На правах рукописи

РЕШЕТНИКОВ ИГОРЬ ВИКТОРОВИЧ

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ МВД РОССИИ В СФЕРЕ ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ И ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Специальность 12.00.14 – Административное право
и административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2013

Диссертация выполнена на кафедре административного и финансового права ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов»

Научный руководитель	доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой административного и финансового права РУДН **Ястребов Олег Александрович**
Официальные оппоненты:	доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Института правоведения НОУ ВПО «Международная академия бизнеса и управления» **Редкоус Владимир Михайлович**
	кандидат юридических наук, начальник юридического управления Центра организации дорожного движения при Правительстве Москвы **Вакула Марина Анатольевна**
Ведущая организация:	**Московский государственный юридический университет им. О.Е. Кутафина**

Защита состоится 13 ноября 2013 г. в 16.30 ч. на заседании диссертационного совета Д 212.203.29 при ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6, ауд. № 347 Зал заседаний Ученого совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Российский университет дружбы народов» по адресу: 117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6.

Автореферат и объявление о защите диссертации отправлены для размещения на официальном сайте Министерства образования и науки Российской Федерации в сети Интернет «__» октября 2013 г. по электронной почте по адресу: referat_vak@mon.gov.ru

Автореферат разослан «_____» октября 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук А.Р. Батяева

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследованияобусловлена необходимостьюобеспечения национальной и общественной безопасности Российской Федерации и решения целого ряда задач в системе государственного управления в соответствии со стратегией продолжения созидательного курса «на укрепление всеобщей безопасности…», значимость которого была определена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в программной статье «Россия и меняющийся мир»[1].

События в России последнего десятилетия свидетельствуют о возрастании уровня природных, техногенных и иных угроз общественной безопасности, а также о том, что причины, приводящие к возникновению в отдельных регионах чрезвычайных ситуаций, до настоящего времени не устранены. Так, на территории Российской Федерации только в 2010 г. произошло триста шестьдесят чрезвычайных ситуаций, в результате которых погибло 683, пострадало 2908 человек, общий размер причиненного ущерба населению и территориям составил около 15,8 млрд. руб.[2]; о недостаточной готовности к противостоянию катастрофам свидетельствует наводнение в Крымске, которое произошло в начале июля 2012 года.

Защита населения, территории нашей страны, ее материальных и иных ценностей от чрезвычайных ситуаций разнообразного характера является одной из важнейших задач государственной политики Российской Федерации в области общественной и национальной безопасности[3], что определяет значимость проблемы дальнейшего совершенствования системы государственного управления в сфере гражданской обороны как одного из актуальных и наиболее важных векторов развития отечественной административно-правовой доктрины.

В данном направлении развитие административной реформы, несомненно, будет опираться на совершенствование нормативно-правовой и организационной основы, регламентирующей деятельность государственных органов, к компетенции которых относится обеспечение общественной безопасности, защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций в условиях возрастания природных, техногенных и иных угроз.

В этой связи необходимо подчеркнуть, что деятельность системы МВД России по охране общественного порядка, являясь одной из наиболее значимых подсистем обеспечения общественной безопасности, способствует формированию эффективного управляющего влияния на факторы, обуславливающие возникновение общественно опасных деяний и, в определённой степени, катаклизмов техногенного и социального характера.

---

[1] Путин В.В. Россия и меняющийся мир//"Российская газета" - Неделя №5718 (45)http://www.rg.ru/

[2] Официальный сайт МЧС России. URL: http://www.mchs.gov.ru (дата обращения: 02.08.2011).

[3]О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // Собрание законодательства РФ. - 2009. - № 20. - Ст. 2444.

Вышеизложенное обусловило теоретико-практическую значимость проблемы формирования и совершенствования правовых основ, организации и стратегии функционирования системы МВД России в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций.

Степень разработанности темы исследования. Деятельность по обеспечению национальной и общественной безопасности, по защите от чрезвычайных ситуаций, а также в сфере гражданской обороны в России рассматривалась в определенных аспектах научным сообществом. Изучению правовой составляющей обеспечения общественной и национальной безопасности, неразрывно связанной с проблематикой настоящего исследования, посвящены научные труды И.Н. Глебова, А.С. Дугенца, Р.Ф Идрисова, В.В. Жилинского, В.Н. Конина, Н.Н. Куняева, А.И. Стахова, Х.А. Юсупова и других ученых.

