствах и ведомствах и координации этой работы. В связи с этим в 1978 году в составе НЦИПУ Академии МВД СССР были созданы оборонные отделы, которые занимались научными исследованиями по защите личного состава ОВД от оружия массового поражения, по повышению устойчивости функционирования Министерства в военное время, по совершенствованию системы управления МВД СССР в военное время и другими проблемами. По заказу ВНИИ ГО было выполнено большое количество НИР, направленных на совершенствование ГО Министерства и СООП ГО.

*На седьмом этапе*, который длился с 1986 года по 1990 год осуществлялась перестройка ГО. Ориентация на решение задач только военного времени привела к тому, что ГО стояла в стороне от потребностей мирного времени. Гражданской обороной не были своевременно учтены изменения, происходящие в структуре отраслей народного хозяйства, которые требовали расширения задач, решаемых ею при ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЧС) мирного времени. Низка была готовность штабов ГО на местах.

Наиболее рельефно эти недостатки проявились при аварии на Чернобыльской АЭС. Опыт ликвидации ее последствий показал, что готовность системы ГО не может обеспечить выполнение внезапно возникающих задач мирного времени. Структура ГО, состав сил и средств, система обучения и подготовки, ориентированные на выполнение задач только военного времени, уже не отвечали современным требованиям.

Опыт ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС потребовал принятия ряда безотлагательных мер по перестройке ГО в плане непосредственного решения задач по защите населения и территорий от ЧС, вызванных стихийными бедствиями, промышленными авариями и катастрофами. Такие меры были определены в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 30 июля 1987 года № 886-213 “ О мерах по коренной перестройке системы гражданской обороны”.

Однако было бы неверно связывать коренную перестройку системы ГО только с Чернобыльскими событиями. Они явились лишь толчком, ускорившим процесс реорганизации. Необходимость изменения приоритетов ГО была вызвана: 1) ускорением темпов и масштабов научно-технической и производственной деятельности; 2) использованием в производстве сложных технологий и систем по выпуску опасной продукции; 3) износом технологического оборудования; 4) несоблюдением правил техники безопасности на производстве и др.<sup>15</sup>.

Последовавшие за чернобыльской аварией другие катастрофы, которые прокатились по территории СССР в 1986-90 годах, подтвердили правильность намеченных мер по повышению готовности ГО в условиях мирного времени. Однако жизнь показала, что система ГО самостоятельно не способна была обеспечить сохранение жизни людей в современных условиях. Только в комплексе мер политического, экономического, военного и социального характера можно реально повысить эффективность защиты населения и территории при ЧС мирного времени и от военных действий. Необходимо было создать единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). Решить эту задачу предстояло на следующем этапе развития ГО.

*На восьмом этапе* 15 декабря 1990 года было принято постановление Совета Министров СССР, которым было введено в действие Временное положение о государственной системе по предупреждению и действиям в

чрезвычайных ситуациях. В соответствии с ним система состояла из органов управления и сил, привлекаемых к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций мирного и военного характера. К органам управления относились комиссии по чрезвычайным ситуациям, создаваемые на разных уровнях территориального и ведомственного управления. К силам относились силы ГО, профессиональные спасательные, аварийно-восстановительные, медицинские силы и средства, противопожарные формирования министерств и ведомств, больничные базы и другие силы, которые привлекались к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

В целях радикального улучшения работы по защите населения и объектов экономики при ЧС мирного и военного времени, придания этой работе общенациональной значимости, возведение ее на уровень государственной политики 27 декабря 1990 года Совет Министров РСФСР принял постановление № 606 “Об образовании Российского Корпуса спасателей” на правах Государственного комитета РСФСР. Дата принятия этого постановления считается днем создания будущего Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.

Уже первые месяцы деятельности Корпуса показали трудности его функционирования из-за недостатка полномочий. Для их устранения указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 30 июля 1991 года № 1617-1 Российский Корпус спасателей был преобразован сначала в Государственный комитет РСФСР по чрезвычайным ситуациям, а затем Указом Президента РСФСР от 18 декабря 1991 года № 305 в Государственный комитет при Президенте РСФСР по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (ГКЧС). Этот Указ определил задачи комитета, определил порядок передачи ему от Министерства обороны войск ГО, предписывал создание Штаба войск ГО РСФСР и 9 региональных центров.

---

<sup>15</sup> См.: Шойгу С.К., Воробьев Ю.Л., Владимиров В.А. Катастрофы и государство. М., 1997.

В результате принятия указанного нормативного правового акта был создан федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный на решение задач в области защиты населения и территории от ЧС природного и техногенного характера и от опасностей, возникающих при военных действиях или вследствие их. В этой связи необходимо отметить, что ГКЧС в 1994 году был реорганизован в Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий<sup>16</sup>.

В 1992 году постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля N 261 была создана Российская система предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях (РСЧС)<sup>17</sup>.

В 1995 году постановлением Правительства Российской Федерации от 5 ноября № 1113 она была преобразована в Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС)<sup>18</sup>. Указанная система предназначена уже только для предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданская оборона вновь обособляется и не входит в нее. Отмеченное привело к наличию двух систем по защите населения и территорий от ЧС мирного характера и военных опасностей.

12 февраля 1998 года вступил в действие Федеральный закон Российской Федерации "О гражданской обороне". В Законе сохранились существовавшие в стране до его принятия, а также используемые в мировой практике подходы к ведению гражданской обороны: территориально-производственный принцип ее организации; обязательность участия в решении задач ГО органов государственной власти различного уровня, организаций, учреждений,

---

<sup>16</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 1994 г. N 457 "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994, N 4. Ст. 361.

<sup>17</sup> См.: Положение о Российской системе предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях. Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 18 апреля 1992 г. N 261 // Сборник нормативных актов Российской Федерации. 1992, N 13. Ст. 27-28.

предприятий, независимо от форм собственности и всего населения. Сохранен институт начальников гражданской обороны. Руководство гражданской обороной в органах исполнительной власти и организациях осуществляют их руководители.

Органами, осуществляющими управление гражданской обороной, являются: а) федеральный орган исполнительной власти, специально уполномоченный на решение задач в области гражданской обороны (в настоящее время МЧС России) и его территориальные органы; б) структурные подразделения органов исполнительной власти, специально уполномоченные на решение задач в этой области; в) структурные подразделения (работники) организаций, специально уполномоченные на решение задач в этой области.

Для выполнения задач гражданской обороны создаются федеральные, республиканские, краевые, областные, автономной области и автономных округов, районные, городские службы ГО. Также могут создаваться службы ГО и в организациях. Решение о создании этих служб принимают соответствующие начальники гражданской обороны.

В настоящее время созданы пять федеральных служб гражданской обороны: 1) охраны общественного порядка; 2) противопожарная; 3) медицинская; 4) защиты сельскохозяйственных животных и растений; 5) защиты материальных и культурных ценностей. Причем две первые создаются и функционируют на основе соответствующих подразделений МВД России<sup>19</sup>.

К силам гражданской обороны относятся войска гражданской обороны и гражданские организации гражданской обороны (далее по тексту формирования), которые создаются в организациях по территориально-производственному принципу. До принятия Федерального закона "О гражданской обороне" они назывались невоенизированными формированиями

---

<sup>18</sup> См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1995, N 46. Ст. 4459.

<sup>19</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 1999 года № 1266 "О федеральных службах гражданской обороны" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999, № 47. Ст. 5718.

ГО. Порядок их создания и деятельности определяется соответствующими нормативными актами<sup>20</sup>.

Для выполнения задач по гражданской обороне могут привлекаться Вооруженные Силы Российской Федерации, другие войска и воинские формирования, а также аварийно-спасательные службы и аварийно-спасательные формирования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В мирное время войска гражданской обороны могут привлекаться к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, вызванных авариями, катастрофами и стихийными бедствиями.

Для обеспечения защиты населения от современных средств нападения создается фонд защитных сооружений, запасы средств индивидуальной и медицинской защиты и другого имущества ГО<sup>21</sup>.

В связи с проходящим процессом приватизации предприятий, учреждений и организаций были приняты меры, направленные на сохранение имеющихся объектов и имущества гражданской обороны. Была запрещена приватизация следующих объектов и имущества гражданской обороны: пунктов управления органов государственной власти Российской Федерации, органов местного самоуправления с комплексом защищенных сооружений и наземным комплексом (наземными элементами систем жизнеобеспечения пунктов управления, размещаемого в них аппарата и обслуживающего персонала, складами для хранения продовольствия, медикаментов, оборудования и имущества); отдельно стоящих убежищ гражданской обороны; встроенных

---

<sup>20</sup> См.: Указ Президента Российской Федерации от 27 мая 1996 года N 784 "Вопросы гражданской обороны Российской Федерации" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996, N 22. Ст. 2671; постановление Правительства Российской Федерации от 10 июня 1999 года № 620 "О гражданских организациях гражданской обороны" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999, № 24. Ст. 2982.

<sup>21</sup> См.: постановления Правительства Российской Федерации от 15 апреля 1994 г. N 330-15 "О мерах по накоплению и использованию имущества гражданской обороны"; от 29 ноября 1999 года № 1309 "О порядке создания убежищ и иных объектов гражданской обороны"; и др.

убежищ гражданской обороны; специализированных складских помещений для хранения имущества гражданской обороны; имущества гражданской обороны<sup>22</sup>.

В 1993 году Российская Федерация вступила в Международную организацию гражданской обороны в целях более широкого использования международного опыта, накопленного в этой организации, и координации совместных действий по проведению спасательных и неотложных восстановительных работ в случае стихийных бедствий и техногенных катастроф<sup>23</sup>.

Как уже отмечалось, учитывая стратегию и сущность задач государства в области предупреждения и ликвидации ЧС различного характера, нормы международного права, необходимо объединение РСЧС и ГО в одну систему.

Проблемы совершенствования правовых основ деятельности ГО затрагиваются в ряде научных исследований<sup>24</sup>.

Необходимо отметить, что *МВД России* играет важную роль в выполнении мероприятий гражданской обороны страны. На Министерство возложены обязанности по гражданской обороне, которые заключаются в: 1) разработке и осуществлении мероприятий по охране общественного порядка, охране материальных и культурных ценностей в военное время; 2) обеспечении восстановления и поддержании порядка в районах, пострадавших при ведении военных действий или вследствие этих действий; 3) создании федеральной

---

<sup>22</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1994 года N 359 "Об утверждении Положения о порядке использования объектов и имущества гражданской обороны" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994, N 2. Ст. 87.

<sup>23</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 22 февраля 1993 г. N 142 "О вступлении Российской Федерации в Международную организацию гражданской обороны" // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993, № 9. Ст. 740.

