

41/10

АКАДЕМИЯ  
УПРАВЛЕНИЯ  
МВД РОССИИ

На правах рукописи

ЧЕРНЫХ Виталий Викторович

- 3 ДЕК 2009

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ  
ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРА

Специальность 12.00.11 – судебная власть, прокурорский надзор, организация правоохранительной деятельности, адвокатура

Автореферат диссертации  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Исх. № 43/7/447

«12» 11 2009г.

Москва · 2009



003487206

12 11 431  
09

**Черных Виталий Викторович**

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ  
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ  
ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРА.**

Специальность 12.00.11 – судебная  
власть, прокурорский надзор,  
организация правоохранительной  
деятельности, адвокатура

Автореферат диссертации  
на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Москва • 2009

Диссертация выполнена на кафедре управления органами внутренних дел в особых условиях Академии управления МВД России

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор

**Громов Михаил Алексеевич**

Официальные оппоненты:

- доктор юридических наук, профессор

**Казак Бронислав Брониславович**

- кандидат юридических наук, доцент

**Ульянов Александр Данилович**

Ведущая организация – **Московский университет МВД России.**

Защита состоится «17» сентября 2009 г., в 14<sup>30</sup> час., на заседании диссертационного совета Д 203.002.03 в Академии управления МВД России по адресу: 125171, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д. 8, в ауд. \_\_\_\_

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии управления МВД России. (125171, Москва, З. и А. Космодемьянских 8)

Автореферат разослан «12» ноября 2009 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета Д 203.002.03  
доктор юридических наук, профессор

А.Г. Елагин

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность исследования.** Обеспечение национальной безопасности в чрезвычайных ситуациях достигается путем совершенствования и развития единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера (в том числе территориальных и функциональных сегментов), ее интеграции с аналогичными зарубежными системами<sup>1</sup>.

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) входит в число двух десятков функциональных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС)<sup>2</sup>.

На систему МВД России, в том числе территориальные органы министерства внутренних дел Российской Федерации (ОВД)<sup>3</sup>, возложена важнейшая государственная функция «охрана общественного порядка»<sup>4</sup>, реализация которой возможна при хорошей организации деятельности задействованных сил и средств ОВД, внутреннего и внешнего взаимодействия в условиях различных стихийных бедствий.

Статья 17 Федерального закона Российской Федерации (ФЗ РФ) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (1994 г.), в редакции ФЗ РФ от 30 октября 2007 г. №241 – ФЗ, устанавливает, что «при ликвидации чрезвычайных ситуаций (ЧС) силы и средства органов внутренних дел Российской Федерации<sup>5</sup> применяются в соответствии с задачами, возложенными на органы внутренних дел законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (РФ)».

Актуальность темы диссертационного исследования определяется:

---

<sup>1</sup> О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. №537. П. 43.

<sup>2</sup> О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. №794. (с изм. и доп.)

<sup>3</sup> О территориальных органах министерства внутренних дел Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 28 февраля 2009 г. №233.

<sup>4</sup> Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Приказ МВД России от 13 июля 2007 г. №633.

<sup>5</sup> В дальнейшем «органы внутренних дел Российской Федерации» и «территориальные органы министерства внутренних дел Российской Федерации» - органы внутренних дел или ОВД.

Во-первых, многочисленностью видов нередко масштабных и катастрофических по своим последствиям стихийных бедствий (наводнений, землетрясений, природных пожаров, фронтальных циклонических процессов с ураганами, вихрями, ливневыми дождями, снежными заносами, градом и др.), приводящих к ЧС природного характера и требующих задействования территориальных и функциональных подсистем РСЧС.

Во-вторых, объективными особенностями возникновения и развития ЧС природного характера (внезапность, разрушительность, непреодолимость стихийных сил природы, тяжкие последствия).

В-третьих, субъективными причинами (недостаточной готовностью сил и средств, ошибками в планировании, недостатками в организационном обеспечении возникающих задач и функций в указанных условиях).

В-четвертых, сложностью и недостаточной разработанностью исследуемой проблемы организации деятельности объединенных сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера.

Неслучайно при социологическом опросе респондентов на вопрос «В чем вы видите актуальность проблемы организации деятельности объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера» были названы следующие из них как в теоретическом плане, в нормативном правовом регулировании, так и в практической деятельности. От 65% до 90% респондентов отметили недостатки в правовом регулировании, в планировании, в организационном обеспечении выполняемых задач и функций, в осуществлении оперативно-служебной подготовки сотрудников ОВД, в отсутствии закрепленного порядка организационного построения объединенных сил и средств ОВД на разных уровнях управления в условиях ЧС природного характера.

Все вышесказанное определило необходимость дальнейшего исследования организационно-правовых основ деятельности объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера<sup>6</sup>.

**Степень разработанности темы исследования.** В диссертации использовались работы А.А. Аксенова, Г.А. Атаманчука, В.Г. Афанасьева, И.А. Бачило, В.Г. Вишнякова, В.Д. Малкова, Б.П. Порфирьева, Г.Х. Попова, в которых содержатся общие положения теории управления, применимые и к теме настоящего диссертационного исследования.

Среди известных работ, посвященных рассмотрению вопросов деятельности ОВД при участии в ликвидации ЧС природного и техногенного характера, выделяются работы Д.В. Бесперстова, И.И. Василишина, М.А. Громова, А.Г. Елагина, И.Е. Ложкина, А.Ф. Майдыкова, А.К. Микеева, А.И. Ноговицына, К.Ю. Поспеева, А.В. Рачкаускаса, С.А. Старостина, С.Б. Федотова.