Следует также отметить, что значимыми для разработки организационно-правовой модели функционирования системы МВД России в исследуемой сфере являются научные труды В.М. Редкоуса, посвященные административно-правовому обеспечению национальной безопасности в государствах - участниках Содружества Независимых Государств, работа В.Ю. Ухова, в которой отражена специфика института чрезвычайного положения в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и выводы диссертации Н.А. Босхамджиевой, содержащие анализ компетенции милиции в области обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Среди административно-правовых исследований, в определенной степени связанных с тематикой настоящей работы, следует также особо выделить научные результаты Ф.Н. Киселева, конкретизировавшего специфику административного санкционирования как метода обеспечения безопасности в Российской Федерации, О.А. Челпаченко, систематизировавшей административно-правовые основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности, В.В. Игнатьева, рассмотревшего вопросы правового регулирования межведомственного взаимодействия МВД России и МЧС России в чрезвычайных ситуациях, а также работы А.А. Варгузовой, И.Ю. Макарычева и С.Е. Усовой.

Несомненно, важное значение для избранной проблематики имеют научные труды В.Б. Гольцова, О.А. Ралитной, В.В. Черных, исследования В.А. Антонова и И.Н. Чистякова, посвященные изучению различных правовых аспектов предотвращения чрезвычайных ситуаций, а также диссертация А.А. Балтовского, в которой были рассмотрены организационно-правовые основы деятельности органов внутренних дел в условиях действия экстраординарных правовых режимов. Для настоящей работы были весьма интересны и исторические аспекты деятельности российского государства по проблемам защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, рассмотренные в диссертации В.С. Сергеева.

Тем не менее, следует отметить, что работ, посвященных специфике организационно-правовых основ функционирования системы МВД Россиив сфере гражданской обороны на современном этапе, а также научных трудов, затрагивающих вопросы анализа и систематизации базовых понятий в структуре правовой категории гражданской обороны явно недостаточно для выработки целостной концепции ее административно-правового регулирования. В отечественной юридической науке отсутствуют комплексные монографические исследования, посвященные изучению организационно-правовых аспектов деятельности МВД России в сфере гражданской обороны. Вышеизложенное предопределило выбор темы научного исследования.

Объектом исследования являются общественные отношения, которые складываются в процессе функционирования системы МВД России в сфере гражданской обороны, а также защиты от чрезвычайных ситуаций.

Предмет исследования составляет совокупность правовых норм, посредством которых осуществляется правовое регулирование деятельности системы МВД России по организации и ведению гражданской обороны, а также предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций в интересах обеспечения общественной безопасности.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационной работы является совершенствование правового регулирования отношений, связанных с функционированием системы МВД России в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций как важнейшей составляющей обеспечения общественной безопасности и общественного порядка, а также разработка концептуальных основ формирования и функционирования организационно-правового механизма деятельности органов внутренних дел в данной сфере.

Достижение данной цели обусловило необходимость решения следующих **задач**:

- выработать научное представление о сфере гражданской обороны Российской Федерации как о комплексном объекте управленческого и правового воздействия, взаимосвязанном с национальной безопасностью, общественной безопасностью, общественным порядком, защитой от чрезвычайных ситуаций.

- разработать концептуально-теоретические основы деятельности в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций, уточнить содержательные аспекты данного вида деятельности;

- проанализировать законодательство Российской Федерации и государств постсоветского пространства о гражданской обороне и защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций с целью заимствования положительного опыта для обоснования и уточнения понятийно-категориального ряда исследуемой проблемы;

- конкретизировать административно-правовой статус системы МВД России, аргументировать его историческую преемственность в исследуемой сфере и установить

особенности реализации функций и полномочий в процессе деятельности в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций;

- раскрыть специфику взаимодействия подразделений органов внутренних дел в системе предотвращения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

- определить способы оптимизации организационно-правового обеспечения деятельности системы МВД России в сфере гражданской обороны и обосновать рекомендации по совершенствованию российского законодательства, обеспечивающего повышение эффективности деятельности органов внутренних дел в данной сфере.