<sup>24</sup> См.: Черничко Б. Некоторые аспекты концепции ГО // Гражданская оборона. 1989, № 5. С. 63; Шпаковский Ю.Г. Государственное управление системой защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в Российской Федерации: социально-правовой аспект. Дис... докт. юрид. наук. М., 1999. С.256-263; Федулов Г.В. Гражданская защита Российской Федерации. Правовые аспекты // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. 1997, № 11. С. 19-24; Доровской С.М., Паничкин С.Ю., Попова Н.Ф. Некоторые вопросы совершенствования правового регулирования деятельности ОВД при проведении мероприятий ГО // Проблемы совершенствования деятельности ОВД и внутренних войск в экстремальных условиях. М., 1997. С. 47; Дюков А.Н., Попова Н.Ф. О проблемах развития гражданской обороны //

службы гражданской обороны охраны общественного порядка и противопожарной службы гражданской обороны и руководстве их деятельностью; 4) осуществлении контроля за организацией и готовностью аналогичных служб в субъектах Российской Федерации. Необходимо отметить, что одновременно в органах внутренних дел выполняется комплекс мероприятий по защите личного состава от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий. На этом вопросе мы остановимся ниже.

На основе вышесказанного можно прийти к таким выводам.

1. Из анализа нормативной правовой базы функционирования гражданской обороны можно заключить, что последняя прошла в своем развитии 8 этапов, каждый из которых характеризовался своим правовым обеспечением, соответствующим уровню развития средств нападения. Законодательно из местной противовоздушной обороны, мероприятия которой проводились только на глубину действия вражеской авиации, она превратилась в гражданскую оборону - систему общегосударственных мероприятий по защите населения от оружия массового поражения, которые осуществлялись по всей территории страны.

2. Катастрофа на Чернобыльской АЭС выявила недостатки организации и правовом обеспечении гражданской обороны, показала ее неспособность выполнить внезапно возникающие задачи мирного времени, потребовала принятия неотложных организационных и правовых мер по перестройке ГО для решения в первую очередь задач по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В этих целях соответствующими подзаконными актами регламентировалось создание Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Российской системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях.

Правовая база создания РСЧС определяла необходимость объединения усилий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, предприятий и учреждений, общественных объединений, необходимых сил и средств для выполнения комплекса мероприятий в целях предупреждения и ликвидации ЧС техногенного, природного и военного характера.

3. В 1995 году постановлением Правительства Российской Федерации РСЧС была преобразована в Единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Данный юридический документ возложил на РСЧС задачи только по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Отмеченное привело к возникновению в стране двух государственных систем по защите населения и территорий от ЧС мирного характера и военных опасностей. Как уже подчеркивалось, проблемы, связанные с местом и ролью ГО в РСЧС и наоборот, отсутствие четкого распределения между ними компетенции, а также органов управления, сил и средств привело к дублированию ими функций, двойственному подчинению (главам органов исполнительной власти - соответствующим начальникам ГО и председателям комиссий по чрезвычайным ситуациям), затруднениям в правоприменительной практике и неоднозначному толкованию понятийного аппарата на местах. В целях устранения отмеченных правовых коллизий, по нашему мнению, необходимо законодательно закрепить объединение РСЧС и ГО в одну систему.

4. В 1998 году был принят Федеральный закон Российской Федерации "О гражданской обороне". Впервые в стране в данной области был принят федеральный закон. Ранее ее организация и деятельность регламентировалось подзаконными актами. В этом законе дано: понятие гражданской обороны; определены задачи и принципы ее проведения; полномочия органов государственной власти; органов местного самоуправления; обязанности организаций и граждан в этой области; а также органы управления, силы и средства гражданской обороны. Связи с принятием данного закона началось

обновление нормативной правовой базы по всем направлениям подготовки и ведения гражданской обороны. В целях реализации Закона уже принято более десяти постановлений Правительства Российской Федерации, регламентирующих деятельность гражданских организаций гражданской обороны, порядок создания убежищ и иных объектов гражданской обороны, порядок отнесения территорий и организаций к категориям по гражданской обороне, и другие вопросы. Однако, до сих пор не утверждены Положение о гражданской обороне Российской Федерации, Основы подготовки и ведения гражданской обороны в Российской Федерации и другие нормативные правовые акты.

5. Правовое обеспечение гражданской обороны МВД России на всех этапах ее развития базировалось на соответствующих законодательных и подзаконных актах. В настоящее время в Министерстве идет активная работа по переработке ведомственной нормативной базы в этой области, подготовлен План мероприятий МВД России по реализации Федерального закона “О гражданской обороне” от 17 сентября 1998 года, согласно которому необходимо переработать более 30 ведомственных нормативных актов.

6. МВД России играет важную роль в системе гражданской обороны страны. Постановлением Правительства Российской Федерации от 18 ноября 1999 года № 1266 на него возложена обязанность по созданию двух федеральных служб гражданской обороны - охраны общественного порядка и противопожарной. Правовое обеспечение деятельности органов внутренних дел в системе гражданской обороны страны, а также выполнение мероприятий по защите личного состава от военных действий или вследствие этих действий будет рассмотрено в ниже.

***2. Ááí áçèñ òáááðàèüü íé ñéóçáú äðàçáàí ñéíé íáíðíú îððáí ú  
íáùáñðáñ í íã í îðÿáçá***

При рассмотрении становления и развития федеральной службы гражданской обороны охраны общественного порядка необходимо отметить, что и на МВД СССР для обеспечения общественного порядка, безопасности дорожного движения, учета потерь населения при проведении мероприятий гражданской обороны была возложена задача по организации деятельности службы охраны общественного порядка гражданской обороны (служба ООП ГО)<sup>25</sup>. Для реализации своего предназначения она должна была выступать управленческой структурой с более высоким, чем в обычных условиях, уровнем координации усилий всех включенных в нее подразделений милиции. Однако, как показало существование службы ООП ГО достижение ее качественных характеристик оказалось сопряженным с проявлением различного рода противоречий. Особенно отчетливо они проявились по мере формирования новой правовой базы деятельности органов внутренних дел и, в частности милиции. Для уяснения сути этих противоречий и выработки путей их преодоления рассмотрим причины возникновения и правовое обеспечение функционирования службы ООП ГО и ее фактическую роль в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций мирного времени.

Первым ведомственным нормативным актом, в соответствии с которым в городах-пунктах противовоздушной обороны началась активная работа по организации деятельности службы охраны общественного порядка местной противовоздушной обороны (служба ООП МПВО), было указание начальника Главного управления милиции НКВД СССР от 20 ноября 1941 года "О работе органов милиции в условиях противовоздушной обороны"<sup>26</sup>. В этом акте устанавливалось (п.1), что в условиях ПВО органы милиции входят в состав МПВО как служба охраны общественного порядка. Основными задачами ее являлись: охрана общественного порядка при проведении мероприятий МПВО; наблюдение за выполнением населением установленных правил поведения в

---

<sup>25</sup> См.: Приказ МВД СССР от 3 августа 1978 г. № 0035 "Об утверждении Положения о гражданской обороне МВД СССР".

<sup>26</sup> См.: Государственный архив Российской Федерации, ф. 9415с, оп. 3с, д. 12. Л. 10.

условиях ПВО; содействие командам МПВО в ликвидации последствий воздушного нападения противника<sup>27</sup>.

После реорганизации МПВО страны в ГО в Положении об общесоюзной службе охраны общественного порядка гражданской обороны<sup>28</sup> на нее возлагается новая задача - "учет потерь населения в военное время". Ее появление было определено Положением о гражданской обороне Союза ССР от 18 марта 1976 года N 201-78 и свидетельствовало о важности проведения этой работы при выполнении мероприятий ГО. Учет должен осуществляться в период проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ в очагах поражения, на пунктах сбора погибших и в местах захоронения группами учета потерь населения.

Изменение приоритетов выполнения задач гражданской обороны с военного времени на чрезвычайные ситуации мирного времени после аварии на Чернобыльской АЭС вызвали необходимость уточнения содержания задач и ее служб. Это было сделано в Положении об общесоюзной службе охраны общественного порядка гражданской обороны, утвержденном приказом Министра внутренних дел СССР и начальника гражданской обороны СССР от 1 декабря 1986 года N 0326/041. В нем определялось, что службу ООП ГО создает МВД СССР на базе милиции для разработки и осуществления мероприятий по охране общественного порядка, обеспечению безопасности дорожного движения, учета потерь населения не только в военное время, но и при ликвидации последствий стихийных аварий, промышленных аварий и катастроф. Служба создавалась на базе самостоятельных структурных подразделений МВД, УВД, ГРЛОВД и их сил, а также частей охраны порядка и безопасности, формируемых на военное время.

---

<sup>27</sup> См.: Ильичев В.И., Левчук Б.Ф. Подготовка органов внутренних дел к охране общественного порядка при проведении мероприятий гражданской обороны. М., 1989. С. 16; Ильичев В.И. Организационно-правовые основы деятельности советской милиция в системе гражданской обороны СССР: Дис... канд.юрид.наук. М., 1969. С. 54.

<sup>28</sup> Введено в действие приказом МВД СССР и начальника гражданской обороны СССР от 29 ноября 1979 года N 081/033.

Непосредственное руководство ей осуществлял начальник общесоюзной службы ООП ГО - заместитель министра внутренних дел СССР, курирующий ГУООП. Начальником Штаба службы назначался начальник ГУООП МВД СССР. Мероприятия службы планировались и отражались в плановых документах сначала на военное время, а после аварии на Чернобыльской АЭС - и на случай ликвидации последствий ЧС мирного времени.

Несмотря на наличие правовых основ подготовки и функционирования службы ООП ГО, попытки ее непосредственного привлечения для организации деятельности службы при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера оказались безуспешными. Опыт участия органов внутренних дел в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций со всей очевидностью показал, что она никогда не выступала как организационная единица. В мероприятиях по ликвидации последствий стихийных бедствий, крупных производственных аварий и катастроф участвовали все силы и средства органов внутренних дел, а не только те, которые формально были объединены в службу ООП ГО. Для обеспечения общественного порядка и общественной безопасности привлекались силы и средства не только милиции, но и других служб органов внутренних дел <sup>29</sup>.

Практика деятельности органов внутренних дел по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций мирного времени показала, что служба ООП ГО существует только на бумаге. Этим по-видимому можно объяснить, тот факт, что приказ МВД России № 301 дсп - 93 г. отменил создание службы на базе Министерства.

Упразднение службы ООП ГО на уровне Министерства внутренних дел Российской Федерации юридически было неправомерно, так как отменить ее

---

<sup>29</sup>См.: Деятельность органов внутренних дел и внутренних войск МВД СССР при ликвидации последствий аварий на атомных электростанциях (из опыта Чернобыльской АЭС). М., 1988; Проблемы повышения готовности органов внутренних дел к охране общественного порядка и безопасности в особых условиях: Сборник материалов научно-тактической конференции (ноябрь 1989 г.). М., 1990; и др.

создание может только начальник гражданской обороны России, которым является Председатель Правительства страны.

