

DOI: 10.17803/2542-2472.2024.32.4.011-018

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ В ВОЕННОЕ ВРЕМЯ

Шпаковский Юрий Григорьевич,

профессор кафедры экологического и природоресурсного права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), главный редактор научного юридического журнала «Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)», член научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор 125993, Россия, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9
jgshpakovskij@msal.ru

© Шпаковский Ю. Г, 2024

Аннотация. Статья посвящена правовому анализу трансформации государственной политики Российской Федерации в области защиты населения в военное время. Акцент в исследовании делается на основных предпосылках реформирования системы гражданской обороны начиная с 1990-х гг. Современные проблемы развития гражданской обороны автор рассматривает с учетом опыта СВО. Сегодня, когда идет СВО и военные действия затрагивают не только приграничные, но и регионы России в глубине территории, объективно ставится вопрос: насколько ГО России соответствует своему назначению — защите населения, материальных и культурных ценностей в военное время. Характерной особенностью современного военного конфликта между государствами является отсутствие единого понимания процедур перехода в состояние войны. Вместе с тем сохраняется вероятность возникновения военных конфликтов в классическом виде с типовой структурой и этапами развития. В этом случае будут иметь место такие составляющие ведения ГО, как угрожаемый период, перевод системы с мирного на военное время, введение военного положения и задействование планов ГО и защиты населения и др. Автор обосновывает необходимость введения в комплекс мероприятий гражданской обороны элементов активной защиты промышленных объектов от беспилотных летательных аппаратов, используя в качестве правовой основы нормативные акты ФСБ России о принятии решения о пресечении функционирования беспилотных воздушных, подводных и надводных судов и аппаратов.

Ключевые слова: государство; политика; безопасность; право; закон; законодательство; защита населения; военное время; гражданская оборона; СВО.

STATE POLICY IN PROTECTION OF THE POPULATION IN WARTIME

Yuriy G. Shpakovskiy,

Dr. Sci. (Law), Professor, Department of Environmental and Natural Resources Law,
Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Scientific Council

under the Security Council of the Russian Federation, Moscow, Russian Federation

jgshpakovskij@msal.ru

Abstract. *The paper is devoted to the legal analysis of the transformation of the state policy of the Russian Federation in the field of population protection in wartime. The study focuses on the main prerequisites for reforming the civil defense system since the 1990s. The author considers modern problems of the development of civil defense taking into account the experience of the SMO. Today, when there is a SMO and military operations affect not only the border, but also the regions of Russia in the depths of the territory, the question is objectively posed: how much does the civil defense of Russia corresponds to its purpose — the protection of the population, material and cultural values in wartime. A characteristic feature of modern military conflict between states is the lack of a common understanding of the procedures for transition to the state of war. At the same time, the likelihood of military conflicts in a classic form with a typical structure and stages of development remains. In this case, there will be such components of the civil defense as the threatened period, the transfer of the system from peacetime to wartime, the introduction of martial law and the use of civil defense and population protection plans, etc. The author justifies the need to introduce into the set of civil defense measures elements of active protection of industrial facilities from unmanned aerial vehicles, using as a legal basis the regulations of the FSB of Russia on the adoption of a decision to suppress the functioning of unmanned aerial, underwater and surface vessels and vehicles.*

Keywords: *State; politics; safety; right; law; legislation; protection of the public; war-time; civil defense; SMO.*

Стратегия национальной безопасности определила, что достижение целей обороны страны, в числе иных, осуществляется путем повышения готовности сил и средств гражданской обороны. Особое внимание уделяется планированию и проведению мероприятий по подготовке к защите и по защите населения, материальных и культурных ценностей на территории Российской Федерации от опасностей, возникающих при военных конфликтах или вследствие этих конфликтов¹.

Со времени начала СВО на Украине 24 февраля 2022 г. прошло достаточно времени, чтобы провести обобщение и анализ основных тенденций развития военного дела, извлечь уроки и сделать практические выводы. Уже сейчас можно говорить, что в современном мире меняется характер боевых действий, акцент делается на нанесение ударов высокоточным оружием, в том числе и по объектам энергетики, системам жизнедеятельности населения. В СВО впервые задействован практически полный арсенал имеющихся средств ведения боевых действий, кроме ядерного оружия.