Методологическую основу диссертационного исследования составляют диалектический метод познания, системный подход, метод сравнительного правоведения (при анализе правовых категорий «гражданская оборона» и «чрезвычайные ситуации»), формально-юридический метод (при изучении законодательных и ведомственных нормативных актов), структурно-функциональный анализ (при выявлении особенностей и закономерностей стадий и механизмов государственного управления в рассматриваемой сфере); аналитический, логико-теоретический и другие общенаучные методы.

Теоретическую основу работы составили труды ученых, посвященные вопросам развития государственного управления в России: А.Б. Агапова, А.П. Алёхина, Д.Н. Бахраха, Н.В. Витрука, А.А. Дёмина, А.С. Дугенца, А.И. Елистратова, А.Б. Зеленцова, В.П. Иванова, В.Я. Кикотя, Ю.М. Козлова, А.Н. Козырина, А.П. Коренева, Н.Н. Куняева, М.А.Лапиной, А.А. Мамедова, В.М. Манохина, В.М. Редкоуса, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, В.Д. Сорокина, А.И. Стахова, Н.Ю. Хаманевой, М.А. Штатиной, В.А. Юсупова, О.А. Ястребова и ряда других ученых.

Нормативную основу исследования составили Конституция Российской Федерации, Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации, а также комплекс национальных и зарубежных правовых актов, содержащих положения, связанные с деятельностью в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций.

Эмпирическую основу исследования составил анализ правоприменительной практики, данные государственных докладов МЧС России, официальная информация, размещенная в сети интернет – на сайтах представительств федеральных и региональных органов государственной власти, а также контент-анализ документов, научных публикаций и материалов периодической печати по данной проблематике; личный более чем двадцатипятилетний опыт службы автора в органах внутренних дел, статистические данные в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

Научная новизна диссертации заключается в том, что представленная работа является первым, логически завершенным самостоятельным монографическим исследованием, в котором системно на основе сравнительно-правового анализа отечественного и зарубежного законодательства в рассматриваемой области правовых

отношений разработана авторская концепция и научно-обоснованные рекомендации по решению проблемы совершенствования организационно-правовых основ функционирования системы МВД России в сфере гражданской обороны на современном этапе. Выделены специфические формы и методы правового регулирования деятельности МВД России в сфере гражданской обороны на теоретико-методологическом, нормативном и организационно-методическом уровнях.

Научная новизна исследования выражается в уточнении содержания категорий «общественная безопасность» и «гражданская оборона»; в исследовании административно-правового режима деятельности МВД России и специфики внутриорганизационной деятельности в рассматриваемой сфере; выявлении автором направлений совершенствования правового регулирования исследуемых общественных отношений в сфере административной ответственности за нарушение правил гражданской обороны и за невыполнение обязанностей, предусмотренных действующим законодательством Российской Федерации, по защите от чрезвычайных ситуаций, что позволило расширить представление об административно-правовом регулировании отношений в сфере гражданской обороны как о формирующемся и развивающемся научном направлении.

Теоретические положения, выносимые на защиту.

1. На основе сравнительно-правового исследования законодательства о гражданской обороне государств постсоветского пространства предлагается конкретизировать понятие «гражданская оборона» как систему установленных действующим законодательством государственных мероприятий по защите населения, экономики, территории, материальных и иных ценностей Российской Федерации, обеспечению общественного порядка в условиях чрезвычайных ситуаций любого характера и в случае военных действий.

2. Уточнены сущность и содержание правовой категории «общественная безопасность» как состояния защищенности жизненно важных интересов личности, общества, государства от общественно-опасных деяний и последствий чрезвычайных ситуаций любого характера, что позволило акцентировать внимание на особой значимости деятельности МВД России по обеспечению общественного порядка при предотвращении и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

3. Сделаны выводы о том, что обеспечение общественной безопасности детерминирует развитие системы его организационно-правовых институтов, включающих организацию и ведение гражданской обороны; совершенствование организационно-правовых основ деятельности МВД России в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций является важнейшим условием эффективного функционирования системы обеспечения общественной безопасности, поскольку представляет собой оптимальное средство целенаправленного государственного воздействия на процессы

организации, подготовки к ведению и непосредственно ведение гражданской обороны как составляющей обеспечения общественной безопасности в России.