Предложения по упразднению службы охраны общественного порядка гражданской обороны высказывались на научно-практической конференции "Проблемы повышения готовности органов внутренних дел к охране общественного порядка и безопасности в особых условиях" в ноябре 1989 года<sup>30</sup>, на совещаниях работников мобилизационных подразделений органов внутренних дел<sup>31</sup>. Но, эти предложения не прошли.

После принятия Федерального закона "О гражданской обороне" служба стала называться федеральной службой гражданской обороны охраны общественного порядка (федеральная служба ГО ООП)<sup>32</sup>. Предусмотрено, что она создается на базе милиции общественной безопасности в целях организации и проведения мероприятий гражданской обороны, направленных на поддержание общественного порядка в городах и других населенных пунктах, маршрутах эвакуации населения, а также обеспечения охраны материальных и культурных ценностей. Для решения задач службы могут с привлекаться другие подразделения органов внутренних дел, а также соединения и части внутренних войск МВД России. Нетрудно заметить, что при такой формулировке целей создания службы вне ее полномочий остались обеспечение безопасности дорожного движения и учет потерь населения. Однако, выполнять эти задачи службе придется, так как без их выполнения невозможно будет успешно провести мероприятия гражданской обороны.

При рассмотрении сущности задач, возложенных на службу ГО ООП видно, что они являются задачами, возложенными на Министерство внутренних

---

<sup>30</sup> См.: Проблемы повышения готовности ОВД к охране общественного порядка и безопасности в особых условиях: Матер. науч.-практ. конф. (ноябрь 1989 г.). М., 1990. С. 34, 109.

<sup>31</sup> См.: Информационный сборник по проблемам военно-мобилизационной работы и гражданской обороны. 1993, N 14. С. 35; и др.

<sup>32</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 1999 года № 1266 "О федеральных службах гражданской обороны" // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999, № 47. Ст. 5718; Приказ МВД России от апреля 2000 г. № "Об

дел Российской Федерации, которые оно призвано выполнять в любых условиях, в том числе и при ликвидации последствий ЧС мирного времени и в военное время. Поясним это на примере рассмотрения сущности понятия обеспечение общественного порядка<sup>33</sup>. В условиях проведения мероприятий гражданской обороны сущность обеспечения общественного порядка остается неизменной, перемены происходят в тактике деятельности органов внутренних дел. Общественный порядок при этом включает общественные отношения между людьми, складывающиеся при проведении мероприятий гражданской обороны. Он выражается в поведении граждан и действиях должностных лиц в местах осуществления указанных мероприятий, в фактическом соблюдении гражданами и должностными лицами адресованных им запретов, дозволений и предписаний, закрепленных в соответствующих правовых нормах.

Общественный порядок и его охрана в мирное время связаны главным образом с пребыванием людей в общественных местах, обеспечением при этом спокойствия, личной и имущественной безопасности граждан<sup>34</sup>, то в военное время общественный порядок и его охрана будут связаны прежде всего с защитой населения от негативных факторов применения современных средств поражения, с обеспечением действий сил гражданской обороны по ликвидации их последствий.

Вопросу обеспечения общественного порядка и безопасности дорожного движения при проведении мероприятий гражданской обороны много внимания уделяется в специальной юридической литературе. Теоретические и практические аспекты проблемы рассматривались в работах В.А.Баранова,

---

утверждении положения о федеральной службе гражданской обороны охраны общественного порядка”.

<sup>33</sup> См.: Веремеенко И.И. Сущность и понятие общественного порядка // Сов. государство и право. 1982, № 3. С. 26; Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка. М., 1981; Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965; и др.

<sup>34</sup> См.: Кондрашов Б.Л. Общественная безопасность и административно-правовые средства ее обеспечения: Дис... докт.юрид.наук. М., 1998; Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях: Дис. в виде науч. докл... докт.юрид.наук. М., 1996; и др.

В.И.Ильичева, В.В.Князева, Б.Ф.Левчука, Ф.С.Разаренова, Е.С. Слесаревой, С.И. Рябова и др<sup>35</sup>.

Анализ ведомственной нормативной базы по вопросам гражданской обороны, специальной литературы и обобщение опыта участия сил и средств органов внутренних дел при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера позволил нам сформулировать порядок ее организации, основные задачи и функции федеральной службы гражданской обороны охраны общественного порядка (служба ГО ООП), которые были объявлены в Положении о ней, утвержденном приказом МВД России от 22 мая 2000 года № 559 дсп. Федеральная служба ГО ООП является нештатным объединением, в состав которой входят: орган управления федеральной службы ГО ООП; служба ГО ООП на транспорте; служба ГО ООП режимных объектов; территориальные службы ГО ООП.

Общее руководство федеральной службой ГО ООП осуществляет Министр внутренних дел Российской Федерации, непосредственное - начальник службы - заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации, курирующий деятельность милиции общественной безопасности.

Организация управления, методическое руководство, контроль за подготовкой и деятельностью федеральной службы ГО ООП возлагается на нештатный орган управления (штаб), создаваемый из представителей главных управлений и управлений МВД России, входящих в федеральную службу ГО ООП или привлекаемых к решению ее задач.

Начальником штаба федеральной службы ГО ООП назначается начальник

---

<sup>35</sup> См.: Баранов В.А. Административная деятельность советской милиции по обеспечению задач гражданской обороны СССР. Дис... канд. юрид.наук. М., 1991; Ильичев В.И., Левчук Б.Ф., Павлинов А.В. Организация охраны общественного порядка при проведении спасательных и неотложных аварийно-восстановительных работ. М., 1989. С.38; Разаренов Ф.С. Организационно-правовые основы охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в особых условиях. М., 1993; Слесарева Е.С. Планирование охраны общественного порядка и безопасности дорожного движения при стихийных бедствиях, крупных производственных авариях и катастрофах и в военное время. М., 1991. С. 6-7; Рябов С.И., Слесарева Е.С., Тихомиров Ю.А. Деятельность Госавтоинспекции в военное время. М., 1989; и др.

ГУООП МВД России, который одновременно является первым заместителем начальника федеральной службы ГО ООП.

Федеральная служба ГО ООП состоит из основных и вспомогательных сил. В состав основных сил федеральной службы ГО ООП входят:

Главное управление обеспечения общественного порядка, Главное управление внутренних дел на транспорте, Управление режимных объектов, Главное управление государственной инспекции безопасности дорожного движения, Главное управление вневедомственной охраны, Паспортно-визовое управление, Техническое управление, Управление дежурной службы Главного организационно-инспекторского управления МВД России;

структурные подразделения МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ, УВД (ОВД) УРО МВД России, управлений (отделов) внутренних дел городов (районов, районов в городах), линейных управлений (отделов) на транспорте, осуществляющие деятельность милиции общественной безопасности;

подразделения связи, спецтехники и автоматизации;

дежурные части органов внутренних дел;

изоляторы временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел;

специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке;

отряды милиции особого назначения;

подразделения: патрульно-постовой службы милиции; государственной инспекции безопасности дорожного движения; вневедомственной охраны; охраны и конвоирования задержанных и арестованных; лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью; по борьбе с правонарушениями в сфере потребительского рынка и исполнения административного законодательства; по делам несовершеннолетних; дознания; иные подразделения, необходимые для решения задач, возложенных на милицию общественной безопасности;

участковые инспектора милиции;  
воинские формирования МВД России военного времени (части охраны порядка и безопасности).

Вспомогательными силами федеральной службы ГО ООП являются гражданские организации гражданской обороны - формирования охраны общественного порядка<sup>1</sup>, создаваемые во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 10 июня 1999 г. № 620 “О гражданских организациях гражданской обороны”<sup>2</sup> на базе организаций независимо от их организационно-правовой формы.

Реализация задач и функций федеральной службы ГО ООП направлена на значительное снижение влияния негативных факторов военного времени на население и тыл страны. Эти факторы в зависимости от причин их возникновения и характера воздействия на общественный порядок можно разделить на внешние и внутренние.

Внутренние факторы определяются обстановкой, обусловленной угрозой нападения противника, переводом экономики страны на работу в условиях военного времени, Вооруженных Сил и гражданской обороны в высшие степени боевой готовности.

Возникновение внешних факторов связано с применением противником современных средств нападения. Последствия влияния на общественный порядок этих факторов выразятся в различных формах: подрыве психологической устойчивости населения; возникновении паники; распространении слухов, вызывающих тревогу у населения; массовых беспорядках; совершении тяжких преступлений.

Внутренние и внешние факторы будут оказывать специфическое воздействие на состояние общественного порядка, на уровень, структуру, динамику преступности и деятельность органов внутренних дел по его охране. Так, проведение мобилизации может повлечь уклонение некоторых граждан от

---

<sup>1</sup> Далее - “формирования ГО ООП”.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 24, ст. 2982.

призыва в армию, участия в оборонных работах. Отмеченные обстоятельства потребуют от органов внутренних дел усилий, направленных на предотвращение и пресечение указанных противоправных действий.

Заблаговременное выявление всех отмеченных факторов, прогнозирование их влияния на обеспечение общественного порядка имеют большое значение для подготовки и организации деятельности органов внутренних дел при проведении мероприятий гражданской обороны.

Тактические особенности деятельности службы закреплены в Наставлении по службе охраны общественного порядка гражданской обороны, введенном в действие приказом МВД СССР от 30 марта 1972 года № 0155. Этот документ явно устарел, содержит предписания, ориентированные только на применение противником оружия массового поражения, не учитывает особенности несения службы при возникновении радиоактивного и химического заражения местности при применении обычных вооружений. Его положения противоречат приказу МВД России 7 августа 1997 года № 042 "О планировании мероприятий гражданской обороны в системе МВД России", в части планирования деятельности указанной службы. В нем не регламентировано выполнение задачи по учету потерь населения. Проблеме обеспечения безопасности дорожного движения уделено слишком мало внимания. Положения Наставления не учитывают организационно-штатные изменения, произошедшие в органах внутренних дел, требования нормативных правовых актов в области ГО, опыт обеспечения общественного порядка и безопасности дорожного движения при ликвидации радиационных и химических аварий мирного времени.

В связи с тем, что в данном Наставлении почти не отражена деятельность по обеспечению безопасности дорожного движения, в Министерстве был разработан ряд документов, регламентирующих этот вопрос. Нормативные правовые акты по этому направлению деятельности службы ГО ООП составляют наибольший удельный вес (более 10). Среди них: приказы МВД СССР от 10 апреля 1980 года № 0019 "Об утверждении Инструкции о

порядке использования и работы контрольно-пропускных пунктов и постов регулирования службы охраны общественного порядка гражданской обороны при эвакуации, мобилизации и проведении спасательных работ в очаге поражения"; от 24 сентября 1980 года № 0059 "Об утверждении Инструкции о порядке организации деятельности подразделений ГАИ при участии их в мероприятиях комендантской службы гражданской обороны"; от 2 августа 1971 года № 0033 "Об объявлении Инструкции по организации движения на автомобильных дорогах в военное время"; и другие.