После 1991 г. и до 2022 г. межгосударственные конфликты характеризовались обычно ярко выраженным дисбалансом сил. Например, операции США и их союзников в Ираке, Югославии.

Военные конфликты, происходившие при явном техническом превосходстве одной из сторон, способствовали формированию у обществ и политиков крайне искаженных представлений о уровне риска и потерях. Это существенно исказило

¹ См.: ст. 40 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 № 400).

восприятие войны и способствовало отрицанию многих основополагающих истин. Сфера защиты населения (гражданская оборона) также не осталась в стороне от этих изменений.

Современные военные противостояния между государствами характеризуются отсутствием ряда классических признаков, например, угрожаемого периода, процедуры официального перехода к состоянию войны. Локальные периодические (эпизодические) военные действия между государствами (государством и террористическими вооруженными формированиями) могут вестись на протяжении длительного периода без официального объявления о начале войны, не стабильном составе участников военного конфликта². В таких конфликтах появляется множество беженцев, нарастает потребность в оказании медицинской и гуманитарной помощи пострадавшему населению, а защита населения обычно сводится к оповещению о ударах противника и укрытию в защитных сооружениях. К ликвидации последствий ударов противника по объектам в городах привлекаются, как правило, штатные медицинские службы, пожарные формирования и подразделения вооруженных сил.

Целенаправленная деятельность государственных структур по защите населения в военное время имеет сравнительно небольшую историю. До начала XX в. защита населения не имела организующей основы. Появление в России первой организации по оказанию помощи пострадавшему гражданскому населению — Крестовоздвиженской общины сестер милосердия относится к 1854 г. Создал общину Н. И. Пирогов., который разработал устав ее деятельности и привез общину в Севастополь для оказания помощи жертвам Крымской войны. В последующем, с возрастанием характера и масштабов возможных угроз и опасностей появилась необходимость организации защиты населения на государственном уровне. Так, в 1932 г. в нашей стране начала отсчет государственная деятельность по защите населения от военных угроз.

Главная страница гражданской обороны связана с появлением на вооружении вероятного противника ядерного и иного оружия массового поражения, а также реальной угрозой его применения. Это потребовало вопросы гражданской обороны рассматривать как элемент обороны страны. Карибский кризис 1962 г. показал: противостояние между США и СССР достигло такого «градуса накала», что обмен ядерными ударами был вполне реален. Облик системы был определен постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13.07.1961 № 639-275, утвердившем «Положение о гражданской обороне СССР».

В стране формируется единая государственная система защиты населения и повышения устойчивости объектов и отраслей народного хозяйства. Причем вопросы повышения устойчивости с середины 70-х гг. XX в. приобретают приоритетное значение. Затронул этот процесс и науку. В 1976 г. в стране создается специальный научно-исследовательский институт (42 ВНИИ МО СССР), а в каждом союзном министерстве соответствующее подразделение (второй отдел или управление) по вопросам устойчивого развития объектов и отраслей народного хозяйства. Дополнительно в головных отраслевых научно-исследовательских учреждениях образуются лаборатории (отделы) по проблемам устойчивости. Можно с уверенностью сказать, что к середине 80-х гг. XX в. в СССР была создана серьезная научная кооперация в сфере обеспечения устойчивости отраслей и объектов народного хозяйства в военное время. Очень важно, что вопросы устойчивости были увязаны с проблемами мобилизационной подготовки.

Более того, в эти годы совместно с МО СССР проводились исследования в области прогнозирования последствий применения противником ядерного оружия для

² См., например: *Вахрушев В. А., Вылугин В. В.* Анализ современных геополитических тенденций и их влияния на национальную безопасность Российской Федерации // *Военная мысль.* 2024. № 9. С. 22–29 ; *Зарудницкий В. Б.* Тенденции изменения системы обеспечения военной безопасности государства в условиях новой геополитической карты мира // *Военная мысль.* 2024. № 2. С. 6–14 ; *Таненя О. С., Вдовин А. В.* Трансформация вооруженного противоборства: обусловленность новой тенденции военного искусства // *Военная мысль.* 2024. № 3. С. 38–45.