4. Административно-правовой режим деятельности МВД России в сфере гражданской обороны конкретизирован автором как установленный совокупностью правовых норм порядок организации и ведения гражданской обороны, а также предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в целях эффективного обеспечения общественной безопасности Российской Федерации. Аргументировано, что административно-правовые меры являются базовым юридическим средством обеспечения исследуемой деятельности.

5. Определено понятие административных процедур внутриорганизационной деятельности МВД России по подготовке к ведению и ведению гражданской обороны как нормативно закрепленных последовательно принимаемых решений и совершаемых обусловленных этими решениями административных действий, направленных на осуществление полномочий системы МВД России в механизме реализации организационных нормативно зафиксированных мер по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности при ведении военных действий или вследствие этих действий, а также вследствие чрезвычайных ситуаций любого характера; обоснована необходимость регламентации данных административных процедур, а также определения административного порядка обжалования решений и действий (бездействия) МВД России, территориальных органов МВД России в процессе реализации вышеназванных мер.

7. Межструктурное взаимодействие функциональной подсистемы «Охрана общественного порядка» с другими подразделениями федеральных органов исполнительной власти, составляющих силы постоянной готовности Единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), определено как согласованная субъектами взаимодействия по месту и времени, закрепленная в действующем законодательстве совместная деятельность по организации, подготовке к ведению и ведению гражданской обороны, предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, направленная на обеспечение общественной безопасности Российской Федерации и поддержание общественного порядка.

8. Обосновано, что правовое регулирование внутриведомственного взаимодействия и координации сил и средств функциональной подсистемы «Охрана общественного порядка» на федеральном, межрегиональном, региональном и объектовом уровнях должно базироваться на разработке в рамках организационно-правовой модели функционирования системы МВД России в сфере гражданской обороны соответствующих Административных регламентов взаимодействия.

10. Сформулированы предложения по совершенствованию нормативных правовых актов, в частности, предложено:

- внести в Федеральный закон от 12 февраля 1998 года № 28-ФЗ «О гражданской обороне» определение технической системы средств управления гражданской обороны как информационно-управляющего комплекса систем и средств связи, оповещения, автоматизированных систем управления, справочных, поисковых и иных специальных систем, предназначенных для обеспечения управления.

-дополнить Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. №248 и Типовое положение о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. №249 пунктами о реализации соответственно МВД России и территориальными органами МВД России прав не только приостанавливать или ограничивать во время чрезвычайных ситуаций использование любых сетей связи и средств связи, но и приоритетно использовать эти сети связи и средств связи; а также системы оповещения, технические средства и программные продукты систем автоматизированного управления;

- в силу особой значимости общественных отношений в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций, в связи с расширением законодательно защищаемого спектра прав и свобод граждан, а также степени возможной общественной опасности правонарушения статьи 20.6 КоАП РФ, пересмотреть меру ответственности, в частности, для должностных лиц добавить лишение права занимать должность в течение двух лет, для граждан – арест до десяти суток, а юридическому лицу назначить штраф, соразмерный размеру вреда, причиненного его действиями/бездействием в рамках данной нормы;

- исходя из содержательного толкования управления гражданской обороной как совокупности взаимосвязанных между собой органов и средств управления гражданской обороны, включающих систему связи, оповещения, автоматизированную информационно-управляющую и иные специальные системы и в целях оптимизации правоприменительной практики внести соответствующие уточнениях в статью 20.7 КоАП РФ «Нарушение правил гражданской обороны» и предусмотреть применение административного штрафа в повышенном размере за невыполнение установленных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации условий (правил) функционирования системы управления гражданской обороной и содержания системы средств управления гражданской обороны, а также содержание средств индивидуальной защиты, другой специальной техники и имущества гражданской обороны.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования состоит, в том, что сформулированные выводы и положения будут способствовать углублению современных представлений о проблемах и основных направлениях

административно-правового регулирования деятельности МВД России в сфере гражданской обороны, повышению эффективности функционирования всей системы МВД России в исследуемой сфере.

Выводы и результаты диссертационного исследования могут быть использованы в процессе совершенствования российского законодательства, регулирующего организационно-правовые основы функционирования системы МВД России, в нормотворческой, правоприменительной и организационно-методической деятельности в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций в целях повышения эффективности государственного управления.