Анализ текстов этих документов позволил выявить: а) многочисленные примеры прямого дублирования вопросов взаимодействия, определения видов нарядов контрольно-пропускных пунктов и постов регулирования (КПП и ПР) их задач, формирования и организации работы; б) наличие большого количества норм, фактически утративших свое значение и отсылочных норм; в) несоответствие правовым предписаниям по деятельности подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения и другие недостатки.

Так, например, в п. 2.9 приказа МВД СССР № 0059-80 г. говорится о том, что работники ГАИ, входящие в состав КПП и ПР службы ГО ООП, выполняют задачи, указанные в приказе МВД СССР № 0019-80 г., а в следующем пункте 2.10 определяются задачи, являющиеся главными для патрулей службы ГО ООП. В свою очередь приказ МВД СССР № 0019-80 г., предписывает дислокацию КПП и ПР, их количество и размещение на автомобильных дорогах устанавливать в соответствии с приказом МВД СССР № 0033-71 г. Однако, в Инструкции, объявленной этим приказом, указанные вопросы решаются в общем виде и вряд ли отсылка к ним принесет практическим работникам ожидаемый результат. В связи с изложенным следует отметить несоответствие между большим числом актов и не столь широким кругом вопросов, в них регулируемых.

Многочисленные, устаревшие правовые предписания сказываются негативно на правоприменительной практике, осложняют работу с актами,

заставляют исполнителей руководствоваться не только положениями основного документа, но и многочисленными предписаниями, содержащимися в других актах.

Если вопросам обеспечения безопасности дорожного движения в ведомственной нормативной базе уделено много внимания, то такое важное направление деятельности этой службы, как учет потерь населения (УПН) является предметом рассмотрения одного правового акта (приказа МВД СССР от 13 марта 1984 г. № 086, утверждающего соответствующую Инструкцию).

Исторически сложившийся в нашей стране высокий уровень концентрации промышленности в крупных городах в европейской части, на Урале и в ряде других экономических районов отрицательно скажется на организации защиты населения от современных средств поражения.

Получение информации о людских ресурсах страны после применения противником современных средств поражения невозможно без учета потерь. Выполнение этой задачи возложена на МВД России<sup>36</sup>.

В специальной литературе дано определение учета потерь населения как проводимого органами внутренних дел комплекса мероприятий по фиксации, регистрации, сосредоточению, обработке и выдаче данных о погибших для ведения адресно-справочной работы и статистического учета<sup>37</sup>.

Для проведения указанной работы создаются группы учета потерь населения, которые состоят из сотрудников подразделений охраны общественного порядка, следствия, экспертно-криминалистических, паспортно-визовых аппаратов и других подразделений органов внутренних дел<sup>38</sup>. Эти группы осуществляют учет погибших, которым не оказывалась медицинская помощь в лечебных учреждениях и формированиях медицинской службы

---

<sup>36</sup> См.: Афанасьев Ю., Храмцов В. Расселение людей и гражданская оборона // Гражданская оборона, 1983, N 3. С.47.

<sup>37</sup> См.: Баранов В.А. Некоторые организационно-правовые и тактические вопросы проведения учета погибшего населения в чрезвычайных ситуациях // Совершенствование деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях. М., 1992. С. 33.

<sup>38</sup> См.: Приказ МВД СССР от 13 марта 1984 г. № 086 “Об утверждении Инструкции по организации учета потерь населения в военное время”.

гражданской обороны. Необходимые данные об умерших в лечебных учреждениях и формированиях медицинской службы гражданской обороны представляют в МВД, ГУВД, УВД, минздравы субъектов Российской Федерации.

Деятельность личного состава групп учета потерь населения будет связана с применением различных способов и методов выявления и использования данных о признаках личности погибшего. К ним можно отнести: использование документов, обнаруженных при погибшем; опрос оставшихся в живых родственников, знакомых и предъявление им для опознания трупа погибшего или его фотографии и др.

Группы учета потерь населения начинают работу с наружного осмотра трупа, изъятия имеющихся при нем ценностей, документов, затем производится регистрация погибшего в специальной карточке учета. В случае, когда родственники и знакомые погибшего не выявлены, а также не обнаружены его документы, сотрудниками группы учета потерь населения производится фотографирование и дактилоскопирование погибшего обычными методами.

В случае необходимости в связи с высоким уровнем радиации, сокращенными сроками проведения учета можно осуществлять учет потерь населения по упрощенному варианту (без применения методов фотографирования и дактилоскопирования).

Если же объект (группа объектов) либо жилой массив окажутся в эпицентре взрыва и трупы не будут обнаружены либо проводить учет потерь в очаге поражения не представляется возможным, учет потерь населения будет проводиться методом исключения. Последний предполагает считать погибшими всех рабочих и служащих, находившихся в рабочей смене объекта, а также лиц, проживавших в данном массиве, которых после нанесения удара не окажется в живых и среди опознанных трупов.

После окончания работы в районе осуществления учета потерь населения группы учета убывают в загородную зону и приступает к заполнению на

---

погибших, личность которых установлена, отрывных листов убытия и талонов статистического учета к ним. Затем эти документы передаются в МВД, ГУВД, УВД для дальнейшего их учета и обработки на ЭВМ.

Таким образом, учет потерь населения осуществляется двумя способами: путем регистрации погибших в специальных карточках учета и путем составления акта на погибших, количество которых определяется методом исключения.

Несмотря на наличие Инструкции по организации учета потерь населения в военное время, данный вопрос не получил четкой правовой регламентации и организационного оформления. Ряд нерешенных вопросов по рассматриваемой проблеме поднимались в работах И.В.Мосина, А.Ф.Липина. В них отмечались необходимость разработки специальных инструкций для паспортно-визовых аппаратов, адресных бюро и информационных центров МВД, ГУВД, УВД, где будут детализированы вопросы приема и подготовки к машинной обработке адресных листков убытия; порядок их раскладки и хранения в адресных бюро, выдачи справок о погибших гражданах; порядок учета погибших иностранцев и лиц без гражданства, а также лиц, принятых в российское гражданство; необходимость создания автоматизированной информационной системы учета потерь населения и др. В этой связи вызывает определенный интерес опыт использования личных жетонов для решения вопросов идентификации личности погибших при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера в ряде зарубежных стран<sup>39</sup>.

Осуществление учета потерь населения в чрезвычайных ситуациях природного характера подтвердило необходимость создания групп УПН и оптимальность ее организационного построения. Так, во время ликвидации последствий землетрясения в Армении в аналогичные группы входили: два

---

<sup>39</sup> См.: Мосин И.В. Об организации учета потерь населения в военное время // Проблемы совершенствования службы охраны общественного порядка гражданской обороны. М., 1982. С. 74-75; Липин А.Ф. О необходимости автоматизированного учета потерь населения в военное время // Совершенствование службы охраны общественного порядка гражданской обороны. М., 1985. С. 15-16.

сотрудника уголовного розыска, два работника паспортно-визовой службы и один эксперт-криминалист. В то же время в отношении приведенного в Инструкции об организации учета потерь населения в военное время расчета нагрузки на эти группы (500-700 погибших на группу за смену) практика показала ее нереальность. В Армении было сформировано 7 групп УПН по 7 человек основного состава, которым в помощь было придано еще 50 сотрудников милиции. За период с 10 по 22 декабря 1988 года ими было зарегистрировано и проведено опознание свыше 5,5 тыс. трупов. Нагрузка на одного члена группы УПН составила 4 трупа в смену вместо 100 погибших, как было предусмотрено инструкцией.

В.А. Баранов в своей работе предлагает для уменьшения времени заполнения карточки учета максимально сократить сведения о погибшем, ввести в состав групп учета потерь населения судмедэксперта. Учет осуществлять после установления им факта смерти погибшего. Тогда отпадает необходимость заполнения 13 пунктов карточки, что приведет к упрощению формы карточки и сокращению времени на ее заполнение<sup>40</sup>.

В заключении можно сделать следующие выводы:

1. В системе гражданской обороны Российской Федерации МВД России создает две федеральные службы гражданской обороны - охраны общественного порядка и противопожарную. Отметим, что деятельность противопожарной службы ГО осталась за пределами рассмотрения данной работы.

2. По нашему мнению, не целесообразно создавать федеральную службу гражданской обороны охраны общественного порядка. Предпочтительно возложить обязанности службы на МВД России, кстати так было в первом положении о данной службе в 1941 году. Это мнение базируется на том, что служба ГО ООП является дополнительным искусственным образованием в

---

<sup>40</sup> См.: Баранов В.А. Некоторые организационно-правовые и тактические вопросы проведения учета погибшего населения в чрезвычайных ситуациях // Совершенствование деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях. 1992. С. 32.

рамках системы Министерства. А Закон Российской Федерации "О милиции" в ст. 6 предусматривает возможность привлечения к выполнению задач милиции лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, не являющихся сотрудниками милиции, с момента и в порядке, определяемых министром внутренних дел Российской Федерации. В этом случае на них распространяются права и обязанности, гарантии правовой и социальной защищенности, а также ответственность, определенные для сотрудников милиции.

Закон Российской Федерации "О безопасности" в ст. 12, устанавливая перечень сил и средств обеспечения безопасности, говорит о системе МВД России в целом, а не только о милиции. Положение о гражданской обороне МВД СССР 1978 года также предусматривает возможность использования всех сотрудников органов и учреждений внутренних дел при проведении мероприятий гражданской обороны. В п.2.11 Положения установлено, что органическая связь задач гражданской обороны с оперативно-служебной деятельностью предопределяет необходимость и обязательность участия в планировании, подготовке и проведении ее мероприятий всего личного состава органов и учреждений внутренних дел и внутренних войск. Учет этих предложений избавил бы Министерство от необходимости разрабатывать Положение и Наставление по службе.

3. Правовая база функционирования федеральной службы ГО ООП устарела и не соответствует современным требованиям. После принятия закона "О гражданской обороне" в Министерстве началась работа по ее переработке. Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 18 ноября 1999 года "О федеральных службах гражданской обороны" нами совместно с УМП МВД России, ГУООП МВД России и другими заинтересованными службами подготовлено новое Положение о федеральной службе гражданской обороны охраны общественного порядка. Оно утверждено приказом МВД России от 22 мая 2000 года № 559 дсп .

Федеральная служба ГО ООП представляет собой нештатное объединение, которое организуется по территориально-производственному принципу и состоит из основных и вспомогательных сил.

В настоящее время мы принимаем участие в разработке Наставления по деятельности федеральной службы ГО ООП.