экономики и населения. Существенным результатом стало появление расчетных вариантов для оценки последствий применения противником ядерного оружия по городам и крупным промышленным объектам СССР. Следует сказать, что на основе данных расчетных вариантов разрабатывались планы гражданской обороны всех уровней. Но действительно ли в СССР верили, что силами и средствами гражданской обороны в условиях ядерной войны может быть проведена эвакуация населения из крупных городов, организация защиты уязвимых (критических) элементов промышленных объектов и т.д. Или в руководстве военного ведомства и правительстве понимали, что реально многие элементы гражданской обороны, в том числе и невоенно-низинированные формирования и службы гражданской обороны существуют только на бумаге, а в условиях войны их сложно будет организовать и укомплектовать. Но эти проблемы не озвучивали.

Достаточно вспомнить, что в годы Великой Отечественной войны для решения вопросов эвакуации населения и восстановления объектов народного хозяйства решались в специально созданных органах при Совете Народных Комиссаров СССР, именно Советом по эвакуации и Комитетом по восстановлению народного хозяйства.

Сегодня говорят, что толчком коренной перестройки гражданской обороны в середине 80-х гг. стала авария на Чернобыльской АЭС. Действительно, руководство страны поставило вопросы резкого повышения защищенности населения в условиях возможных чрезвычайных ситуациях мирного времени.

В условиях существования двух военных блока НАТО и Варшавского Договора, наличия больших арсеналов оружия массового поражения ставило под сомнение саму возможность вести войну без применения ядерного оружия. Однако уже в начале 80-х гг. в стране начали проработку вариантов неядерного варианта возможных военных конфликтов между блоком Варшавского Договора и НАТО. На вооружении стран НАТО в те годы стали появляться крылатые ракеты морского, воздушного и наземного базирования, оснащенные боевыми частями в обычном снаряжении (фугасные, кумулятивные, объемно-детонирующие и т.д.). С другой стороны, усложнение технологий в промышленности объективно высветило проблему защиты критически важных объектов и элементов, поражение которых с применением высокоточного оружия в обычном снаряжении нанесет не меньший ущерб для экономики, чем при ударах ядерным оружием. Важным было прогнозирование последствий неядерных ударов по объектам экономики с возможным вторичным поражением (пожароопасные, взрывоопасные предприятия, платины, АЭС, химические, нефтехимические предприятия и т.д.). Уже в 1985 г. исследования последствий ударов крылатыми ракетами по АЭС, проводимыми специалистами 42 ВНИИ МО СССР и Курчатовского института свидетельствовали о возможно серьезной радиационной обстановке в радиусе 30–50 км.

В военном руководстве СССР серьезно не относились к варианту длительного ведения войны между ядерными державами с применением только обычного. В планах Генерального Штаба СССР допускался в случае начала войны с блоком НАТО некоторый короткий период, когда в ходе боевых действий не применяется ядерное оружие. Но длительность этого периода была не более нескольких недель. Таким образом, в СССР в 80-е гг. мероприятия по защите населения и повышению устойчивости народного хозяйства при неядерном варианте ведения масштабной войны не планировались. Все исходные данные для планирования мероприятий ГО были связаны с вариантом массированного применения ядерного оружия по всей территории страны.