---

<sup>6</sup> В дальнейшем объединенные силы и средства ОВД в условиях ЧС природного характера – группировка (объединенная группировка) органов внутренних дел, группировка или ОГ ОВД.

Вопросы обеспечения безопасности жизнедеятельности населения в условиях ЧС природного и техногенного характера изучались В.А. Акимовым, Ю.Л. Воробьевым, С.М. Мягковым, В.Н. Осиповым, Ю.Н. Соколовым, М.А. Шахраманьяном, С.К. Шойгу и др.

Вопросы психологической подготовки сотрудников ОВД к деятельности в ЧС рассматривались в работах О.И. Бродченко, П.Н. Казбирова, И.О. Котенева, А.П. Симонова, А.М. Столяренко, В.Н. Смирнова, Г.С. Човдыровой и др.

Вместе с тем, проблемы организации деятельности объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера, как научное и практическое направление, остается еще недостаточно разработанным, что и предопределило выбор темы исследования.

**Гипотеза исследования** состоит в предположении, что повышение эффективности функциональной подсистемы МВД России по реализации государственной функции «охрана общественного порядка» в рамках РСЧС может быть достигнута путем совершенствования правового и организационного обеспечения деятельности объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности объединенных сил и средств органов внутренних дел в рамках Единой государственной системы защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (РСЧС).

**Предмет исследования** составляют организационные и правовые основы деятельности объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера.

**Границей диссертационного исследования** является изучение организационно-правовых основ деятельности объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в рамках Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС) в условиях ЧС природного характера, вызванных наводнениями, землетрясениями, разрушительными циклоническими процессами и другими стихийными бедствиями.

**Цель и задачи исследования.** Целью исследования является определение, обоснование и раскрытие организационно-правовых основ деятельности объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях ЧС природного характера, формулирование выводов, предложений и разработка рекомендаций, направленных на совершенствование их деятельности в указанных условиях на основе анализа законодательных и иных нормативных правовых актов, научной литературы, исследования практики организации деятельности сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера, социологических опросов руководителей ОВД, участвовавших в ликвидации их последствий.

Реализация обозначенной цели исследования непосредственно связана с решением задач, включающих:

- анализ законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих организацию деятельности ОВД в условиях ЧС природного характера;

- изучение и обобщение научных и практических материалов по данной проблеме;

- формулирование авторских определений понятий, относящихся к теме исследования, раскрытие их характеризующих признаков и классификация по значимым для деятельности ОВД в условиях ЧС природного характера основаниям;

- определение места и роли объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера;

- исследование организационно-правовых основ деятельности объединенных в группировки сил и средств ОВД в указанных особых условиях с формулированием выводов и предложений;

- определение пробелов в правовом регулировании деятельности ОВД в условиях ЧС природного характера с подготовкой предложений и рекомендаций по его совершенствованию;

- рассмотрение основных направлений обеспечения готовности объединенных в группировки сил и средств ОВД в указанных особых условиях с разработкой и внедрением в практическую деятельность и учебный процесс рекомендаций.

*Методологическую основу исследования* составляет диалектико-материалистический метод познания, в рамках которого применялись частнонаучные методы: системный, логический, сравнительно-правовой, исторический, статистический. В целях конкретного изучения отдельных аспектов организации деятельности объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера применялись анкетирование и метод экспертного опроса руководящих работников территориальных ОВД.

*Научная новизна* заключается в концептуальном подходе к организации деятельности объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера. Конкретные проявления научной новизны исследования состоят в том, что:

- обобщены характеризующие признаки аномальных природных катаклизмов (явлений и процессов), приводящих к возникновению ЧС природного характера, осуществлена их классификация по значимым основаниям для деятельности ОВД в указанных особых условиях с формулированием выводов и предложений;

- обоснованы и сформулированы авторские определения понятий: «аномальные природные катаклизмы (явления и процессы)», «чрезвычайные ситуации природного характера», «группировка сил и средств органов внутренних дел для действий в чрезвычайных ситуациях природного характера», «организация деятельности группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера»;

- разработаны предложения по совершенствованию правового регулирования деятельности объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях ЧС природного характера;

- определены задачи и функции объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел применительно к деятельности в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера;

- определены виды, место и роль группировок сил и средств органов внутренних дел на разных уровнях управления при выполнении задач в условиях ЧС природного характера;

- выявлены и рассмотрены основные направления по обеспечению готовности объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел к действиям в условиях различных стихийных бедствий, вызывающих ЧС природного характера;

- подготовлены рекомендации по обеспечению готовности объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера;

- сформулированы предложения по дальнейшему совершенствованию законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере деятельности органов внутренних дел при ЧС природного характера.

**Основные положения, выносимые на защиту.** На защиту выносятся следующие теоретико-прикладные и организационно-правовые положения концептуального характера, направленные на совершенствование организации деятельности объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера.

1. Авторская концепция организации деятельности объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера, представляющая собой систему взглядов на: объективную необходимость организации и функционирования объединенных сил и средств органов внутренних дел; определение места и роли группировок сил и средств ОВД в Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС); порядок их формирования и применения в зоне чрезвычайной ситуации природного характера; правовое обеспечение их деятельности в условиях ЧС природного характера; раскрытие разрешающих возможностей группировок сил и средств ОВД; определение принципов, целей, задач, функций, структурного построения группировок для участия в указанных особых условиях; раскрытие содержания и особенностей организации внутреннего и внешнего взаимодействия; обеспечение готовности к действиям объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера.

