

# Основы управления в органах внутренних дел

*Лекция № 9 «Организационное обеспечение управления  
силами и средствами органов внутренних дел в особых  
условиях и чрезвычайных ситуациях»*

## Основные вопросы темы:

1. Понятие и классификация чрезвычайных ситуаций.
2. Понятие чрезвычайного положения, основания и порядок его введения.
3. Силы и средства, используемые в чрезвычайных ситуациях, особенности управления в экстремальных условиях
4. Особенности функционирования системы МВД России в экстремальных условиях.

### Нормативно-правовые акты

Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ (ред. от 03.07.2016) «О чрезвычайном положении»;

Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 15.02.2016) "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера«;

Федеральный закон от 06.03.2006 N 35-ФЗ (ред. от 06.07.2016) "О противодействии терроризму" ;

Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 N 794 (ред. от 19.10.2016) "О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций"

***Чрезвычайная ситуация*** – это внешне неожиданная, внезапно возникающая обстановка, характеризующаяся неопределенностью и сложностью принятия решений, остроконфликтностью и стрессовым состоянием населения, значительным социально-экологическим и экономическим ущербом, человеческими жертвами, приводящая к необходимости проведения эвакуационно-спасательных работ и ликвидации многообразных негативных последствий с применением крупных людских, материальных и временных ресурсов.

## Критерии признаков чрезвычайных ситуаций

*Временной критерий* - внезапность, неожиданность возникновения либо чрезвычайно быстрое развитием событий

*Экономический критерий* – значительный материальный ущерб, выход из строя инженерных систем и сооружений, высокие затраты на восстановительные работы.

*Экологический критерий* - появление эпидемий, эпизоотий, разрушение плодородного слоя и иные нарушения, которые приводят к выводу из воспроизводства значительной части природных и сельскохозяйственных ресурсов, а также к человеческим жертвам

*Психолого-физиологический критерий* - дестабилизация физиологической устойчивости человека, рост нагрузки на психику, распространение стрессов и посткризисного депрессивного состояния многих людей.

*Социально-политический критерий* - напряженность и остроконфликтность общественных отношений, рост опасности возникновения социальных потрясений и проявления массовых недовольств населения, необходимостью принятия дополнительных социально-политических мер для стабилизации обстановки, а также широким внешнеполитическим резонансом.

*Мультипликативный критерий* – множество вариантов последствий (взрыв + пожар)

# Классификация чрезвычайных ситуаций

## По причинам возникновения

1. Военно-политические и социально-политические конфликты;
2. Стихийные бедствия;
3. Технологические (техногенные) катастрофы;
4. Чрезвычайные ситуации комбинированного типа.

## По происхождению

1. Искусственного происхождения или **антропогенные** (социально-политические конфликты и технологические катастрофы);
2. Естественного происхождения или **природные** (стихийные бедствия);
3. Смешанного происхождения или **природно-антропогенные** (класс чрезвычайных ситуаций «комбинированного» генезиса).

## С точки зрения преднамеренности

1. Преднамеренные чрезвычайные ситуации (социально-политические конфликты);
2. Непреднамеренные чрезвычайные ситуации (стихийные бедствия, технологические катастрофы и «комбинированные» чрезвычайные ситуации).

# Классификация чрезвычайных ситуаций

*По темпам  
формирования  
(развития)*

1. «Взрывные», где время нередко исчисляется минутами, а то и секундами (например, землетрясение или взрыв на АЭС;
2. «Плавные», для которых характерен продолжительный латентный период, длящийся иногда десятилетиями.

*По масштабам  
воздействия и  
последствиям*

1. Локальные чрезвычайные ситуации;
2. Субнациональные чрезвычайные ситуации;
3. Национальные чрезвычайные ситуации;
4. Региональные чрезвычайные ситуации;
5. Глобальные чрезвычайные ситуации.

*По характеру  
возникновения*

1. Явления природного характера (наводнения, землетрясения; цунами; оползни; обвалы; ураганы и т. п.);
2. Явления биологического характера (эпидемии; эпизоотии);
3. Явления социального характера.

## Явления социального характера

### **Криминальные явления:**

1. Групповые нарушения общественного порядка, массовые беспорядки;
2. Межнациональные конфликты;
3. Побег преступников;
4. Появление на территории города, района, края, области, республики вооруженных и особо опасных преступников;
5. Совершение особо опасных преступлений;
6. Захват преступниками летательных аппаратов и заложников;
7. Попытки изменения конституционного строя

### **Некриминальные явления:**

1. Массовые организованные выступления самодеятельных объединений, а также массовые политические, спортивные, культурные и иные мероприятия;
2. Явления техногенного характера – это промышленные и транспортные аварии, взрывы, пожары, выбросы химически опасных веществ; загрязнение воды, воздуха, почвы, продуктов питания токсичными веществами.

Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ  
(ред. от 03.07.2016) "О чрезвычайном положении"

*Часть 1 статьи 1: Чрезвычайное положение -*

означает вводимый в соответствии с Конституцией Российской Федерации на всей территории страны или в ее отдельных местностях **особый правовой режим** деятельности органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные настоящим Федеральным конституционным законом отдельные ограничения прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

**Часть 1 статьи 1:** Введение чрезвычайного положения является **временной мерой**, применяемой исключительно для обеспечения безопасности граждан и защиты конституционного строя Российской Федерации.

## Условия и основания введения чрезвычайного положения

Целями введения чрезвычайного положения являются устранение обстоятельств, послуживших основанием для его введения, обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина, защиты конституционного строя Российской Федерации.

*Цели введения ЧП*

*Обстоятельства  
введения ЧП*

Возникновение чрезвычайных  
обстоятельств

Возникновение чрезвычайных  
ситуаций

**Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 N 3-ФКЗ  
«О чрезвычайном положении», ст. 3:**

Чрезвычайное положение вводится лишь при наличии обстоятельств, которые представляют собой непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан или конституционному строю Российской Федерации и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер. К таким обстоятельствам относятся:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженный мятеж, массовые беспорядки, террористические акты, блокирование или захват особо важных объектов или отдельных местностей, подготовка и деятельность незаконных вооруженных формирований, межнациональные, межконфессиональные и региональные конфликты, сопровождающиеся насильственными действиями, создающие непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

б) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

### Статья 4. Введение чрезвычайного положения

1. Чрезвычайное положение на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях вводится указом Президента Российской Федерации с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

2. Указ Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения незамедлительно передается на утверждение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

### Статья 5. Содержание указа Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения

В указе Президента Российской Федерации о введении чрезвычайного положения должны быть определены:

- а) обстоятельства, послужившие основанием для введения чрезвычайного положения;
- б) обоснование необходимости введения чрезвычайного положения;
- в) границы территории, на которой вводится чрезвычайное положение;
- г) силы и средства, обеспечивающие режим чрезвычайного положения;
- д) перечень чрезвычайных мер и пределы их действия, исчерпывающий перечень временных ограничений прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений;
- е) государственные органы (должностные лица), ответственные за осуществление мер, применяемых в условиях чрезвычайного положения;

ж) время вступления указа в силу, а также срок действия чрезвычайного положения

## **Статья 9. Срок действия чрезвычайного положения**

**1. Срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории Российской Федерации, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях, - 60 суток.**

**2. По истечении срока, указанного в ч.1 настоящей статьи, чрезвычайное положение считается прекращенным. В случае, если в течение этого срока цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента Российской Федерации с соблюдением требований, установленных настоящим Федеральным конституционным законом для введения чрезвычайного положения.**

На период действия чрезвычайного положения может предусматриваться введение следующих мер и временных ограничений:

а) полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

б) установление ограничений на свободу передвижения по территории, на которой введено чрезвычайное положение, а также введение особого режима въезда на указанную территорию и выезда с нее, включая установление ограничений на въезд на указанную территорию и пребывание на ней иностранных граждан и лиц без гражданства;

в) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта;

г) установление ограничений на осуществление отдельных видов финансово-экономической деятельности, включая перемещение товаров, услуг и финансовых средств;

д) установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия и предметов первой необходимости;

е) запрещение или ограничение проведения собраний, митингов и демонстраций, шествий и пикетирования, а также иных массовых мероприятий;

ж) запрещение забастовок и иных способов приостановления или прекращения деятельности организаций;

з) ограничение движения транспортных средств и осуществление их досмотра;

и) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, а также химически и биологически опасные вещества;

к) эвакуация материальных и культурных ценностей в безопасные районы в случае, если существует реальная угроза их уничтожения, похищения или повреждения в связи с чрезвычайными

## Дополнительные ограничения

- а) введение комендантского часа,;
- б) ограничение свободы печати и других средств массовой, а также временное изъятие или арест печатной продукции, радиопередающих, звукоусиливающих технических средств, множительной техники, установление особого порядка аккредитации журналистов;
- в) приостановление деятельности политических партий и иных общественных объединений, которые препятствуют устранению обстоятельств, послуживших основанием для введения чрезвычайного положения;
- г) проверка документов, удостоверяющих личность граждан, личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;
- д) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные вещества. В исключительных случаях - временное изъятие у граждан оружия и боеприпасов.
- е) выдворение лиц, нарушающих режим чрезвычайного положения и не проживающих на территории, на которой введено чрезвычайное положение, за ее;
- ж) продление срока содержания под стражей лиц, задержанных по подозрению в совершении актов терроризма и других особо тяжких преступлений, на весь период действия чрезвычайного положения, но не более чем на три месяца.