Однако уже в последние годы существования гражданской обороны СССР у большинства населения страны появился небеспочвенный скептицизм в отношении возможностей гражданской обороны обеспечить надежную защиту в условиях современной ядерной войны. Следует сказать, что и руководство нового органа МЧС России понимало неспособность действующей системы гражданской обороны обеспечить защиту жизни населения страны в условиях большой войны. На вооружение был взят принцип, что любая государственная система лишь тогда жизнеспособна и

эффективна, когда она находится в развитии, в динамике, в движении. Но, главное, чтобы эта система была востребована каждый день. Поэтому в условиях дефицита финансовых средств и существенной дезорганизации системы управления страны, необходимо было выстроить эффективную систему защиты населения и территорий от ЧС мирного времени³. Поиску новых подходов к организации не способствовало и отношение руководителей строительных компаний и промышленных предприятий, для которых реализации мероприятий ГО по действующим нормативным актам было затратным и ненужным. На этой волне перепрофилировались защитные сооружения.

Начиная с 1992 г. руководство МЧС России объективно столкнулось с рядом правовых неопределенностей в вопросе организации гражданской обороны. Так, Положение о гражданской обороне СССР формально действовало, но реально не отвечало новым политическим и экономическим условиям России. Частично удалось остановить развал системы гражданской обороны принятием Указа Президента РФ от 08.05.1993 № 643, которым руководство гражданской обороны было возложено персонально на Председателя Правительства РФ, а также подтверждено, что нормативные акты СССР в области гражданской обороны продолжают иметь юридическую силу.

В 2024 г. легко делать выводы, что правильно было сделано в 90-годы, а что нет. Вопросы обороны в этот период не являлись для руководства страны первоочередными, а значит, гражданской обороны как элемент обороны в деятельности МЧС России так же занимала далеко не приоритетное значение. Даже тематика научных исследований головного института МЧС России — ВНИИ ГОЧС была преимущественно ориентирована на ЧС мирного времени. В силу объективных обстоятельств в этот период акцент делался на процесс интеграции систем защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера и гражданской обороны. Этот процесс затрагивал как правовые, так и методологические и организационные основы.

Следующий период (1998–2003) условно можно назвать «Модернизация системы гражданской обороны», ее построение на новых организационно-правовых принципах. Это период связан с появлением в 1998 г. первого в истории нашей страны Федерального закона от 12.02.1998 № 28-ФЗ «О гражданской обороне». Разработчики закона попытались связать традиционные задачи ГО с действующими международными документами. В результате на ГО было возложены задачи, преимущественно повторяющие положения Женевских конвенций 1949 г.

В соответствии с законом гражданская оборона всё меньше рассматривались в качестве стратегического элемента обороны страны. Кроме того, закон о гражданской обороне постепенно утратил связь с Положением о гражданской обороне СССР. Существенно изменились задачи системы гражданской обороны. Правда, копирование задач гражданской обороны и механизмов их осуществления, определенных Женевскими конвенциями вряд ли можно назвать разумным. Так, достаточно сложно представить как в условиях современной войны может быть реализовано положение статьи 63 Дополнительного протокола к Женевским конвенциям, согласно которой «На оккупированных территориях гражданские организации гражданской обороны получают от властей содействие, необходимое для осуществления их задач... Оккупирующая держава не вносит никаких изменений в структуру или персонал этих организаций, которые могли бы поставить под угрозу эффективное выполнение их задач. От этих организаций не требуется предоставление приоритета гражданам или интересам этой державы»⁴.

³ Воробьев Ю. Л. Современный этап развития гражданской обороны // Гражданская защита. 2015. № 11.

⁴ Дополнительный протокол к Женевским конвенциям от 12.08.1949, касающийся защиты жертв международных вооруженных конфликтов, от 08.06.1977 (Протокол I) (с изм. и доп.).

В начале 2000-х гг. указом Президента РФ был утвержден первый в истории России План гражданской обороны РФ, проведено новое категорирование объектов экономики и городов по гражданской обороне.

Если в советское время для разработки планов гражданской обороны все уровни опирались на данные Генерального штаба СССР о возможных ударах противника ядерным оружием по городам и промышленным объектам. Эти данные (сетка ударов противника) служили исходными для прогнозирования инженерной и радиационной обстановки в крупных городах и на ключевых объектах народного хозяйства, разработки мероприятий по защите населения и повышению устойчивости народного хозяйства. В 2000 г. таких данных разработчики Плана гражданской обороны РФ не имели. По всей видимости вероятное противостояние с США и другими странами НАТО считалось маловероятным. боеготовое состояние.