2. Авторские определения понятий, являющиеся необходимыми для теории и практики организации деятельности объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях ЧС природного характера.

2.1. Организация деятельности группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера – это организационно-правовой процесс



формирования необходимых функциональных групп и сотрудников ОВД в единую организационную структуру, под единым командованием, оперативным управлением и применением ее для решения возникающих задач и функций, направленных на восстановление нарушенного общественного порядка и общественной безопасности в зоне ЧС природного характера, в местах эвакуации населения, временного проживания спасательных отрядов, восстановительных бригад и строителей, в местах размещения вывезенных из зоны ЧС материальных и культурных ценностей.

2.2. Группировка сил и средств ОВД для действий при ЧС природного характера – это временная, целевая организационная структура, обладающая всеми необходимыми признаками социальной системы, комплектуемая силами и средствами ОВД, приданными силами, под единым руководством и оперативным управлением, применяемая для решения возникающих задач и функций.

3. Принципы организации и функционирования объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях ЧС природного характера: своевременность формирования и применения группировок сил и средств ОВД; готовность их к действиям; комплексное использование сил и средств; сосредоточение основных усилий в решающий момент и на важных направлениях; оперативность, слаженность, мобильность и адекватность действий объединенных сил и средств органов внутренних дел в зоне ЧС природного характера, в местах эвакуации населения, временного размещения материальных и культурных ценностей по выполнению возникающих задач и функций, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

4. Основные и дополнительные задачи (функции), определенные в законодательных и иных нормативных правовых актах, выполняемые объединенными в группировки силами и средствами ОВД в условиях ЧС природного характера, а также оперативные, не терпящие отлагательства, задачи, поставленные руководителем комиссии по чрезвычайным ситуациям и обеспечению пожарной безопасности (КЧС) и руководителем работ по ликвидации последствий ЧС природного характера требуют их организационного обеспечения силами и средствами ОВД. Для чего формируются необходимые функциональные группы, как предусмотренные в нормативном правовом акте<sup>7</sup>, так и другие, определенные в процессе диссертационного исследования: оцепления; блокирования; обеспечения эвакуационных работ; обеспечения аварийно-спасательных работ; участия в спасении людей; охраны имущества, оставшегося без присмотра; обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в зоне бедствия, в местах эвакуации населения; охраны материальных и культурных

---

<sup>7</sup> Наставление по планированию и подготовке сил и средств органов внутренних дел Российской Федерации и внутренних войск МВД России к действиям при чрезвычайных обстоятельствах: Приказ МВД России от 25 мая 2009 г. №400.

ценностей в зоне бедствия; участие в проведении карантинных мероприятий в зоне бедствия и в местах эвакуации населения; участие в оповещении населения; уголовного розыска; борьбы с экономическими преступлениями; поиска и розыска лиц, потерявших связь с родственниками; по борьбе с мародерами; связи со средствами массовой информации; по регистрации граждан без вести пропавших и неопознанных трупов; связи; разбирательства с лицами, доставленными в места их проверки; резерва; контроля за сохранностью и распределению материальных средств; участия в комиссиях по определению ущерба и списанию материальных ценностей.

5. Группировки сил и средств ОВД для действий в условиях ЧС природного характера формируются на разных уровнях управления.

На муниципальном уровне:

- специальный сводный отряд органа внутренних дел муниципального образования (ССО ГОРОВД);
- специальный сводный отряд органов внутренних дел оперативной зоны (ССО ОВД оперативной зоны).

На межмуниципальном уровне:

- объединенный специальный сводный отряд нескольких органов внутренних дел, на территории обслуживания которых произошло масштабное стихийное бедствие, под единым руководством (ОССО ГОРОВД);
- специальный сводный отряд органов внутренних дел 2-х и более оперативных зон под единым руководством (ССО ОВД оперативных зон);
- группировка сил и средств ОВД и ВВ МВД России под единым руководством (ОГ ОВД и ВВ МВД России).

На региональном уровне:

- группировка сил и средств МВД (ГУВД, УВД) по субъектам РФ под единым руководством (ОГ МВД (ГУВД, УВД) по субъектам РФ);
- объединенная группировка сил и средств ОВД и ВВ МВД России под единым руководством (ОГ ОВД и ВВ МВД России).

Все указанные группировки, действуя на различных уровнях управления, выполняют задачи и функции в своих определенных зонах ЧС природного характера, в местах эвакуации населения, в местах временного хранения эвакуируемых материальных и культурных ценностей, в местах временного проживания спасателей, восстановительных бригад, строителей.

6. Субъектами оперативного управления объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях ЧС природного характера являются: комиссия по чрезвычайным ситуациям и обеспечению пожарной безопасности (КЧС), оперативный штаб и дежурная часть ОВД, группы управления группировкой на вспомогательных пунктах управления (ВПУ). Начальник ОВД через ОШ осуществляет общее руководство действиями сил и средств ОВД, в том числе объединенной группировки. Руководитель объединенной группировки через группу управления или непосредственно с вспомогательного пункта управления

осуществляет оперативное управление силами и средствами в зоне стихийного бедствия.