## Дополнительные ограничения

- а) временное отселение жителей в безопасные районы;
- б) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий;
- в) привлечение государственного материального резерва, мобилизация ресурсов организаций независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, изменение режима их работы, переориентация указанных организаций на производство необходимой в условиях чрезвычайного положения продукции;
- г) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей государственных организаций в связи с ненадлежащим исполнением своих обязанностей;
- д) отстранение от работы на период действия чрезвычайного положения руководителей негосударственных организаций в связи с неисполнением или ненадлежащим исполнением ими мер, предусмотренных пунктом "ж" ст. 11 настоящего ФКЗ;
- е) в исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения и обеспечения аварийно-спасательных и других неотложных работ, мобилизация трудоспособного населения и привлечение транспортных средств граждан для проведения указанных работ при обязательном соблюдении требований охраны труда

## Силы и средства для обеспечения режима чрезвычайного положения

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, войск национальной гвардии Российской Федерации, а также силы и средства органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий.



## Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ "О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера"

Чрезвычайная ситуация - это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Предупреждение чрезвычайных ситуаций - это комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения чрезвычайных ситуаций, а также на сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь в случае их возникновения.

Ликвидация чрезвычайных ситуаций - это аварийно-спасательные и другие неотложные работы, проводимые при возникновении чрезвычайных ситуаций и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, снижение размеров ущерба окружающей среде и материальных потерь, а также на локализацию зон чрезвычайных ситуаций, прекращение действия характерных для них опасных факторов.

Органы управления единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций - это органы, создаваемые для координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и сил, привлекаемых для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

## Функции МВД России в особых условиях

### Чрезвычайные обстоятельства

Представление информации о возможных предпосылках и характере чрезвычайных обстоятельств

Обеспечение общественного порядка, охрана материальных и культурных ценностей

Участие в обеспечении режима чрезвычайного положения

### Чрезвычайные ситуации

Организация предупреждения пожаров

Обеспечение общественного порядка, охрана материальных и культурных ценностей

Проведение аварийно-спасательных работ

### Чрезвычайные происшествия

Защита жизни, здоровья, чести и достоинства граждан, предотвращение ущерба собственности государства, юридических и физических лиц

Розыск и задержание лиц в порядке, предусмотренным ФЗ «О полиции»

Производство процессуальных действий по расследуемым уголовным делам и находящимся в производстве делам об административных правонарушениях

Перечень основных специальных мероприятий, осуществляемых МВД России совместно с иными федеральными органами исполнительной власти в экстремальных условиях (ФСБ, Минобороны, Росгвардия, МЧС, ФСО)

режимно-заградительные

оперативно-поисковые

деблокирование объекта или отдельной местности

эвакуация населения

ведение переговоров с преступниками

документирование противоправных действий

усиление охраны и обороны особо важных объектов

усиление охраны общественного порядка и общественной безопасности

обезвреживание взрывных устройств (веществ, боеприпасов)

боевые (силовые) действия

разоружение незаконных вооруженных формирований

разъединение противоборствующих сторон в межнациональных конфликтах

Эвакуация пострадавших

конвоирование задержанных

организация локализации и тушения пожаров

организация и проведение аварийно-спасательных работ

### Статья 3. Основные понятия

- 1) терроризм - идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий;
- 2) террористическая деятельность - деятельность, включающая в себя:
  - а) организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта;
  - б) подстрекательство к террористическому акту;
  - в) организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре;
  - г) вербовку, вооружение, обучение и использование террористов;
  - д) информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта;
  - е) пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности;
- 3) террористический акт - совершение взрыва, поджога или иных действий, устрашающих население и создающих опасность гибели человека, причинения значительного имущественного ущерба либо наступления иных тяжких последствий, в целях дестабилизации деятельности органов власти или международных организаций либо воздействия на принятие ими решений, а также угроза совершения указанных действий в тех же целях;

## Статья 11. Правовой режим контртеррористической операции

1. В целях пресечения и раскрытия террористического акта, минимизации его последствий и защиты жизненно важных интересов личности, общества и государства по решению должностного лица, принявшего в соответствии с частью 2 статьи 12 настоящего Федерального закона решение о проведении контртеррористической операции, в пределах территории ее проведения может вводиться правовой режим контртеррористической операции на период ее проведения.

2. Решение о введении правового режима контртеррористической операции (включая определение территории (перечня объектов), в пределах которой (на которых) такой режим вводится, и перечня применяемых мер и временных ограничений) и решение об отмене правового режима контртеррористической операции подлежат незамедлительному обнародованию.