Основными задачами федеральной службы ГО ООП являются: организация и проведение мероприятий, направленных на поддержание общественного порядка в городах и других населенных пунктах, на маршрутах эвакуации населения, а также обеспечение охраны материальных и культурных ценностей; организация управления, методическое руководство и контроль за подготовкой и деятельностью штабов службы ГО ООП на транспорте, службы ГО ООП режимных объектов, территориальных служб ГО ООП, основных и вспомогательных сил федеральной службы ООП ГО; защита личного состава и материальных средств федеральной службы ГО ООП от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

### ***3. А́и́и́е́и́а́и́е́а́и́о́д̀е́и́д̀а́и́е́а́òéíííùòíád̀íd̀éỳòééííád̀áéáííéíé íáíd̀íááíd̀áíáóáíód̀áííéóááé***

Одновременно с выполнением внешних функций по гражданской обороне в органах внутренних дел осуществляется комплекс мероприятий гражданской обороны по защите сотрудников органов внутренних дел от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий.

Необходимо отметить, что до 1939 года в системе НКВД СССР не было органа, специально уполномоченного на выполнение задач в области МПВО. 20 апреля 1939 года приказом Наркома внутренних дел N 00433 был образован мобилизационный отдел в структуре НКВД СССР. На его пятое отделение было возложено решение вопросов по линии ПВО, а именно: определение категорийности объектов НКВД по ПВО; разработка указаний по подготовке

органов и войск к ПВО; разработка генерального плана ПВО НКВД СССР и проверка готовности войск и органов НКВД к ПВО. Четвертое отделение мобилизационного отдела занималось вопросами эвакуации. Таким образом, выполнение мероприятий МПВО входило в мобилизационную подготовку органов и войск НКВД.

После преобразования МПВО в ГО и перехода на территориально-производственный принцип ее построения в *структуре МВД РСФСР* (в 1960 году МВД СССР было ликвидировано) в составе военно-мобилизационного отдела появилось отделение гражданской обороны. Приказом МВД РСФСР от 17 апреля 1962 года № 0025 была объявлена первая Инструкция по организации гражданской обороны в системе МВД РСФСР.

После воссоздания в 1968 году Министерства внутренних дел Союза советских социалистических республик в штатах центрального аппарата был вновь создан военно-мобилизационный отдел, а затем Военно-мобилизационное управление. Затем в разные годы этот орган управления назывался по-разному: Управлением военно-мобилизационной работы и гражданской обороны, Организационно-мобилизационным управлением Главного штаба, Управлением мобилизационной подготовки, в составе которых всегда функционировал отдел гражданской обороны<sup>41</sup>.

На этом этапе развития была создана система органов гражданской обороны Министерства, определены их основные задачи и структура, порядок планирования и проведения мероприятий гражданской обороны.

После принятия нового Положения о гражданской обороне Союза СССР 1976 года в МВД СССР было разработано Положение о гражданской обороне МВД СССР, утвержденное приказом МВД СССР от 8 августа 1978 года № 0035, которое действует до сих пор. В этом Положении учитывались изменения, произошедшие в структуре управления и организации ГО. В Министерстве

---

<sup>41</sup> См.: Приказ МВД СССР от 11 августа 1989 года № М/019 “Об утверждении Положения об Управлении военно-мобилизационной работы и гражданской обороны МВД СССР; приказ МВД России от 31 октября 1998 года № 700 “Об утверждении Положения об Управлении мобилизационной подготовки МВД России; и др.

была создана правовая база выполнения мероприятий ГО. В нее вошли приказы МВД СССР: от 12 июля 1976 года № 0030 “О строительстве защитных сооружений гражданской обороны в органах, учреждениях и внутренних войсках МВД СССР”; от 27 июля 1984 года № 0020 “О создании в МВД СССР системы выявления и оценки масштабов и последствий применения оружия массового поражения”; указание МВД СССР от 13 февраля 1978 года № 16с “О создании неприкосновенного запаса медикаментов и перевязочных средств”; и др.

Катастрофа на Чернобыльской АЭС вызвала смещение приоритетов гражданской обороны с военного времени на чрезвычайные ситуации мирного времени. В *системе МВД СССР* также происходила перестройка гражданской обороны. Были внесены изменения в систему управления, задачи гражданской обороны, табели оснащения личного состава органов и учреждений внутренних дел средствами индивидуальной защиты, приборами радиационной и химической разведки и дозиметрического контроля, планирование мероприятий ГО, создана служба химической защиты и др.<sup>42</sup>.

Ряд работ автора посвящен проблемам организационного и правового обеспечения выполнения мероприятий ГО, проводимых в Министерстве, на этом этапе развития гражданской обороны<sup>43</sup>.

На современном этапе в *системе МВД России* проходит дальнейшее развитие гражданской обороны: а) совершенствуется система радиационной и химической защиты личного состава органов внутренних дел, приведения ГО в готовность; б) осуществляются меры по накоплению фонда защитных сооружений, обеспечению сотрудников современными средствами индивидуальной защиты, приборами дозиметрического контроля и разведки; в)

---

<sup>42</sup> См.: приказы МВД СССР от 3 июля 1989 г. № 0124 "О совершенствовании гражданской обороны в органах внутренних дел"; от 5 января 1989 г. № 06 "О мерах по совершенствованию управления гражданской обороной в МВД СССР"; от 29 ноября 1990 г. № 070 “Об утверждении Положения о химической службе в органах внутренних дел”; и др.

<sup>43</sup> См., например: Попова Н.Ф. Правовое регулирование гражданской обороны в системе МВД России // Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в экстремальных условиях. М., 1999. С. ; и др.

изменился подход к планированию мероприятий ГО; и др.<sup>44</sup>.

В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации “О гражданской обороне” основными задачами МВД России в области ГО являются: обучение личного состава способам защиты от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий; его оповещение об этих опасностях и эвакуация в безопасные районы; выявление и оценка обстановки в очагах поражения; предоставление личному составу средств коллективной и индивидуальной защиты; проведение мероприятий по световой маскировке, аварийно-спасательных и других неотложных работ на объектах Министерства; первоочередное обеспечение пострадавшего личного состава, включая медицинское обслуживание, срочное предоставление ему жилья; санитарная обработка личного состава, обеззараживание техники, зданий, территорий объектов МВД России; разработка и осуществление мер, направленных на сохранение объектов, существенно необходимых для устойчивого функционирования МВД России в военное время; обеспечение постоянной готовности сил и средств ГО МВД России и проведение других необходимых мероприятий.

*В системе МВД России гражданская оборона ведется* в подразделениях центрального аппарата МВД России, МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ, ОУМТ и ВС, ГРЛОВД и на объектах системы органов внутренних дел.

*Руководство гражданской обороной Министерства* осуществляет Министр внутренних дел Российской Федерации. Он по должности является начальником ГО МВД России. Руководство гражданской обороной в подразделениях центрального аппарата МВД России, МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ, ОУМТ и ВС, ГРЛОВД и на объектах системы органов внутренних дел осуществляют их руководители, являющиеся

---

<sup>44</sup> См.: Приказы МВД России от 7 августа 1997 г. № 042 "О планировании мероприятий гражданской обороны в системе МВД России"; от 6 декабря 1966 г. № 066 "Об утверждении Положения о службе радиационной и химической защиты в органах внутренних дел"; и др.

по должности начальниками гражданской обороны указанных органов внутренних дел.

Начальники гражданской обороны несут персональную ответственность за организацию и проведение мероприятий гражданской обороны в подчиненных органах внутренних дел.

Основной целью создания гражданской обороны Министерства является проведение мероприятий по обеспечению защиты личного состава от заражения радиоактивными, химическими и бактериологическими веществами.

Всю совокупность факторов, оказывающих негативное влияние на здоровье сотрудников органов внутренних дел, осуществляющих оперативно-служебную деятельность в военное время, условно можно классифицировать по трем основным группам.

Первая объединяет факторы, обусловленные последствиями применения оружия массового поражения или обычных средств поражения, приведших к возникновению аварий на ядерно, радиационно, химически и биологически опасных объектах. К ним относятся: 1) возникновение на территории, обслуживаемой органами внутренних дел очагов и зон с опасным уровнем загрязнения (заражения) радиоактивными, отравляющими, аварийно химически опасными веществами и бактериологическими средствами; 2) масштабность, долговременность и нестабильность наступивших последствий.

Вторая группа факторов проистекает из характера и содержания задач, решаемых органами внутренних дел, в период ликвидации последствий применения современных средств поражения. Выполнение значительной их части связано с необходимостью длительного пребывания сотрудников в условиях, представляющих угрозу для жизни и здоровья людей, а значит, безусловным осуществлением соответствующих мер защиты.

Третью группу составляют факторы, отражающие недостаточную степень соответствия используемых в настоящее время в органах внутренних дел

приемов и табельных средств защиты сотрудников от опасных для жизни и здоровья последствий применения современных средств поражения<sup>45</sup>.

Для снижения влияния этих групп факторов на осуществление мероприятий защиты органы внутренних дел уточняют в органах управления по делам ГО и ЧС субъектов Российской Федерации, районов, городов (районов городов) и других населенных пунктов, администрациях ядерно, радиационно, химически и биологически опасных объектов, расположенных на обслуживаемой территории: 1) прогноз возможной обстановки после применения противником современных средств поражения, возникновения аварий на этих объектах; 2) порядок оповещения об этом органов внутренних дел; 3) возможность и порядок выполнения в интересах органов внутренних дел задач радиационной, химической и биологической разведки и контроля, а также специальной обработки силами и средствами потенциально опасных объектов; 4) возможность и порядок использования органами внутренних дел средств индивидуальной защиты, приборов радиационной и химической разведки и контроля, средств специальной обработки, имеющихся на этих объектах или хранящихся на складах субъектов Российской Федерации в мобилизационном резерве; 5) возможность приобретения недостающего вооружения и средств радиационной и химической защиты за счет местных бюджетов, средств потенциально опасных объектов, а также учета потребностей органов внутренних дел при формировании и реализации соответствующих региональных (местных) программ. На основании уточненных данных проводится корректировка планов гражданской обороны.

Обеспечение защиты сотрудников от поражающего воздействия вредных физических, химических и биологических факторов является важнейшим

---

<sup>45</sup> См.: Приказ МВД СССР от 22 октября 1986 г. № 0295 "Об утверждении норм положенности вооружения, боеприпасов, вооружения химических войск и средств защиты, средств инженерного вооружения для органов внутренних дел, учреждений и учебных заведений МВД СССР на мирное и военное время"; Доровской С.М., Попова Н.Ф. О правовом регулировании вопросов радиационной и химической защиты личного состава органов внутренних дел // Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в экстремальных условиях. М., 1995. С. 22-30; и др.

направлением деятельности органов внутренних дел. Оно заключается в полном и своевременном осуществлении в соответствии с принципами защиты населения (необходимости, достаточности, плановости и др.) совокупности мер по предотвращению либо максимальному снижению вероятности радиоактивного переоблучения, химического отравления либо бактериологического заражения сотрудников органов внутренних дел в очагах поражения и зонах аварий. Содержанием этих мер охватывается рациональное применение известных приемов и способов защиты. Объем и порядок их осуществления обуславливается характером складывающейся обстановки и организационно-тактическими особенностями выполнения возложенных задач и функций<sup>46</sup>.