СВО поставило перед фактом, что хотя набор форм и методов защиты населения в военное время довольно консервативен и традиционен, однако нельзя при планировании рассматривать только классический вариант ведения войны. Какие выводы можно сделать для развития гражданской обороны исходя из опыта СВО.

Во-первых, планы гражданской обороны и защиты населения должны быть скорректированы в соответствии с современными реалиями. Это касается и правовой основы для их реализации. Хотя, характерной особенностью современного военного конфликта между государствами — является отсутствие единого понимания процедур перехода в состояние войны. Вместе с тем сохраняется вероятность возникновения военных конфликтов в классическом виде с типовой структурой и этапами развития. В этом случае будут иметь место такие составляющие ведения ГО, как угрожаемый период, перевод системы с мирного на военное время, введение военного положения и задействование планов ГО и защиты населения и др.

Во-вторых, в современных войнах мероприятия ГО не будут носить масштабного характера, в особенности на всей территории страны или ее значительной части. Масштабные мероприятия по эвакуации из крупных городов и рассредоточение населения в загородной зоне маловероятны. Защита населения преимущественно будет строиться с использованием в качестве защитных сооружений любых, приспособленных для этого заглубленных объектов: подвалов, станций метро и др.

В современных конфликтах акцент смещается в сторону проведения военных операций с использованием современного высокоточного оружия в безъядерной конфигурации, которое отличается высокой разрушительной мощностью и оперативностью управления (бесконтактные войны). Тактика ведения бесконтактных войн подразумевает нанесение ущерба противнику без непосредственного взаимодействия с ним.

Основные цели бесконтактной войны заключаются в причинении неприемлемого ущерба экономическому и военному потенциалу государства с целью принуждения к выполнению предъявляемых требований. Например, в 1999 г., в ходе агрессии НАТО против Югославии, за полтора месяца операции было осуществлено почти 2 300 авиационно-ракетных атак на объекты системы энергетики, транспорта, управления, а также радиовещания и телевидения.

В-третьих, комплекс мероприятий ГО, согласно действующему законодательству, носит, как и прежде, пассивный характер. Хотя был период введения активного элемента в мероприятия по защите населения. Достаточно вспомнить местную противовоздушную оборону (МПВО). В период Великой Отечественной войны уже 2 июля 1941 г. вышло постановление СНК СССР «О всеобщей обязательной подготовке населения к противовоздушной обороне». Согласно этому постановлению все советские граждане от 16 до 60 лет должны были овладеть необходимыми знаниями по противовоздушной обороне. Также создавались группы самозащиты в жилых домах. Это был серьезный и значимый элемент защиты как населения, так и объектов жилого и социального назначения при воздушных налетах противника.

Представляется целесообразным введение элементов активной защиты промышленных объектов от беспилотных летательных аппаратов (БПЛА), например,

подготовка из числа работающей смены отрядов борьбы с БПЛА. В настоящее время ФСБ России своим приказом определила порядок принятия решения о пресечении функционирования беспилотных воздушных, подводных и надводных судов и аппаратов⁵. В соответствии с данным документом, нежелательное размещение указанных объектов в воздушном, подводном и надводном пространстве может быть предотвращено посредством подавления или изменения сигналов дистанционного управления, влияния на их пульта управления, а также через повреждение или уничтожение этих объектов.

Необходимо осуществить создание подразделений гражданской обороны для борьбы с БПЛА на всех объектах критической инфраструктуры (рабочее название «Мобильные группы ГО огневого подавления беспилотников»). Эти подразделения должны стать важным звеном региональной, эшелонированной и многоступенчатой системы раннего обнаружения и уничтожения БПЛА. Для этого необходимо использовать ресурсы предприятий и активно взаимодействовать с подразделениями Вооруженных сил. Опыт прошлых войн подсказывает, что в действиях против БПЛА и высокоточного оружия могут быть эффективными маскировка объектов дымами, камуфляжными маскировочными сетями, создание ложных объектов и т.д. Методы старые, но эффективные.