На территории (объектах), в пределах которой (на которых) введен правовой режим контртеррористической операции, допускается применение следующих мер и временных ограничений:

1) проверка у физических лиц документов, удостоверяющих их личность, а в случае отсутствия таких документов - доставление указанных лиц в органы внутренних дел (иные компетентные органы) для установления личности;

2) удаление физических лиц с отдельных участков местности и объектов, а также отбуксировка транспортных средств;

3) усиление охраны общественного порядка, объектов, подлежащих государственной охране, и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, а также объектов, имеющих особую материальную, историческую, научную, художественную или культурную ценность;

4) ведение контроля телефонных переговоров и иной информации, передаваемой по каналам телекоммуникационных систем;

5) использование транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности (за исключением транспортных средств дипломатических представительств, консульских и иных учреждений иностранных государств и международных организаций), а в неотложных случаях и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, для доставления лиц, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для преследования лиц, подозреваемых в совершении террористического акта, если промедление может создать реальную угрозу жизни или здоровью людей;

6) приостановление деятельности опасных производств и организаций, в которых используются взрывчатые, радиоактивные, химически и биологически опасные вещества;

7) приостановление оказания услуг связи юридическим и физическим лицам или ограничение использования сетей связи и средств связи;

8) временное отселение физических лиц, проживающих в пределах территории, на которой введен правовой режим контртеррористической операции, в безопасные районы с обязательным предоставлением таким лицам стационарных или временных жилых помещений;

9) введение карантина, проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других карантинных мероприятий;

10) ограничение движения транспортных средств и пешеходов на улицах, дорогах, отдельных участках местности и объектах;

11) беспрепятственное проникновение лиц, проводящих контртеррористическую операцию, в жилые и иные принадлежащие физическим лицам помещения и на принадлежащие им земельные участки, на территории и в помещения организаций независимо от форм собственности для осуществления мероприятий по борьбе с терроризмом;

12) проведение при проходе (проезде) на территорию, в пределах которой введен правовой режим контртеррористической операции, и при выходе (выезде) с указанной территории досмотра физических лиц и находящихся при них вещей, а также досмотра транспортных средств и провозимых на них вещей, в том числе с применением технических средств;

13) ограничение или запрещение продажи оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ, специальных средств и ядовитых веществ, установление особого режима оборота лекарственных средств и препаратов, содержащих наркотические средства, психотропные или сильнодействующие вещества, этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;

14) ограничение или приостановление частной детективной и охранной деятельности.

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций объединяет органы управления, силы и средства федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, в полномочия которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, в том числе по обеспечению безопасности людей на водных объектах.

Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций функционирует на федеральном, межрегиональном, региональном, муниципальном и объектовом уровнях

**Территориальные подсистемы** представляют собой подсистемы республик, краев, областей, городов, районов. Они планируют, разрабатывают и осуществляют мероприятия по предотвращению чрезвычайных ситуаций, создают, оснащают и готовят силы быстрого реагирования, занимаются вопросами финансового и материально-технического обеспечения, действуют самостоятельно при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, масштабы которых не выходят за границы подведомственных территорий.

**Функциональные подсистемы** осуществляют контроль природной среды и потенциально опасных объектов, создают чрезвычайные резервные фонды для защиты населения, решают задачи по локализации и ликвидации чрезвычайных ситуаций, по обеспечению личной безопасности, общественной безопасности и охране всех форм собственности.

**Ведомственные подсистемы** создаются в министерствах, комитетах, службах, агентствах, межотраслевых государственных консорциумах, корпорациях, концернах и ассоциациях в целях предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций на подведомственных им объектах

## Заключение

**Чрезвычайные обстоятельства** в значительной степени изменяют содержание работы органов внутренних дел. Они вызывают необходимость в использовании специальных организационных форм, новых тактических приемов и методов управления и осуществления оперативно-служебной деятельности. **Эффективность этой деятельности** непосредственно связана с уточнением особенностей компетенции органов внутренних дел в чрезвычайных обстоятельствах. Именно компетенция определяет формы и методы деятельности, а также средства, содержание и объем их задач. Кроме того, компетенция – это основа организационно-управленческой деятельности, поэтому она является решающим фактором при определении характера и способа взаимодействия между органами внутренних дел и иными органами и структурами.

## Заключение

Практика показывает, что отработка действий отдельных сотрудников и подразделений в чрезвычайных обстоятельствах, а также вопросов управления силами и средствами органов внутренних дел оперативными штабами в ходе учений штабных игр недостаточна, а применяемые решения выходят за рамки ведомственной компетенции.

Поэтому крайне важно обращать внимание на организацию межведомственного взаимодействия, отработку совместных действий, взаимный обмен оперативной информацией и эффективность работы органов управления