Содержащиеся в диссертации положения, выводы и предложения могут быть использованы при проведении научных исследований по проблематике административного права; при подготовке учебно-методических комплексов по дисциплинам «Административное право России», «Административно-процессуальное право России», «Административная деятельность органов внутренних дел» и другим дисциплинам, учитывающим специфику тематики настоящего исследования.

Апробация результатов диссертационного исследования. Основные положения, результаты и выводы, содержащиеся в диссертации, неоднократно докладывались на научных семинарах и конференциях кафедры административного и финансового права Российского университета дружбы народов, и нашли свое отражение в ряде публикаций автора с 2009 по 2013 гг. в Москве, Архангельске, Екатеринбурге, Калининграде, Краснодаре, Новосибирске, Санкт-Петербурге; в том числе, в журналах, включённых в рекомендованный ВАК. Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, а также представлены в его выступлениях и докладах на Международных и межвузовских научных конференциях, в частности, на Международной научной конференции «История российской правовой системы и правовой культуры», посвященной Году российской истории, объявленному Указом Президента Российской Федерации № 49 от 9 января 2012 г. (Архангельск, 2012); Международной научно-практической конференции «Право в современном мире» (Екатеринбург, 2012); Международной научно-практической конференции «Государство и право в современных условиях» (Новосибирск, 2012), Межвузовских научно-практических конференциях «Актуальные проблемы административного, информационного и финансового права в России и за рубежом» (Москва, 2012, 2013); 1 Международной научно-практической конференции «Глобализация и публичное право» (Москва, 2012).

Диссертация была обсуждена и рекомендована к защите на кафедре административного и финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов.

Достоверность результатов исследования обеспечена междисциплинарным теоретическим анализом научной литературы, нормативных актов, комплексным использованием общенаучных и специальных методов.

Структура диссертационного исследования. Настоящая работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, указываются степень научной разработанности темы, определяются цель и задачи исследования, его объект и предмет, характеризуется методологическая, теоретическая, информационная и эмпирическая основы исследования, конкретизируется научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, формулируются положения, выносимые на защиту, приводятся сведения об апробации результатов диссертационного исследования, а также о структуре исследования.

Первая глава «Концептуально-теоретические основы правового регулирования деятельности МВД России в сфереграждданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций» состоит из двух параграфов, в которых на основе результатов сравнительно-правового анализа уточняется сущность и конкретизируется содержание правовых категорий «общественная безопасность», «гражданская оборона» и «чрезвычайные ситуации» в их взаимосвязи.

В первом параграфе **«Гражданская оборона как аспект обеспечения общественной безопасности: сущность и проблемы правового регулирования»** осуществляется теоретическая интерпретация, сущностный и сравнительно-правовой анализ категории «гражданская оборона», выявляется правовая природа, структура и основные направления данной деятельности в аспекте задач обеспечения общественного порядка.

Автором проведён сравнительно-правовой анализ дефиниций гражданской обороны в странах постсоветского пространства, необходимость которого была обусловлена тенденцией интенсификации интеграционных процессов, что в определенной степени отражено и в Основах единой государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2020 года. Аргументировано, что определения базовой правовой категории «гражданская оборона» в достаточной степени вариативны, данным термином обозначены не в полной мере коррелирующие правовые явления. Выявлено, что в большинстве стран постсоветского пространства гражданская оборона (защита) характеризуется как система (совокупность, часть) мероприятий именно защитной направленности, однако исключением служит закон Украины, в котором гражданская оборона отождествляется с государственной системой органов управления.

Выделена тенденция расширения направлений деятельности в сфере гражданской обороны, заключающаяся в необходимости защиты населения, территорий, материальных и культурных ценностей Российской Федерации не только от опасностей, возникающих при ведении военных действий, но и при возникновении чрезвычайных ситуаций, обусловившая логическую упорядоченность понятийно-категориального ряда исследования: общественная безопасность – гражданская оборона как составляющая

обеспечения общественной безопасности – чрезвычайные ситуации как угрозы общественной безопасности.

Во втором параграфе **«Генезис правовой категории «чрезвычайная ситуация» в системе угроз общественной безопасности»** осуществлен сравнительно-правовой анализ данной категории, систематизированы наиболее значимые ее виды.