7. Разработаны и внедрены в практическую деятельность методические рекомендации по обеспечению готовности объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера, в которых, определены элементы готовности.

Готовность достигается:

- четким определением задач и функций ОВД в условиях ЧС природного характера;
- их организационным обеспечением с формированием группировки ОВД;
- своевременным планированием действий группировки в условиях ЧС природного характера;
- надлежащей подготовкой объединенной группировки сил и средств органов внутренних дел к действиям в условиях ЧС природного характера, в том числе: отработкой элементов плана в повседневном режиме деятельности сил и средств ОВД, слаживанием функциональных групп по направлениям деятельности, отработкой действий групп группировки сил и средств органов внутренних дел в режиме повышенной готовности и в режиме ЧС;

- надлежащим материально-техническим обеспечением действий объединенной группировки сил и средств органов внутренних дел в зоне ЧС природного характера, в местах эвакуации населения и временного размещения материальных и культурных ценностей, в местах временного проживания спасательных бригад, восстановительных отрядов и строителей.

8. Предложения в ФЗ РФ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (1994 г.) о формировании раздела «ЧС природного характера» с определениями понятий: «стихийные бедствия», «чрезвычайные ситуации природного характера», «масштабные чрезвычайные ситуации природного характера», «аномальные природные катаклизмы (явления и процессы)». Содержание указанного раздела на стр. 14-16 автореферата.

*Теоретическая и практическая значимость исследования* состоит в обосновании особенностей организации деятельности объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера, в определении и формулировании авторских понятий по теме исследования, в подготовке предложений по дальнейшему совершенствованию организации и правового обеспечения их функционирования в указанных особых условиях, в разработке методических рекомендаций по обеспечению готовности объединенной группировки ОВД в условиях ЧС природного характера.

Изложенные в диссертационном исследовании основные положения, выводы, предложения и рекомендации имеют не только теоретическое, но и большое практическое значение. Они могут быть использованы:

- в практической деятельности ОВД в условиях ЧС природного характера;

- в процессе преподавания в Академии управления и в других образовательных учреждениях системы МВД России дисциплин, связанных с организацией деятельности органов и подразделений МВД России в указанных особых условиях;

- в законотворчестве в процессе совершенствования законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность ОВД в условиях ЧС природного характера;

- в научно-исследовательской работе для дальнейшей разработки проблем организации деятельности объединенных сил и средств ОВД в условиях ЧС.

*Обоснованность и достоверность результатов исследования* основывается на изучении свыше 100 научных источников применительно к данной проблеме, на анализе свыше 30 законодательных и иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность ОВД в условиях ЧС природного и техногенного характера, на использовании научных методов познания и результатах социологического исследования в форме анкетирования свыше 250 обучаемых в Академии управления МВД России и свыше 150 руководителей служб и подразделений практических ОВД.

*Апробация и внедрение результатов исследования* осуществлялась по следующим направлениям:

- основные положения, выводы и предложения изложены автором на восьмой (2006), девятой (2007) и десятой (2008) научно-практических конференциях Академии управления МВД России, на 16-й межведомственной конференции, а также в выступлениях на заседаниях кафедры управления ОВД в особых условиях Академии управления МВД России;

- многие положения диссертации опубликованы в пяти статьях, и в двух учебно-методических пособиях, находящихся на стадии издания;

- на основе диссертационного исследования подготовлены и внедрены в практическую деятельность и учебный процесс методические рекомендации по обеспечению готовности объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера;

- материалы диссертационного исследования используются в учебном процессе Академии управления МВД России по темам «Организация деятельности группировки сил и средств МВД, ГУВД, УВД, УВДТ в условиях стихийных бедствий», «Управление силами и средствами горрайлинорганов внутренних дел в условиях стихийных бедствий».

Достоверность выводов, полученных в результате диссертационного исследования, его основные научные положения подтверждаются актом о внедрении в практическую деятельность методических рекомендаций по обеспечению готовности объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера.

Диссертация обсуждена и одобрена на заседании кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях.

**Структура и объем работы.** Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, 6 параграфов, заключения, списка использованных источников, приложений.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

**Во введении** обосновывается актуальность темы исследования, степень разработанности проблемы, объект и предмет исследования, цели, задачи, границы и методы диссертационного исследования, обоснованность и достоверность, новизна исследования, основные положения, выносимые на защиту, апробация работы, теоретическая и практическая значимость исследования, структура работы.

**В первой главе** – «Теоретико-прикладные основы деятельности объединенных сил и средств органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера» рассматриваются концептуальные основы организации и функционирования объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера, классификация чрезвычайных ситуаций природного характера по значимым для организации деятельности объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел основаниям, понятие, характеризующие признаки и последствия, место и роль группировки сил и средств органов внутренних дел в Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

**В первом параграфе** «Концептуальные основы организации и функционирования объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера» раскрываются сущностные черты группировки как социальной системы, ее характерные свойства, особенности и преимущества по отношению к штатным структурам ОВД, осуществлена классификация ОГ ОВД по уровням выделяемых сил и средств, формулируется авторское определение понятия «группировка сил и средств ОВД для действий при ЧС природного характера».

В соответствии с теорией социального управления задачи и функции лежат в основе формирования оптимальной структуры. Это относится и к формированию различных видов группировок ОВД в условиях ЧС природного характера. В диссертационном исследовании рассмотрены выполняемые ОГ ОВД задачи и функции в условиях ЧС природного характера.