Радиационная, химическая и биологическая защита охватывает совокупность мер, направленных на предотвращение либо максимальное снижение воздействия ионизирующих излучений, химически вредных веществ и бактериологического заражения на человека при ведении военных действий или вследствие этих действий. Она включает:

выявление и оценку радиационной, химической и биологической обстановки, складывающейся в результате применения современных средств поражения на обслуживаемой органами внутренних дел территории;

своевременное оповещение личного состава об опасном изменении радиационной, химической и биологической обстановки на обслуживаемой территории;

обеспечение сотрудников средствами индивидуальной и коллективной защиты от современных средств поражения;

соблюдение безопасных режимов выполнения сотрудниками возложенных служебно-боевых задач;

организацию и проведение дозиметрического контроля;

---

<sup>46</sup> См.: Приказ МВД СССР от 22 октября 1986 г. N 0295 "Об утверждении норм положенности вооружения, боеприпасов, вооружения химических войск и средств защиты, средств инженерного вооружения для органов внутренних дел, учреждений и учебных заведений МВД СССР на мирное и военное время"; и др.

проведение санитарной обработки личного состава, специальной обработки вооружения, техники, средств защиты одежды и обуви;

осуществление эвакуации из опасных для жизни районов;

обучение сотрудников правилам поведения и основным способам защиты от современных средств поражения, приемам оказания первой медицинской помощи пострадавшим, правилам пользования средствами коллективной и индивидуальной защиты, практическое усвоение сотрудниками своих функциональных обязанностей в соответствии с планом гражданской обороны органов внутренних дел.

Во второй главе мы подробно останавливались на выполнении этих мероприятий.

Для организации и проведения мероприятий по защите личного состава в органах внутренних дел создана служба радиационной и химической защиты (РХЗ). Основными задачами службы являются: организация мероприятий радиационной и химической защиты личного состава органов внутренних дел; планирование и организация выполнения мероприятий РХЗ при применении оружия массового поражения, при авариях на радиационно и химически опасных объектах; организация и руководство деятельностью штатных и нештатных специалистов службы; организация, методическое руководство и контроль обучения сотрудников по РХЗ при применении оружия массового поражения, при возникновении радиационных и химических аварий; осуществление контроля за выполнением положений и требований нормативных актов, регламентирующих порядок выполнения мероприятий РХЗ в органах внутренних дел<sup>47</sup>.

В МВД, ГУВД, УВД служба создается в составе подразделений боевой и мобилизационной готовности, а также в составе воинских частей органов внутренних дел МВД России военного времени.

---

<sup>47</sup> См.: Приказ МВД России от 6 декабря 1966 г. N 066 "Об утверждении Положения о службе радиационной и химической защиты в органах внутренних дел".

Планирование мероприятий по защите личного состава, как уже отмечалось, осуществляется в планах гражданской обороны органов внутренних дел<sup>48</sup>.

Правовое регулирование защиты личного состава представлено пакетом нормативных правовых актов, достаточно полно регламентирующих различные направления этой деятельности. В настоящее время насчитывается более 100 ведомственных документов, регламентирующих вопросы: планирования мероприятий ГО (приказ МВД России от 7 августа 1997 года № 042); обеспечения личного состава ОВД средствами коллективной и индивидуальной защиты (приказы МВД СССР от 4 января 1984 года № 03, от 13 июня 1980 года № 0464, от 22 октября 1986 года № 0295, от 27 января 1988 года № 028 и др.); рассредоточения личного состава (указание МВД СССР от 11 апреля 1980 года № 61с); выявления и оценки в органах внутренних дел радиационной и химической обстановки (приказы МВД СССР от 27 июля 1984 года № 0020, от 30 марта 1972 года № 0155, приказ МВД России от 30 ноября 1993 года № 069 и др.); проведения дозиметрического и химического контроля (письмо МВД России от 17 мая 2000 года № 1/9374 и др.); проведение специальной обработки в органах внутренних дел (письмо МВД России от 17 мая 2000 года № 1/9374 и др.); медицинского обеспечения личного состава ОВД (приказ МВД России от 3 декабря 1992 года № 085, указание МВД СССР от 24 октября 1990 года № 23, письмо Медицинского управления МВД СССР от 21 сентября 1978 года 11/1-903с и др.); подготовки личного состава органов внутренних дел по защите от современных средств нападения (приказ МВД России от 30 ноября 1993 года № 511 и др.) и другие вопросы.

В то же время, следует отметить, что анализ этих документов выявил ряд недостатков в рассматриваемом вопросе, а именно: а) неполное соответствие табельных средств индивидуальной защиты личного состава условиям выполнения служебных задач при применении обычных вооружений,

---

<sup>48</sup> См.: Приказ МВД России от 7 августа 1997 г. N 042 "О планировании мероприятий гражданской обороны в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации".

преобладанием в них СИЗ, предназначенных для защиты от поражающих факторов оружия массового уничтожения; б) отсутствие в нормах положенности приборов дозиметрического контроля с широким диапазоном измерений, средств надежной идентификации аварийно химически опасных веществ. Эти трудности главным образом обусловлены недостаточным финансированием системы МВД России.

Анализ практики организации гражданской обороны свидетельствует о том, что в ряде органов внутренних дел в этой части имеются недостатки. Наиболее типичными из них являются:

неполная и некачественная разработка (корректировка) плана ГО МВД, ГУВД, УВД; несогласованность документов этого плана с мобилизационными планами и планами боевой готовности по содержанию мероприятий, времени, месту выполнения, средствам и исполнителям;

ненадлежащая организация эксплуатации и хранения вооружения и средств радиационной, химической и биологической защиты. Не осуществление поверки (градуировка) приборов радиационной и химической разведки и контроля, не закрепление их за конкретными сотрудниками. Не проведение ежегодных проверок герметичности и технической исправности фильтрующих противогазов. Неполное обеспечение личного состава фильтрующими противогазами;

неготовность защитных сооружений к приему укрываемых. По ряду причин (подтопление грунтовыми водами, неисправность оборудования) они не могут быть использованы по прямому назначению для защиты сотрудников;

слабая подготовка руководящего состава органов внутренних дел к выполнению задач по выявлению и оценке складывающейся обстановки, принятию решений и организации управления подчиненными при выполнении задач гражданской обороны;

отсутствие у сотрудников органов внутренних дел устойчивых навыков по использованию средствами индивидуальной и коллективной защиты,

применению приборов радиационной и химической разведки и контроля, а также средств специальной обработки;

неудовлетворительная организация и формальный характер отработки и сдачи нормативов по защите от современных средств поражения и др.<sup>49</sup>.

В специальной литературе рассматриваемому вопросу уделяется должное внимание. В одних работах раскрываются организационные особенности проведения мероприятий по радиационной и химической защите личного состава<sup>50</sup>. В других - ставятся проблемные вопросы и предлагаются пути их решения<sup>51</sup>.

Так, В.С. Бадаев рассматривает особенности организации и подготовки химических наблюдательных постов, которые развертываются на объектах ГО органов внутренних дел с введением соответствующей степени готовности. Он подчеркивает, что с этого момента радиационное и химическое наблюдение ведется постоянно со снятием с приборов показаний не менее 4-х раз в сутки. Посты комплектуются заблаговременно в мирное время силами и средствами. Уже в мирное время посты должны быть готовы к выполнению ряда задач. Во-

---

<sup>49</sup> См.: Письмо МВД России от 1.06.2000 г. № М24/298с “О результатах проверки боевой, мобилизационной готовности и гражданской обороны системы МВД России” и др.

<sup>50</sup> См.: Бадаев В.С. Особенности организации и подготовки химических наблюдательных постов // Информационный сборник по проблемам военно-мобилизационной работы и гражданской обороны. 1986, № 1. С. 41-42; Левчук Б.Ф. Организация защиты сотрудников органов внутренних дел от радиоактивного и химического заражения // Проблемы совершенствования гражданской обороны МВД СССР. М., 1990. С. 22-29; Пендюхов Н.И. Защита сотрудников органов внутренних дел при авариях на химических объектах // Проблемы совершенствования ГО и мобилизационной подготовки МВД СССР. М., 1990. С. 13-17; Рачкаускас А.В. Организация защиты органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций мирного и военного времени. М., 1994; и др.

<sup>51</sup> См.: Шаповалов А.С. О состоянии и мерах улучшения мобилизационной подготовки и гражданской обороны в органах внутренних дел и учреждениях // Информационный сборник по проблемам военно-мобилизационной работы и гражданской обороны. 1993, № 14. С. 19-20; Романников В.В. Обзор недостатков в содержании и эксплуатации защитных сооружений органов внутренних дел и учреждений системы МВД Российской Федерации // Информационный сборник по проблемам военно-мобилизационной работы и гражданской обороны. 1992, № 13. С. 8-10; Доровской С.М., Попова Н.Ф. О правовом регулировании вопросов радиационной и химической защиты личного состава органов внутренних дел // Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел и внутренних войск в экстремальных условиях. М., 1995. С. 22-30; Доровской С.М., Попова Н.Ф. К вопросу определения режимов деятельности личного состава органов внутренних дел в чрезвычайных

первых, уметь определять координаты и параметры ядерных взрывов, уровней гамма-радиации на местности, радиационной зараженности объектов внешней среды. Во-вторых, - оценивать опасность для людей, служебных животных радиоактивного и химического заражения местности и объектов внешней среды, а также давать рекомендации по принятию мер защиты. В-третьих, - устанавливать факты применения противником отравляющих и бактериологических веществ. В-четвертых, - изымать и направлять пробы продуктов питания, пищевого сырья, фуража, воды, грунта и других зараженных объектов на экспертизу. Однако, не во всех МВД, ГУВД, УВД с подготовкой их к работе дело обстоит хорошо<sup>52</sup>.

В.В. Романников обращает внимание на недостатки в содержании и эксплуатации защитных сооружений органов внутренних дел. Он отмечает, что в них проделана большая работа по обеспечению защитными сооружениями наибольшей работающей смены в категорированных городах. В большинстве МВД, ГУВД, УВД улучшилась работа по их содержанию и использование в мирное время для хозяйственных нужд, что способствует повышению их готовности к приему укрываемых, а также дает определенную финансовую выгоду при аренде необходимых площадей других организаций. Автор подчеркивает, что в настоящее время в системе Министерства убежища используются: для учебных целей размещения технических служб; под производственные помещения, складские помещения и спортивные и оздоровительные пункты.

Вместе с тем, он отмечает, что проверки состояния убежищ в некоторых МВД, ГУВД, УВД показали ослабление внимания к содержанию сданных в эксплуатацию убежищ, по поддержанию их готовности к приему укрываемых. Не проводятся ежегодные комплексные проверки состояния убежищ, работы

---

ситуациях // Проблемы совершенствования деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях. М., 1992. С. 19; и др.