В-четвертых, необходимо учитывать и новейшие составляющие обеспечения боевых действий в современных войнах, это прежде всего информационное обеспечение с использованием Интернета и искусственного интеллекта. Так, особенность СВО является массовое использование ВСУ терминалов глобальной спутниковой системы Starlink⁶. Именно массовое использование высокоскоростного широкополосного спутникового доступа в Интернет позволило ВСУ по ряду позиций осуществить формирования тактической цифровой среды. Это высокотехнологические средства ведения войны и эффективные способы и методы противодействия им еще предстоит разработать. Но важно учитывать тот факт, что повышенная зависимость от Интернета, искусственного интеллекта для принятия противником управленческих решений, наведение высокоточного оружия на объекты поражения создают новые возможности для противодействия путем проведения кибератак и операций влияния.

Перечисленные направления совершенствования ГО потребуют существенной переработки нормативной правовой базы ГО, в том числе уточнения действующих документов стратегического планирования, прежде всего Стратегии развития гражданской обороны 2019 г. и Положения о гражданской обороне в Российской Федерации 2007 г.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Вахрушев В. А., Вылугин В. В. Анализ современных геополитических тенденций и их влияния на национальную безопасность Российской Федерации // Военная мысль. — 2024. — № 9. — С. 22–29.
2. Воробьев Ю. Л. Современный этап развития гражданской обороны // Гражданская защита. — 2015. — № 11.

⁵ См.: приказ ФСБ России от 17.11.2023 № 513 «Об утверждении Порядка принятия решения о пресечении функционирования беспилотных воздушных, подводных и надводных судов и аппаратов, беспилотных транспортных средств и иных автоматизированных беспилотных комплексов в целях обеспечения выполнения задач, возложенных на органы федеральной службы безопасности федеральным законодательством, а также Перечня должностных лиц органов федеральной службы безопасности, уполномоченных на принятие такого решения».

⁶ Система Starlink разработана американской компанией SpaceX и обеспечивает высокоскоростной широкополосный спутниковый доступ в Интернет.

3. Зарудницкий В. Б. Тенденции изменения системы обеспечения военной безопасности государства в условиях новой геополитической карты мира // Военная мысль. — 2024. — № 2. — С. 6–14.
4. Развитие гражданской обороны Российской Федерации в соответствии с задачами и приоритетными направлениями Основ государственной политики Российской Федерации в области гражданской обороны на период до 2030 года : материалы научно-технической конференции / МЧС России. — М. : ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2017. — 112 с.
5. Таненя О. С., Вдовин А. В. Трансформация вооруженного противоборства: обусловленность новой тенденции военного искусства // Военная мысль. — 2024. — № 3. — С. 38–45.

REFERENCES

1. Vakhrushev VA, Bylugin VV. Analysis of modern geopolitical trends and their impact on the national security of the Russian Federation. *Voennaya mysl'*. 2024;9:22-29. (In Russ.).
2. Vorobjev YuL. Sovremennyy etap razvitiya grazhdanskoy oborony. *Grazhdanskaya zashchita*. 2015;11. (In Russ.).
3. Zarudnitskiy VB. Trends of changes in the system of providing military security of the state in the conditions of the new geopolitical map of the world. *Voennaya mysl'*. 2024;2:6-14. (In Russ.).
4. Development of the civil defense of the Russian Federation in accordance with the tasks and priority areas of the Fundamentals of the state policy of the Russian Federation in the field of civil defense for the period up to 2030: Proceedings of the scientific and technical conference. EMERCOM of Russia. Moscow: All-Russia Scientific Research Institute on Problems of Civil Defense and Emergency Situations; 2017. (In Russ.).
5. Tanenya OS, Vdovin AV. The Transformation of Armed Confrontation: The Conditionality of a New Trend in Military Art. *Voennaya mysl'*. 2024;3:38-45. (In Russ.).