Разнообразие видов группировок, их возможности и особенности функционирования зависят от постановки целей, определения задач и функций, от масштабности, опасности, динамизма, размаха стихийных бедствий, уровня ОВД, выделяющих силы и средства.

Организация деятельности объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера носит преимущественно характер

оперативного управления, т.к. осуществляется незамедлительное реагирование на динамичные процессы, в том числе получение и проверка оперативной и разведывательной информации, принятие оперативных решений, оперативное планирование, организация оперативного взаимодействия.

Рассмотрены определения понятия «чрезвычайная ситуация» различных авторов. На наш взгляд при оперировании понятиями необходимо придерживаться официального определения понятия «чрезвычайная ситуация», сформулированного в ФЗ РФ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (1994 г.) – это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного и иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери, нарушение условий жизнедеятельности людей.

*Во втором параграфе* «Чрезвычайные ситуации природного характера, понятие, классификация по значимым для организации деятельности объединенных сил и средств органов внутренних дел основаниям, характеризующие признаки и последствия» рассматриваются вопросы классификации стихийных бедствий, вызывающих ЧС природного характера по следующим значимым для теории и практики основаниям (критериям): по возможности предсказания наступления стихийного бедствия, по видам стихийных бедствий, которые могут возникнуть на территории обслуживания, по периодичности их возникновения, по общественной опасности, масштабности и динамизму развития, по уровням угроз и реагирования на них.

Изучение организации деятельности сил и средств ОВД в условиях землетрясения в Нефтегорске на Сахалине (1995 г.); наводнений в Республике Саха (Якутия) (1998 – 2001 гг.); наводнений в 11-ти субъектах РФ Южного федерального округа (2002 г.); ежегодных лесных пожаров, снежных циклонов, ураганов на территориях многих субъектов РФ обнажило существенные проблемы в организации и функционировании сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера. Отсутствовала оперативность и согласованность действий в зонах стихийных бедствий. В указанных случаях и ранее<sup>8</sup> имели место просчеты в организационном построении сил и средств ОВД, в их расчетах, в организации внутреннего и внешнего взаимодействия, в информационном обеспечении управленческой деятельности, в принятии обоснованных оперативных решений, в надлежащем ресурсном обеспечении действий сил и средств ОВД в зонах ЧС природного характера, в местах

---

<sup>8</sup> Ежегодные государственные доклады о состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера за 2003 - 2009 гг.

эвакуации населения и временного размещения вывезенных материальных и культурных ценностей.

Текст базового ФЗ РФ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» (1994 г.) требует следующих изменений и дополнений. Целесообразно точнее определить соотношение понятий «стихийные бедствия» и «ЧС природного и техногенного характера». Стихийные бедствия вызывают ЧС природного характера, а не наоборот. В известных определениях понятия «стихийные бедствия» говорится о поражениях и гибели людей и животных, тогда как в понятии ЧС природного и техногенного характера (п. 1 указанного ФЗ РФ) упомянуты дезориентирующие слова «могут повлечь...» (речь идет о человеческих жертвах), что показывает несоответствие и некорректность этих понятий по отношению друг к другу. Это связано с отсутствием в данном ФЗ РФ определения понятия «стихийные бедствия», которое целесообразно внести в текст данного ФЗ РФ.

Необходимо определить соотношение отсутствующих в базовом ФЗ РФ (1994 г.) понятий «аномальные природные катаклизмы (явления и процессы)» и «стихийные бедствия». Автором сформулированы следующие определения понятий. «Аномальные природные катаклизмы» - это явления и процессы геофизического, геологического, гидрологического, атмосферного и другого (н-р, космического) происхождения, возникающие на территориях свободных от проживания людей и отсутствия развитой инфраструктуры (трубопроводов, шоссе, железнодородных путей, разработок полезных ископаемых, лесоразработок и т.д.) и в целом не нарушающих нормальную жизнедеятельность людей». «Стихийные бедствия - это опасные природные явления или процессы геофизического, геологического, гидрологического, атмосферного и другого (н-р, космического) происхождения таких масштабов, которые вызывают катастрофические ситуации, характеризующиеся внезапным нарушением жизнедеятельности населения, разрушением и уничтожением материальных и культурных ценностей, поражением и гибелью людей и животных»<sup>9</sup>. При таком понимании данных нами определений «аномальные природные катаклизмы», «стихийные бедствия» и базовое определение понятия «чрезвычайная ситуация», сформулированного в указанном ФЗ РФ (1994 г.) будет скорректированным. На наш взгляд, это чрезвычайная обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые повлекли за собой человеческие жертвы и гибель животных, значительные материальные потери, нарушение условий жизнедеятельности людей, приводящие к необходимости спасения

---

<sup>9</sup> См. Стихийные бедствия, аварии, катастрофы. Правила поведения и действия населения. // Библиотека журнала «Военные знания». Вып. 1. – М., 1998 г. С. 24.

людей, временной эвакуации населения, материальных и культурных ценностей<sup>10</sup>.