Указывается, что в отличие от нормативных правовых актов о гражданской обороне (гражданской защите) стран постсоветского пространства, сопоставимых в достаточной мере с точки зрения понятийно-терминологической структуры, терминологические составляющие законодательств о чрезвычайной ситуации этих государств имеют существенные отличия, тем не менее, автор обращает внимание на идентичность легитимных определений чрезвычайной ситуации в законодательстве Республик Беларусь, Таджикистана, Украины и Узбекистана.

Обосновано, что чрезвычайная ситуация, как в настоящее время, так и в перспективе представляет существенную угрозу национальной и общественной безопасности России и может характеризоваться объективно определяемыми значимыми признаками, к числу которых, в частности, следует отнести наличие или угрозу гибели людей или значительное ухудшение условий их жизнедеятельности; причинение экономического и культурного или иного существенного ущерба; негативные изменения окружающей среды.

Аргументирована необходимость легитимного закрепления расширения сфер возникновения, а, следовательно, и характера чрезвычайных ситуаций посредством внесения изменений во все действующие нормативные правовые акты, в которых речь идет о защите от чрезвычайных ситуаций: вместо категории «чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера» использовать термин «чрезвычайные ситуации любого характера» подразумевая включение в систему чрезвычайных ситуаций социальных, социально-биологических, космических, информационно-коммуникационных и иных.

Определено, что система признаков чрезвычайной ситуации является открытой, следовательно, может быть дополнена на основании типизации данных ситуаций; сами по себе критерии являются оценочными и, по сути, должны находить отражение в нормативных правовых актах, закрепляющих административную ответственность за соответствующие правонарушения.

Вторая глава «Специфика правового регулирования функционирования системы МВД России в сфере гражданской обороны и защиты населения от чрезвычайных ситуаций» состоит из трёх параграфов и посвящена исследованию базовых составляющих административно-правового режима исследуемой деятельности.

В первом параграфе **«Правовой режим функционирования системы МВД России в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций»** автор

определяет данный режим как закрепленную совокупностью правовых норм регламентацию организации, подготовки к ведению и ведения гражданской обороны, а также предотвращения и ликвидации чрезвычайных ситуаций в целях эффективного обеспечения общественной и национальной безопасности Российской Федерации.

Автором уделяется особое внимание исследованию правовой природы и структуризации правовых норм как составляющих исследуемого правового режима, анализу правовых слагаемых эффективности нормативной базы в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций.

Аргументировано, что составляющей исследуемого правового режима, в силу того, что гражданская оборона является сложносоставным понятием, помимо совокупности правовых норм, регламентирующих порядок деятельности в сфере гражданской обороны, являются субъекты правоотношений, что обусловило необходимость выявленияи уточнения специфики административно-правового статуса МВД России и территориальных органов МВД России, а также анализа общих и специальных полномочий системы МВД России в сфере гражданской обороны на современном этапе.

Акцентируется внимание на том, что оптимизация административно-правового режима деятельности МВД России в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций предполагает эффективное межведомственное взаимодействие, адекватное возникающим угрозам общественной безопасности.

Второй параграф **«Административно-правовая характеристика межведомственного взаимодействия МВД России в сфере предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»** посвящен, главным образом, проблемам разработки организационно-правовых основ межведомственного взаимодействия в области защиты от чрезвычайных ситуаций.

Особое внимание автор уделяет исследованию особенностей взаимодействия функциональной подсистемы «Охрана общественного порядка» МВД России с другими подразделениями федеральных органов исполнительной власти, составляющих силы постоянной готовности Единой системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС). Данное взаимодействие интерпретировано как функциональное распределение совместной профессиональной деятельности по обеспечению общественной безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций любого характера.

Обосновано, что выявленные автором особенности исследуемого взаимодействия отражают направления концентрации деятельности функциональных подсистем РСЧС в пространственном и временном пределах.

Систематизированы и проанализированы наиболее значимые формы реализации взаимодействия, включая осуществление планирования совместных мероприятий взаимодействующих органов, повышение квалификации сотрудников, организационно-методическую, информационно-коммуникационную деятельность, а также

внутриведомственное взаимодействие при подготовке и принятии неотложных мер по восстановлению и поддержанию общественного порядка, по спасению граждан, по охране имущества и иных мер.