<sup>52</sup> См.: Бадаев В.С. Особенности организации и подготовки химических наблюдательных постов // Информационный сборник по проблемам военно-мобилизационной работы и гражданской обороны. 1986, № 1. С. 41-42

систем жизнеобеспечения, тренировки по заполнению убежищ и подготовке их к приему укрываемых по сигналам гражданской обороны; и др<sup>53</sup>.

А.С. Шаповалов проанализировал состояние гражданской обороны в органах внутренних дел в начале 90-х годов и изложил предложения по его совершенствованию. Он отметил, что в целях совершенствования гражданской обороны необходимо обеспечить: готовность всех собственных сооружений ГО к приему укрываемых; потребность в промышленных противогазах, новейших приборах радиационной и химической разведки, дозиметрического контроля; МВД, ГУВД, УВД соответствующими командными пунктами, имеющими защищенные рабочие помещения с современными средствами связи и инженерно-техническим оборудованием; четкое функционирование системы выявления, оценки масштабов и последствий применения оружия массового поражения; готовность МВД, ГУВД, УВД к проведению командно-штабных учений по гражданской обороне<sup>54</sup>. Эти работы написаны около десяти лет назад, а сохранили свою актуальность до настоящего времени.

Далее считаем необходимым более подробно остановиться на вопросах психологической подготовки сотрудников к деятельности в условиях ведения военных действий.

Как показала практика участия сил Министерства в ликвидации незаконных формирований в Чеченской республике в первую команду сотрудники были недостаточно подготовлены для психологически устойчивого функционирования в экстремальных условиях. В частности, при разоружении незаконных формирований в Чечне в 1995-1996 годах личный состав органов внутренних дел часто имел слабые представления о характере предстоящей работы и тактических аспектах решения задач по борьбе с вооруженными

---

<sup>53</sup> См.: Романников В.В. Обзор недостатков в содержании и эксплуатации защитных сооружений органов внутренних дел и учреждений системы МВД Российской Федерации // Информационный сборник по проблемам военно-мобилизационной работы и гражданской обороны. 1992, № 13. С. 8-10.

<sup>54</sup> См.: Шаповалов А.С. О состоянии и мерах улучшения мобилизационной подготовки и гражданской обороны в органах внутренних дел и учреждениях // Информационный сборник по проблемам военно-мобилизационной работы и гражданской обороны. 1993, № 14. С. 19-20

формированиями. В связи с этим возникали определенные трудности при адаптации вновь прибывших сотрудников к сложным условиям обстановки. В.С. Карпов в своей работе приводит такой пример. В феврале 1995 года в г. Грозный прибыл ОМОН УВД Тверской области. Через несколько дней его личный состав неожиданно подвергся обстрелу в результате чего один сотрудник был убит. Психотравмирующее воздействие этого факта вызвало полную моральную и психологическую неспособность группы, состоящей из 14 человек, выполнять поставленные задачи. Восстановить боеспособность бойцов не удалось и их пришлось отправить обратно. По прибытию в г. Тверь все они подали рапорта об увольнении из органов внутренних дел<sup>55</sup>.

Среди мер, способных оказать позитивное воздействие на морально-психологическое состояние сотрудников в районах военных действий, опрошенные прямо указали на улучшение бытовых условий; своевременную замену личного состава; совершенствование управления подразделениями; более полное информирование об исторических, культурных, религиозных обычаях и традициях, общественно-политической обстановке в регионе. Довольно значительная часть опрошенных указала на необходимость организации психопрофилактической службы непосредственно в подразделениях для предупреждения возникновения стрессовых расстройств личного состава, оказания психологической помощи, включая работу кабинетов психологической разгрузки, организацию отдыха и досуга<sup>56</sup>.

Актуальность развертывания психологической службы Министерства в горячих точках подтверждается анализом данных о прямых психологических последствиях воздействия ЧС на сотрудников органов внутренних дел. Так, Н.М. Филиппов и другие авторы отмечают, что при нахождении в зоне осетино-ингушского конфликта в течение нескольких недель состояние усталости было

---

<sup>55</sup> См.: Карпов В.С. Специальные методы подготовки сотрудников органов внутренних дел к выполнению задач в условиях вооруженного конфликта // Психопедагогика в правоохранительных органах. Омск, 1996, № 1(3). С. 86-88.

выявлено у 30% сотрудников, на пониженную работоспособность, не свойственную им ранее, указывал каждый четвертый из числа опрошенных. Изменения в своем эмоциональном состоянии отметили свыше 50% опрошенных<sup>57</sup>. Психологические последствия для сотрудников органов внутренних дел, участвовавших в чеченском конфликте, были значительно тяжелее. Г.С. Човдырова выявила изменения в психофизическом состоянии уже у 64% сотрудников Московского ОМОНа спустя 8 месяцев после их возвращения из районов боевых действий<sup>58</sup>.

На основании проведенных исследований И.О. Котенев заключает, что степень психологической дезадаптации и степень психологических последствий выполнения служебных задач в зоне военных действий зависят: 1) половозрастных особенностей; 2) уровня опасности несения службы; 3) длительности пребывания; 4) наличия опыта работы в подобных условиях; 5) индивидуально-личностных качеств сотрудника<sup>59</sup>.

Стоящая перед органами внутренних дел проблема подготовки к функционированию при ведении военных действий заключается в том, что речь идет не о психологической устойчивости человека вообще, а о психологической устойчивости личного состава, призванного сохранить свою жизнедеятельность в интересах решения возложенных на него задач. При осуществлении психологической подготовки необходимо создавать модели служебно-боевой деятельности, которые должны отражать суть работы различных служб во всем своем разнообразии и обладать достаточным сходством по психологическому воздействию с реальными условиями предполагаемого функционирования личного состава.

---

<sup>56</sup> См.: Морально-психологическая подготовка личного состава органов внутренних дел к выполнению задач по защите конституционных прав граждан в условиях чрезвычайного положения и при вооруженных конфликтах. М., 1995. С. 23.

<sup>57</sup> См.: Филиппов Н.М., Бояркин Н.Г., Желвакович И.Д. Указ. работа. С. 78.

<sup>58</sup> См.: Човдырова Г.С. Проблемы повышения психологической стрессоустойчивости личного состава системы МВД России в экстремальных условиях. М., 1998. С. 136.

<sup>59</sup> См.: Котенев И.О. Психологические последствия воздействия чрезвычайных обстоятельств на личный состав органов внутренних дел. Автореф. дис... канд.психол.наук. М., 1994. С. 22.

Проблема изучения диагностики и коррекции негативных психологических последствий, возникающих в результате воздействия комплекса стрессогенных факторов боевых действий на их участников широко освещена в литературных источниках.

При этом некоторые авторы полагают, что частота возникновения невротических реакций у военнослужащих, ведущих боевые действия, тесно связана с интенсивностью боев, со степенью реальной опасности<sup>60</sup>. Тем не менее многие авторы придерживаются мнения, что независимо от степени участия в ведении боевых действий практически все участники подобных событий обязательно испытывают на себе последствия воздействия различных психотравмирующих факторов<sup>61</sup>.

Особенностью военных конфликтов является то, что, как правило, с прекращением боевых действий нормализация функционального состояния наступает не сразу. Различные нарушения, возникшие вследствие участия в военном конфликте, отмечаются еще достаточно долго, иногда в течение всей жизни. Так, по данным Н.В. Куницина, следует, что 70% десантников, выведенных из района боевых действий в Афганистане, предъявили различные психосоматические жалобы, требовавшие специальной коррекции<sup>62</sup>. По данным военных медиков, изучивших более 10 тыс. историй болезней лиц, помещенных в годы Великой Отечественной войны в лечебные учреждения с острыми реактивными состояниями, следует, что только у 16% из них заболевание возникало непосредственно в период ведения боевых действий, у остальных 84% оно проявлялось при нахождении в тылу, когда воинские части отводились после боев для отдыха<sup>63</sup>.

---

<sup>60</sup> См.: Фрюкхольм А. Психофизиологические стрессовые реакции летных команд // Эмоциональный стресс. Л., 1970. С. 304 и др.

<sup>61</sup> См.: Съедин С.И., Абдурахманов Р.А. Психологические последствия воздействия боевой обстановки. М., 1992. С. 12 и др.

<sup>62</sup> См.: Куницин Н.В. Особенности психического состояния военнослужащих, проходивших службу в горно-пустынной местности // Вопросы психологии и физиологии труда корабельных специалистов. С.-Пб., 1993. С. 37.

<sup>63</sup> См.: Лакосина Н.А., Ушаков Ф.А. Медицинская психология. М., 1984. С. 76.

Психологические и медицинские последствия воздействий психогенных факторов экстремальных ситуаций, включая военные конфликты, обуславливает широкий круг нарушений, которые были описаны как посттравматические стрессовые расстройства<sup>64</sup>.

Первоочередными средствами решения задачи уменьшения вероятности психической дезадаптации при работе в чрезвычайных ситуациях выступают: профессиональный отбор, профессионально-психологическая подготовка личного состава органов внутренних дел и "управление стрессом" непосредственно в рамках возникающих кризисных ситуаций.

В целях совершенствования психологического отбора кандидатов на службу в органы внутренних дел, внутренние войска и учебу в образовательные учреждения МВД России, повышения эффективности профилактических, психодиагностических мероприятий с сотрудниками, военнослужащими, выполняющими оперативно-служебные задачи в экстремальных ситуациях, и лицами с признаками психологической дезадаптации создан Главный центр психологической диагностики МВД России и центры психологической диагностики МВД, ГУВД, УВД<sup>65</sup>.

Психологическое обеспечение сотрудников органов внутренних дел, направляемых в зону боевых действий, должно осуществляться в три этапа. На первом этапе проводится работа по достижению необходимого уровня психологической готовности личного состава к деятельности в этих условиях; на втором - по сохранению достигнутого уровня при действиях в зоне военных действий; на третьем - психологическая реабилитация после выполнения личным составом возложенных обязанностей.

Первый этап реализуется в ходе проведения занятий по психологической подготовке личного состава к действиям в чрезвычайных ситуациях, в процессе

---

<sup>64</sup> См.: Kristal H.(ed) Massive Psychic Trauma.N.Y.,1986.

<sup>65</sup> См.: Приказ МВД России от 22 августа 1995 г. № 330 "О центрах психологической диагностики МВД, ГУВД, УВД".

постановки задачи и проведения инструктажа перед направлением в зону боевых действий.

Второй - в зоне боевых действий. Их морально-психологическое воздействие на психику человека носит ярко выраженный негативный характер, в результате чего у отдельных сотрудников наблюдались достаточно сильные психологические расстройства. Поэтому устойчивое противостояние такому воздействию предполагает наряду с хорошо организованной психологической подготовкой личного состава осуществление эффективной психиатрической и психопрофилактической помощи, организуемой силами медицинских учреждений системы МВД России<sup>66</sup>.