Целесообразно в указанном ФЗ РФ (1994 г.) сформировать раздел, посвященный ЧС природного характера, в котором кроме авторских понятий «аномальные природные катаклизмы», «стихийные бедствия» включить в него определение авторских понятий «ЧС природного характера» и «масштабная ЧС природного характера». «ЧС природного характера» – это чрезвычайная обстановка на определенной территории, вызванная стихийным бедствием которое повлекло за собой крупные материальные потери, нарушение условий жизнедеятельности людей, человеческие жертвы и гибель животных, необходимость частичной временной эвакуации населения, материальных и культурных ценностей. «Масштабная ЧС природного характера» – это чрезвычайная обстановка, вызванная катастрофическими стихийными бедствиями с тяжкими последствиями для жизнедеятельности населения, значительными людскими и материальными потерями, требующими масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ, дезорганизацией общественной жизни, существенными затруднениями в государственном и муниципальном управлении, нарушениями общественного порядка и общественной безопасности в зоне бедствия, местах эвакуации населения, размещения спасателей, восстановительных бригад, строителей, вызывающими необходимость задействования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, введения чрезвычайного правового режима, формирования и применения объединенных сил и средств органов исполнительной власти, в том числе объединенной группировки сил и средств органов и подразделений МВД России и приданных сил для нормализации обстановки в регионе, решения возникающих задач.

Целесообразно уточнить в ФКЗ РФ «О чрезвычайном положении» №3 – ФКЗ от 30 мая 2001 г. обстоятельства введения особого правового режима чрезвычайного положения по ст. 3 п. «б», где сказано что ЧС природного характера это обстоятельство «возникшее в результате стихийных бедствий, повлекшее (могущее повлечь) человеческие жертвы». На наш взгляд, необходимо при перечислении обстоятельств введения чрезвычайного положения убрать слова в скобках «могущие повлечь» (речь идет о человеческих жертвах). Наоборот, надо тезис о человеческих жертвах усилить словами «многочисленные», вместо «могущие повлечь», и записать «повлекшие многочисленные человеческие жертвы, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ». При таких изменениях будет соблюдена корректность в понятиях «стихийные бедствия», «ЧС природного характера» и в основаниях

---

<sup>10</sup> См. О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: ФЗ РФ №68 – ФЗ от 21.12.1994 г. Ст.1.



(обстоятельствах) введения чрезвычайного положения при ЧС природного характера.

*В третьем параграфе* «Место и роль объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в Единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» исследуются вопросы необходимости формирования и применения объединенных в группировки сил и средств ОВД в период перед наступлением ЧС природного характера, приведения ее в готовность при введении режима повышенной опасности, развертывания и организации деятельности группировки при введении режима ЧС, осуществления выполнения задач и функций в процессе прекращения действия стихийных сил природы, негативных последствий и стабилизации обстановки в регионе.

Место и роль объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера определяется, с одной стороны, опасностью, динамизмом, масштабностью стихийных бедствий, тяжкими последствиями, дезорганизацией жизнедеятельности населения региона, а, с другой стороны, возможностями самой группировки сил и средств, как специфической социальной системы.

Объективная необходимость формирования и применения объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера определяется, появлением сложных, приоритетных задач и функций, выполняемых в ограниченное время на части обслуживаемой территории, в чрезвычайной обстановке, при динамизме развития стихийного бедствия, требующих единоначалия в руководстве и оперативного управления как собственными силами и средствами группировки, так и приданными силами в зоне ЧС природного характера, в местах эвакуации населения, временного пребывания спасательных отрядов, аварийных бригад и строителей, размещения вывезенных материальных и культурных ценностей, в целях обеспечения общественного порядка и общественной безопасности.

*Во второй главе* «Организация деятельности объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера» рассматриваются организационно-правовые основы управления группировками сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера, их формирование и применение при выполнении задач в указанных условиях деятельности, организация оперативного взаимодействия.

*В первом параграфе* «Организационно-правовые основы деятельности объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера» раскрывается содержание организационно-правового обеспечения деятельности сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера, в том числе: определение задач и функций, их организационное обеспечение с формированием и применением группировок; создание системы управления (органы и пункты управления, средства связи); определение полномочий руководителей групп,

органов оперативного управления (права, обязанности, ответственность), а также социальных гарантий сотрудников.

Группировками сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера выполняются специфические задачи:

- охрана общественного порядка и общественной безопасности в зоне ЧС природного характера, в местах эвакуации населения, размещения вывезенных из зоны ЧС материальных и культурных ценностей, размещения спасателей и строительных бригад;
- охрана материальных и культурных ценностей в зоне ЧС природного характера;
- неотложные меры по спасению людей и оказанию им первой медицинской помощи;
- охрана имущества, оставленного без присмотра;
- участие в проведении карантинных мероприятий;
- содействие проведению аварийно-спасательных мероприятий;
- содействие привлечению населения, транспортных и иных средств для проведения аварийно-спасательных и иных мероприятий в зоне ЧС природного характера;
- участие в обеспечении особого правового режима чрезвычайного положения (при его введении).
- участие в разборе завалов, укреплении дамб, насыпей, уборке территории от ила, песка, грязи;
- участие в подвозе продуктов в затопленные населенные пункты;
- участие в проведении дополнительных эвакуационных мероприятий;
- обеспечение выполнения решений по остановке деятельности предприятий, находящихся в зоне ЧС;
- содействие проведению аварийно-спасательных работ на объектах и территориях организаций, находящихся в зоне ЧС;
- ограничение доступа людей в зону ЧС;
- содействие в выполнении решений по разбронированию резервов материальных ресурсов организаций, находящихся в зоне ЧС.