Сформулирован вывод о том, что формирование организационного алгоритма осуществления стратегии сбалансированного, согласованного межведомственного взаимодействия обусловливает необходимость разработки и совершенствования административных регламентов взаимодействия, заключенных между органами, обеспечивающими общественную безопасность, организацию гражданской обороны, предотвращение и ликвидацию чрезвычайных ситуаций.

Выделена тенденция расширения круга субъектов, участвующих в предупреждении и ликвидации чрезвычайных ситуаций, и подтверждена необходимость более четкого правового разграничения системы общественной безопасности и Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, фактически включенной в настоящее время в противодействие чрезвычайным ситуациям не только природного, техногенного, но и социального, а также иного характера.

В третьем параграфе **«Особенности административной ответственности в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций»** определена специфика юридической ответственности в рамках административного права в сфере правоотношений, связанных с гражданской обороной и защитой от чрезвычайных ситуаций.

Аргументировано, что меры ответственности и санкции за нарушение законодательства о гражданской обороне и защиты от чрезвычайных ситуаций представляют собой основу формирования механизма административно-правового регулирования в рассматриваемой сфере.

Автор выявляет специфику деликтных вопросов в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций, акцентирует внимание на необходимости усиления публично-правового характера ответственности, конкретизирует составы административных правонарушений и вносит предложения по совершенствованию действующего законодательства.

Третья глава «Совершенствование организационно-правовых основфункционирования системы МВД России в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций» состоит из двух параграфов и посвящена обоснованию правовых основ деятельности структур системы МВД России в рассматриваемой сфере и направлениям ее совершенствования.

В первом параграфе **«Правовая структуризация деятельности сил МВД России по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций»** автор обосновывает, что функционирование системы МВД России в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций как объект правового регулирования определяется административно-правовым статусом

системы МВД России и представляет собой комплекс осуществляемых на основании действующего законодательства, разнообразных по формы мероприятий, направленных на четкое, обязательное и непротиворечивое исполнение законодательных норм, регулирующих деятельность по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Осуществлен анализ административной деятельности полиции, внутренних войск, ГИБДД, патрульно-постовых служб, включающей реализацию в городах, других населенных пунктах, на охраняемых объектах, в том числе, и объектах транспорта, организационных и специальных нормативно зафиксированных мер по обеспечению общественной безопасности и общественного порядкав комплекс которых входят: непосредственное участи в ликвидации чрезвычайных ситуаций, принятие неотложных мер по спасению граждан, содействие бесперебойной работе спасательных служб и другие мероприятия.

Диссертант отмечает, что функционирование системы МВД в исследуемой сфере основано как на межведомственном, так и на внутриведомственном структурном взаимодействии органов внутренних дел и делает вывод о необходимости оптимизации организационных структур системы МВД России в сфере защиты от чрезвычайных ситуаций, а также о необходимости определения административного порядка обжалования действий МВД России в процессе реализации административной деятельности.

Во втором параграфе **«Совершенствование правового регулирования внутриорганизационной административной деятельности МВД России в системе гражданской обороны»** конкретизирована и проанализирована административная деятельность в системе МВД России в сфере гражданской обороны. Определено, что данная деятельность включает в себя реализацию организационных и специальных нормативно зафиксированных мер по подготовке к ведению и ведению гражданской обороны.

Рассмотрен порядок создания объектов гражданской обороны. Систематизированы задачи МВД России по осуществлению мероприятий в сфере гражданской обороны, включая оповещение и эвакуацию сотрудников органов внутренних дел, лиц гражданского персонала, учащихся и лиц, содержащихся в специализированных учреждениях полиции.

Сформулирован вывод о том, что правовая модель внутриорганизационной деятельности МВД России в сфере гражданской обороны должна отвечать принципу целесообразности с точки зрения повышения эффективности мероприятий в данной сфере и, в числе прочих мер, предусматривать организацию информационно-разъяснительной поддержки осуществляемой государством политики в сфере гражданской обороны.