Опыт ликвидации последствий аварии на Чернобыльской АЭС показал достаточно эффективные пути решения этой проблемы. Здесь были сформированы и хорошо себя зарекомендовали подвижные группы экстренной психиатрической помощи. В состав каждой группы входили два врача-психиатра и психолог, имеющие опыт работы в чрезвычайных ситуациях. Эти группы оснащались необходимым имуществом, транспортом и медикаментами. Работа групп организовывалась вахтовым методом. Приобретенный опыт оказания такой помощи применялся в условиях землетрясения в Армении и других ЧС. Группы психологического обеспечения подразделений МВД России действуют и при ликвидации незаконных террористических формирований в Чеченской Республике.

Основными направлениями деятельности групп психологического обеспечения являются: 1) профессионально-психологическая подготовка личного состава, повышение его боеготовности и стрессоустойчивости; 2) выявление негативных факторов, влияющих на психологическое состояние и служебно-боевую готовность отдельных сотрудников и подразделений органов

---

<sup>66</sup> См.: Медицинское обеспечение личного состава органов внутренних дел, внутренних войск и учебных заведений МВД СССР, задействованных в ликвидации последствий чрезвычайных обстоятельств: Методические рекомендации. М., МУ МВД СССР, 1989. С.27-28; Приказ МВД России от 19 июня 1997 г. N 576 "Об организации психологического обеспечения

внутренних дел в целом; 3) осуществление контроля за психологическим состоянием личного состава, выявление показаний к психокоррекционной работе; 4) проведение психопрофилактических и психореабилитационных мероприятий, направленных на снятие острых проявлений посттравматических переживаний, нормализацию сна, восстановление работоспособности.

В первую чеченскую компанию работой по психологическому обеспечению было охвачено 40 подразделений ОМОН и СОБР. Сотрудниками группы выявлено более 100 случаев расстройств психологического состояния и работоспособности личного состава. Для их устранения проведено большое количество психологических мероприятий, в том числе психодиагностических, занятий по обучению методами саморегуляции, консультаций по различным видам психотерапии. В целях повышения эффективности работы по психологическому обеспечению был оборудован и активно функционировал кабинет психологической разгрузки с пропускной способностью до 30 человек в сутки.

На третьем этапе должно осуществляться обеспечение пострадавших в результате психологической помощью для их психотерапевтической и психофармакологической коррекции<sup>67</sup>. Помимо сказанного необходимо проведение мероприятий по социально-психологической реабилитации пострадавших. Такие мероприятия проводятся с сотрудниками органов внутренних дел после возвращения их из зоны чеченского конфликта<sup>68</sup>.

Центры кризисной психологии действуют, например, на базе военного госпиталя НАТО в Брюсселе, имеются аналогичные службы в израильской

---

деятельности сотрудников органов внутренних дел, включенных в состав Временной оперативной группировки сил на территории Северо-Кавказского региона"; и др.

<sup>67</sup> См.: Стрельченко А.Б. Психофизиологические корреляты профессиональной надежности сотрудников органов внутренних дел в экстремальных условиях // Психопедагогика в правоохранительных органах. Омск, 1996, № 1(3). С. 14.

<sup>68</sup> См.: Човдырова Г.С. Проблемы повышения психологической стрессоустойчивости личного состава системы МВД России в экстремальных условиях. М., 1998. С. 176.

армии, армиях США и Великобритании, в подразделениях полиции ряда стран - Германии, Нидерланд и др.<sup>69</sup>.

Помимо организационной и практической деятельности указанные центры осуществляют подготовку и повышение кадров психологов, врачей и среднего персонала, разрабатывают эффективные средства и методы противодействия стрессу, проводят научные исследования, включая прогноз "психологических потерь" и выработку тактики "управления стрессом" в организованных коллективах.

Подводя итог сказанному, представляется возможным сделать следующие выводы.

1. В целом нормативная правовая база по организации защиты личного состава органов внутренних дел от опасностей, возникающих при ведении военных действий или вследствие этих действий, несмотря на выявленные недостатки, способствует выполнению возложенных служебно-боевых задач.

2. В связи с принятием Федерального закона "О гражданской обороне" активизировалась работа по обновлению нормативно-правовой базы в области гражданской обороны, в том числе и в МВД России. В этих целях указанием Министра внутренних дел Российской Федерации от 17 сентября 1998 года № 1/5754 был утвержден План мероприятий МВД России по реализации Федерального закона Российской Федерации "О гражданской обороне".

3. Основная причина, которая тормозит этот процесс, проистекает из-за отсутствия ряда подзаконных актов в области гражданской обороны. Среди них, Положение о гражданской обороне в Российской Федерации и другие. Их принятие будет означать появление оснований и ориентиров для устранения существующих пробелов и противоречий в нормативном регулировании организации гражданской обороны в системе МВД России.

---

<sup>69</sup> См.: Лури В.С. Анализ современного опыта психологической подготовки сотрудников полиции США: Дис... канд.псих.наук. М., 1991. С.76; Филиппов Н.М., Бояркин Н.Г., Желвакович И.Д. Указ. сочинение. С. 27.

4. Исследованиями установлено, что боевые действия вызывают у их участников психологическую дезадаптацию и изменения в психофизическом состоянии. Поэтому особую актуальность приобретают вопросы психологической подготовки личного состава к деятельности при ведении военных действий.

5. Нами были рассмотрены не все, а лишь наиболее актуальные проблемы правового регулирования и организации защиты личного состава в системе МВД России. Именно с их решением в первую очередь связаны перспективы достижения надлежащего уровня готовности к выполнению служебно-боевых задач в условиях военного времени.

#### *4. Садбайжэй үе гүүн идэвчлэлд агаарийн тэжээл гайдгийн үү*

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 времени<sup>70</sup>.

В этом параграфе мы остановимся на особенностях нормативно-правового обеспечения, государственного управления гражданской обороной в

<sup>70</sup> См.: Зарубежный опыт создания и обеспечения функционирования систем предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций // Проблемы безопасности при чрезвычайных ситуациях. 1998, № 8. С. 63.

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

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.)<sup>71</sup>, 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.)<sup>72</sup>. 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 регулирование их деятельности и содержание

<sup>71</sup> 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.

<sup>72</sup> 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.

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.)<sup>73</sup>, 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 ведение Федеральной службы гражданской обороны, значительно повысив роль последней в обеспечении национальной безопасности Швейцарии.

---

<sup>73</sup> 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.

В США создание, развитие и функционирование системы гражданской обороны обеспечивается в основном законом “О гражданской обороне США” (1950 г. с доп. 1981 г.) другими<sup>74</sup>. 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 закреплён также законодательно во многих других зарубежных странах.

Тожественная система планирования существует в **Швейцарии**, где с 1992 года введены в действие Генеральный план гражданской обороны страны на федеральном уровне и соответствующие ему планы территориальных образований, промышленных предприятий и учреждений<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> 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.

<sup>75</sup> 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.

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,потребующих 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 последнего<sup>76</sup>.

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, металлургические, химические и нефтехимические и другие производства, с определением конкретных действий обслуживающего персонала при возникновении аварийной ситуации<sup>77</sup>.

<sup>76</sup> См.: *Гражданская оборона (Информационный сборник ВИМИ), № 3-4, 1991, стр. 3-9; Securite Civile et Industrielle (France), 1987, № 374, p. 8-10.*

<sup>77</sup> 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*

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 уголовная ответственность за нарушение положений закона “О чрезвычайном планировании и праве населения на информацию”<sup>78</sup>. 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

---

*“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.*

<sup>78</sup> 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.

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”<sup>79</sup>, а в **Казахстане** в 1997-1998 гг. были приняты законы в данной области по названию и содержанию соответствующие российским. Близкие 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

---

<sup>79</sup> См. Закон “О гражданской защите” // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova, часть I, № 20, 29 декабря 1994 г. ст. 231; и др.*

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 рынка<sup>80</sup>.

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, 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

---

<sup>80</sup> См.: М.Л. Костенко, Н.В. Лавренова, "Правовое обеспечение Европейским Сообществом экологической и промышленной безопасности в государствах-членах" // *Право и чрезвычайные ситуации, Институт государства и права РАН, М., 1992, стр. 133-149; и др.*

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 США 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 контроля<sup>81</sup>.

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

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

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.

---

<sup>81</sup> См.: Емельянов В. Гражданская оборона Великобритании // Военное обозрение. 1991, № 5. С. 72,73.

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 населения<sup>82</sup>.

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

---

<sup>82</sup> См.: *Гражданская оборона Федеративной республики Германии. М., 1991. С. 48.*

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.

Следует отметить, что имеется много общего в планировании, подготовке и организации деятельности полиции разных стран в чрезвычайных ситуациях мирного времени и в военное время<sup>83</sup>. 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

---

<sup>83</sup> См.: ZS Magazin. 1997, N 7-8. S. 15-17.

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.

Здесь необходимо отметить, что полиция принимает активное участие в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций мирного времени<sup>84</sup>. Больше того, в ряде стран ответственность за организацию борьбы с катастрофами, стихийными бедствиями и оказание помощи пострадавшим районам возлагается на министра внутренних дел<sup>85</sup>.

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;

<sup>84</sup> 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.*

<sup>85</sup> См.: *Die Polizei. 1996, N 4. S. 40.*

11) предотвращению и ликвидации паники среди населения и иные<sup>86</sup>.

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

---

<sup>86</sup> 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.*

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 мира<sup>87</sup>.

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 формирование 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. отделил

---

<sup>87</sup> См.: Князев В.В. Участие полиции некоторых капиталистических стран в деятельности гражданской обороны // Проблемы совершенствования службы охраны общественного порядка гражданской обороны. М., 1982. С. 93-94.

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 роль<sup>88</sup>.

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 том числе по задачам гражданской обороны и выполнению полицейских функций. В последнее время в подготовке личного состава все большее распространение

---

<sup>88</sup> Millet A., Maslowski P. Op. cit. P.378.

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 данным<sup>89</sup>, 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 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

---

<sup>89</sup> Зарубежное военное обозрение. 1999.

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 базу<sup>90</sup>, 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 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

---

<sup>90</sup> См.: Указы Президента Российской Федерации от 16 декабря 1993 года № 2171 "Об общеправовом классификаторе отраслей законодательства" // Собрание актов Президента

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 практике<sup>91</sup>. 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 противопожарной<sup>92</sup>. Хотя сами органы внутренних 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

---

*и Правительства Российской Федерации. 1994, N 51. Ст. 4936; от 15 марта 2000 года № 511 "О классификаторе правовых актов" // Российская газета. 2000, 22 марта.*

<sup>91</sup> 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.

<sup>92</sup> См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 18 ноября 1999 года № 1266 "О федеральных службах гражданской обороны".

быть востребован в условиях России с учетом ряда таких фактов, как :  
состояние экономики, степень стабильности общества, менталитет нации и т.д.