Основными функциями группировок ОВД в условиях ЧС природного характера являются:

В период повседневной деятельности ОВД:

- подготовка, корректировка оперативного плана объединенных сил и средств ОВД;
- определение состава и структуры объединенных сил и средств ОВД;
- назначение руководителя группировки ОВД;
- создание и поддержание в готовности пунктов управления, системы оповещения и связи;
- подготовка и поддержание в готовности сил и средств группировки ОВД для действий в условиях ЧС природного характера;

- поддержание необходимого ресурсного обеспечения деятельности объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера.

В период реальной угрозы наступления ЧС природного характера:

- приведение группировки сил и средств ОВД в соответствующую степень готовности;
- уточнение возможной зоны ЧС природного характера;
- определение порядка и времени ввода сил и средств группировки ОВД в зону возможной ЧС природного характера;
- уточнение задач и функций группировки сил и средств ОВД при возникновении ЧС природного характера;
- определение вида транспорта для перевозки сил и средств группировки при ЧС природного характера;
- уточнение системы управления и связи.

В период реального наступления ЧС природного характера:

- выдвижение группировки ОВД в зону ЧС природного характера для решения возникающих задач и функций;
- организация сбора и оценки информации о особенностях развития ЧС природного характера, последствиях, дальнейших угрозах;
- временное обустройство сотрудников группировки;
- организация работы оперативного штаба (ВПУ);
- организация работы групп группировки по направлениям деятельности.

В период ликвидации последствий ЧС природного характера и стабилизации обстановки группировкой сил и средств ОВД решаются все возникающие задачи и функции в зоне бедствия, в районах эвакуации населения, в местах хранения вывезенных материальных и культурных ценностей, в местах размещения аварийно-спасательных, аварийно-восстановительных бригад, строительных отрядов с учетом их приоритетности.

Наиболее целесообразными функциональными группами группировки ОВД, формируемыми и применяемыми в условиях ЧС природного характера, вызываемых наводнениями, землетрясениями, ураганами, пожарами и т.д. являются группы: оцепления, блокирования, разведки, обеспечения эвакуационных работ, обеспечения аварийно-спасательных работ, спасения людей, охраны имущества, оставшегося без присмотра, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в местах эвакуации населения, оказания содействия противоэпидемиологическим и ветеринарной службам, борьбы с экономическим преступлениями, уголовного розыска, борьбы с фактами мародерства, резерва, оповещения населения, поиска и розыска лиц, потерявших связь с родственниками, связи со средствами массовой информации, по регистрации граждан без вести пропавших и неопознанных трупов, связи, разбирательства с лицами доставленными в ОВД, контроля за сохранностью и распределением материальных средств, поступающих в районы ЧС природного характера.

*Во втором параграфе* «Организация взаимодействия объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел в различные периоды возникновения и развития чрезвычайных ситуаций природного характера» рассматриваются особенности организации взаимодействия сил и средств ОВД в различные периоды возникновения и развития ЧС природного характера. Диссертантом определено, что с изменением внешних условий обстановки меняется количество, приоритетность и объемы выполняемых задач и функций, что приводит к изменениям в их организационном обеспечении, организации внутреннего и внешнего взаимодействия. Практика выработала следующие наиболее эффективные виды группировок ОВД различных уровней, в которых организуется внутреннее и внешнее взаимодействие, формируемых и применяемых в условиях различных по масштабу, опасности последствий ЧС природного характера:

- специальный сводный отряд территориального ОВД;
- специальный сводный отряд ОВД оперативной зоны;
- специальный сводный отряд вышестоящего ОВД МВД России;
- группировка сил и средств МВД (ГУВД, УВД) по субъекту РФ;
- объединенная группировка сил и средств ОВД и ВВ МВД России.

В указанных особых условиях важнейшей, объективно необходимой функцией руководства управления является организация и осуществление оперативного взаимодействия в процессе решения задач и функций объединенных в группировки сил и средств ОВД на различных этапах возникновения и развития ЧС природного характера. Сформулировано авторское определение понятия «оперативное взаимодействие в процессе выполнения задач и функций объединенными в группировки силами и средствами ОВД при ЧС природного характера» – это объективно необходимая функция руководства группировкой и оперативного управления силами и средствами по осуществлению совместных, согласованных по времени и целям оперативных действий в зоне ЧС природного характера в рамках РСЧС». Рассматриваются основные формы и методы оперативного взаимодействия элементов группировки между собой и группировки в целом в указанных особых условиях деятельности.

Совместные действия сил и средств группировки ОВД при организации внутреннего и внешнего взаимодействия согласовываются на этапе планирования и уточняются в процессе повседневной оперативно-служебной деятельности, а также на учениях и других видах совместных занятий.

*В третьем параграфе* «Проблемы обеспечения готовности объединенных в группировки сил и средств органов внутренних дел к действиям в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера и основные направления их решения» определяются и рассматриваются основные направления обеспечения готовности объединенных в группировки сил и средств ОВД к действиям в условиях ЧС природного характера: своевременное планирование, подготовка сил и средств группировки, в том числе отработка элементов плана, слаживание групп по направлениям деятельности, отработка действий в режиме повышенной готовности и в

режиме чрезвычайной ситуации, материально-техническое обеспечение группировки ОВД.