Обосновано, что совершенствование организационно-правовых основ функционирования системы МВД в сфере гражданской обороны должно включать в себя

разработку объектовых режимов гражданской обороны, повышение эффективности внутриведомственной нормотворческой, методической и научно-исследовательской деятельности, организацию подготовки кадров в области гражданской обороны, оптимизацию штатной структуры, повышение профессионального уровня и мотивации деятельности соответствующих должностных лиц. Сделан вывод о необходимости дальнейшей регламентации контрольно-надзорных и иных административных процедур в рассматриваемой сфере.

В **заключении** подведены наиболее значимые итоги диссертационного исследования, которые характеризуют степень достижения поставленной цели, обоснованность новизны, теоретической и практической значимости, определены некоторые направления дальнейших исследований.

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ОПУБЛИКОВАНЫ В СЛЕДУЮЩИХ НАУЧНЫХ РАБОТАХ:

1. Правовые основы организации и ведения гражданской обороны в системе МВД России [Текст] И.В. Решетников. Научное издание. Калининград, 2009, 23 с. (1,5 п.л.).

Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации научных результатов диссертационных исследований:

2. Гражданская оборона в системе МВД России как аспект обеспечения общественной безопасности: концептуально-теоретические проблемы [Текст] И.В. Решетников// Мир экономики и права, 2012, №12. – С. 66 – 77. (0,6 п.л.).

Работы, опубликованные в иных изданиях:

3. Управление гражданской обороной в органах внутренних дел Российской Федерации [Текст] И.В. Решетников//История российской правовой системы и правовой культуры: Материалы Международной научно-практической конф., посвященной Году российской истории, объявленному Указом Президента Российской Федерации № 49 от 9 января 2012 г.- Архангельск.: Изд-во Северного (арктического) университета им. М.В. Ломоносова, 2012. – С. 112 – 116. (0,3 п.л.).

4. Специфика административного порядка обжалования решений действий (бездействия) МЧС Росси, территориальных органов МЧС России, организаций МЧС России и их должностных лиц [Текст] И.В. Решетников // Актуальные проблемы публичного права в России и за рубежом: сб. науч. тр.-М.: Калининград: Изд-во РГУ им. И.Канта, 2010.- С. 29 - 35. (0,5 п.л.).

5. Особенности правового регулирования деятельности системы МВД России по предотвращению и ликвидации чрезвычайных ситуаций [Текст] И.В. Решетников //Право в

современном мире: Материалы Международной научно-практической конференции. Екатеринбург, 7 декабря 2012 г. В 2 ч. Часть 2: современные проблемы административного, финансового и информационного права, современные проблемы трудового права и права социального обеспечения. – Екатеринбург: Уральский институт – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, 2012.- С. 77 - 83. (0,4 п.л.).

6. О сущности правовой категории «гражданская оборона» на постсоветском пространстве [Текст] И.В. Решетников//Государство и право в современных условиях: материалы международной заочной научно-практической конференции. Часть 1. (03 декабря 2012 г.) – Новосибирск, изд-во «СибАК», 2012. С. 10 – 16. (0,4 п.л.).

7. Специфика полномочий системы МВД России в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций на современном этапе [Текст] И.В. Решетников, О.А. Ястребов// Современные проблемы публичного права в России и зарубежных странах: сб. науч. тр. преподавателей, аспирантов и соискателей кафедры административного и финансового права юридического факультета Российского университета дружбы народов. – М.: РУДН, 2012. – С. 172 – 179. (0,5 п.л.).

8. Некоторые аспекты сравнительно-правового исследования законодательства о чрезвычайных ситуациях [Текст] И.В. Решетников//Социально-гуманитарный вестник Юга России. Научный журнал. № 10-11 (30) 2012. С. 250 – 253. (0,3 п.л.).

9. Глобализация и проблемы совершенствования организационно-правовых основ деятельности в сфере гражданской обороны и защиты от чрезвычайных ситуаций [Текст] И.В. Решетников, О.А. Ястребов// Глобализация и публичное право: материалы 1 Международной научно-практической конференции. Москва, 26 ноября 2012 г. – М.: РУДН, 2013. – С. 343 – 349. (0,4 п.л.).

Формат 60х84/16. Тираж: 100 экз. Усл. п.л. 1,2
Отпечатано в типографии «ЭкоПринт» заказ №934
02.10.2013 г.