Сформулировано авторское определение понятия «готовность объединенных в группировки сил и средств ОВД к действиям в условиях ЧС природного характера - это организационно-правовое, ресурсно-обеспеченное и функциональное состояние указанной временной целевой организационной структуры и социальной системы, при котором всесторонне обеспечено выполнение задач и функций при разрушительном стихийном бедствии по восстановлению нарушенного общественного порядка и общественной безопасности в зоне ЧС природного характера, местах эвакуации населения, местах временного размещения спасательных бригад, восстановительных отрядов и строителей» и разработанные методические рекомендации по обеспечению готовности группировки сил и средств органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций природного характера являются положениями, выносимыми на защиту.

*В заключении* диссертации подводятся общие итоги исследования, формулируются основные выводы, предложения и рекомендации, направленные на дальнейшее совершенствование организации деятельности объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера. Кроме положений, вынесенных диссертантом на защиту (с. 7-10) в заключении целесообразно отметить следующее.

1. Анализ ежегодных Государственных докладов о состоянии защиты населения и территорий РФ от ЧС природного и техногенного характера дает основание сделать вывод о значительности числа масштабных ЧС природного характера, составивших в среднем за последние 18 лет до 20% от всех ЧС природного, биолого-социального и техногенного характера, а ежегодный экономический ущерб только от наводнений и природных пожаров составляет свыше 50-ти миллиардов рублей, что делает приоритетным, актуальным дальнейшее совершенствование организации и функционирования РСЧС, в том числе функциональной подсистемы охраны общественного порядка на всех уровнях управления системы МВД России.

2. Распространенность, разрушительная сила, опасность, масштабность, динамизм стихийных бедствий, приводящих к ЧС природного характера, а также, как следствие, дополнительные негативные факторы и последствия, к которым относятся: многочисленность возвратных и безвозвратных потерь людей, значительность разрушений объектов инфраструктуры, дезорганизация общественной жизни региона, необходимость в ряде случаев эвакуации населения, материальных и культурных ценностей, проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ, восстановления и обеспечения общественного порядка и общественной безопасности в зоне ЧС природного характера, в местах эвакуации населения и временного размещения материальных и культурных ценностей, требуют обеспечения готовности ОВД к действиям в указанных особых условиях.

3. Среди основных теоретико-прикладных основ организации деятельности объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера, исследованных в диссертации, особо выделяются основополагающие понятия применительно к теме исследования (аномальные природные катаклизмы (явления и процессы), чрезвычайные ситуации природного характера, организация деятельности группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера, масштабные ЧС природного характера, группировка сил и средств ОВД для действий при ЧС природного характера, готовность группировки сил и средств ОВД к действиям при ЧС природного характера), а также принципы, цели, задачи, функции сил и средств ОВД, их организационное обеспечение для действий в условиях ЧС природного характера, организация оперативного взаимодействия.

4. На основе комплексного анализа законодательных и иных нормативных правовых актов диссертантом определен уровень нормативно-правового обеспечения и имеющиеся пробелы в правовом регулировании деятельности объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера, сформулированы выводы и предложения направленные на совершенствование организации их деятельности в указанных особых условиях.

Таким образом, восполнен существенный пробел в теории и практике организации и функционирования объединенных в группировки сил и средств ОВД в условиях ЧС природного характера.

*Основные положения диссертации опубликованы в пяти работах общим объемом свыше 1,2 п.л., в том числе в: двух статьях, опубликованных в журналах, рекомендованных перечнем ВАК, трех статьях, опубликованных в других изданиях.*

**Научные статьи, опубликованные в журналах, рекомендованных перечнем ВАК:**

1. *Черных В.В.* Понятие и классификация чрезвычайных ситуаций природного характера по значимым для деятельности органов внутренних дел основаниям. // Закон и право. №2, М. - 2009. 0,15 п.л.

2. *Черных В.В.* О соотношении понятий «землетрясение, наводнение, ураган и т.д.», «стихийное бедствие», «чрезвычайная ситуация природного характера», «чрезвычайная ситуация природного и техногенного характера». // Закон и право. №3, М. - 2009. 0,15 п.л.

**Научные статьи, опубликованные в других изданиях:**

3. *Черных В.В., Громов М.А.* Основные направления деятельности органов и подразделений МВД России по антитеррористической защищенности экологически опасных объектов. // Экстремальные ситуации,

конфликты, согласие: Сборник научных трудов по материалам девятой научно-практической конференции. М.: Академия управления МВД России. 2007. – 0,3 п.л. (в соавторстве, авторство не разделено).

4. **Черных В.В., Громов М.А.** О соотношении демократических конституционных принципов в условиях чрезвычайных правовых режимов и безопасности личности, общества, государства. // Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов: Сборник научных трудов по материалам 16 международной научной конференции. – М.: Академия управления МВД России. 2007. - 0,3 п.л. (в соавторстве, авторство не разделено).

5. **Черных В.В.** Чрезвычайные ситуации природного характера, как основание для введения чрезвычайного правового режима. // Экстремальные ситуации, конфликты, согласие: Сборник научных трудов по материалам десятой научно-практической конференции. М.: Академия управления МВД России. 2008. – 0,3 п.л.

**ЧЕРНЫХ Виталий Викторович**

**ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ  
В УСЛОВИЯХ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ  
ПРИРОДНОГО ХАРАКТЕРА**

---

Подписано в печать 09.11.2009 г.

Усл. печ. л. 1,4. Уч.-изд. л. 1,4. Зак. 560. Тираж 120 экз.

---

Издательство РГАУ – МСХА имени К.А. Тимирязева  
127550, Москва, ул. Тимирязевская, 44  
Тел.: 977-00-12, 977-26-90