

Гревцов Сергей Валерьевич

соискатель, слушатель

ФГКОУ ВО «Академия управления МВД России»

г. Москва

**О ПРАВОВЫХ И ОРГАНИЗАЦИОННЫХ АСПЕКТАХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

Аннотация: рассматривая чрезвычайную ситуацию как совокупность обстоятельств и условий, представляющих опасность для жизни и деятельности людей, то стоит учесть, что ее последствия отрицательно сказываются на порядке взаимодействия всех органов государственной власти. В результате случившейся аварии, катастрофы, случившегося опасного природного явления обстановка на определенном объекте, территории (акватории) диктует необходимость выполнения с заметным увеличением задач специфического характера территориальными подразделениями МВД России. В статье рассмотрены правовые и организационные аспекты деятельности подразделений МВД.

Ключевые слова: РСЧС, охрана общественного порядка, обеспечение общественной безопасности, межведомственное взаимодействие, договорная основа, полномочия сотрудников полиции.

В настоящее время в Российской Федерации существует уникальная по своей сути Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС) для объединения в одно целое всех существующих органов управления, сил и средств для эффективного взаимодействия в условиях складывающейся оперативной обстановки при чрезвычайных ситуациях (далее – ЧС). В единой системе РСЧС в качестве функциональной подсистемы Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России) выполняет государственную функцию охраны общественного порядка [9].

Понятие «чрезвычайная ситуация» в нормативных правовых актах Российской Федерации излагается как «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» [6; 7; 8].

В законодательстве Российской Федерации достаточно подробно урегулированы правоотношения, связанные с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям (далее – МЧС России), а также профессиональными аварийно-спасательными структурами органов исполнительной власти. При этом, как отмечают специалисты, подход, примененный к правовому обеспечению профессиональных аварийно-спасательных сил, связан с выстраиванием отношений по обслуживанию организаций на договорной основе, в том числе имеющих потенциально опасные объекты [10; 13; 14].

В соответствии с п. 4 постановления Правительства Российской Федерации силы и средства МВД России привлекаются для решения задач по ликвидации чрезвычайных ситуаций. Дополнение профессиональных формирований МЧС России подразделениями МВД России является объективной необходимостью, так как при возникновении чрезвычайных ситуаций позволяет оперативно организовать как аварийно-спасательные работы, так и охрану общественного порядка и общественной безопасности [9; 11].

В Постановлении Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. №304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера можно классифицировать в следующем порядке: федеральный характер, межрегиональный характер, региональный характер, межмуниципальный характер, муниципальный характер и локальный характер. Классификация складывается из следующих показателей: территория, на которой сложилась

чрезвычайная ситуация, количество пострадавших людей и размер причинённого материального ущерба [8; 12].

Обратившись к статистическим данным МЧС России, можно установить, что доля чрезвычайных ситуаций локального и муниципального характера составляет около 85% [16].

Поэтому в условиях ликвидации последствий указанных чрезвычайных ситуаций органы местного самоуправления вынуждены осуществлять привлечение практически всего личного состава территориальных органов МВД России, так как обеспечение общественной безопасности муниципального образования является важнейшей оперативно-служебной составляющей.

Важнейшей особенностью указанной деятельности по-прежнему остается наличие условий, опасных для жизни и здоровья. Поэтому предметом правового регулирования здесь выступают как отношения, образующиеся при организации деятельности функциональной подсистемы охраны общественного порядка (далее – ФП ООП) в сфере РСЧС, так и общественные отношения между населением и органами внутренних дел.

В рассматриваемой сфере современного состояния правового регулирования указанные «проблемные» вопросы пока не получили достаточного законодательного закрепления. Стоит отметить, что не указан порядок поэтапного выполнения перечисленных задач посредством управлеченческих функций, также не указан и правовой статус полиции в зоне чрезвычайных ситуаций. Рассмотрев законодательство Российской Федерации, затрагивающее сферу чрезвычайных ситуаций, установлено, что в принятых подзаконных актах органов исполнительной власти различного уровня и системы МВД России, как правило, отмечены только задачи по охране общественного порядка в рамках функциональной подсистемы.

Параллельно с этим в законодательстве Российской Федерации также недостаточно обозначается предмет нормативного упорядочения деятельности органов внутренних дел по предоставлению мер, практикуемых при введении режима чрезвычайной ситуации, другими словами при получении распоряжений

руководителей органов исполнительной власти на ограничение свободы передвижения в зоне чрезвычайной ситуации, введении карантина.

Перечисленные ограничения могут закрепляться лишь при введении режима чрезвычайного положения или контртеррористической операции. В таком случае устанавливаются принципиально новые правовые отношения, сформировавшиеся в связи с ограничением прав и свобод граждан, а также необходимости ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Правомочность сторон вступает в фазу трансформации правового статуса субъектов, прав и юридических обязательств, включая предоставление права сотрудникам МВД России осуществлять обозначенные ограничения.

В изучаемых условиях обострение оперативной обстановки возможно потребует ограничения въезда и выезда личного транспорта для обеспечения беспрепятственного передвижения ведомственных транспортных средств и специальной техники при производстве аварийно-спасательных и восстановительных работ, а также перемещения людей в зоне чрезвычайной ситуации. Координация и реализация вышеперечисленных мероприятий является залогом нормализации обстановки в условиях чрезвычайной ситуации.

Принимая во внимание изложенные проблемы, установлено, что реализация упомянутых мер в условиях режима чрезвычайной ситуации по ограничению прав и свобод граждан не имеет реального правового обеспечения, вследствие этого органы исполнительной власти на региональном уровне и органы местного самоуправления не обладают соответствующими полномочиями на введение ограничительных мер в таких обстоятельствах.

В связи с вышеизложенными доводами необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон от 07.02.2011 №3-ФЗ «О полиции» для предоставления гарантированных полномочий сотрудникам полиции по осуществлению функционирования в составе ФП ООП, проведения мероприятий, сопряженных с ограничением прав и свобод граждан в зоне чрезвычайных ситуаций.

Принимая во внимание необходимость совершенствования правового регулирования управленческой деятельности руководителя территориального органа МВД России в условиях режима чрезвычайной ситуации, обозначилась потребность на законодательном уровне закрепить его права и обязанности. Дополнительно следует подготовить в МВД России межведомственный нормативный правовой акт для осуществления порядка сотрудничества со всеми субъектами РСЧС на основании предварительно заключенных договоров и соглашений, а также четкого обозначения правоотношений с территориальными органами управления МЧС России.

Важным этапом должна стать правовая регламентация организационных отношений, возникающих при взаимодействии органов управления ФП ООП и РСЧС. Указанная потребность назрела давно, так как действующие нормы определяют только задачи территориальных органов МВД России в изучаемой области.

Стоит отметить, что компетенции, массово затрагивающие права и свободы граждан, могут быть представлены довольно обширным перечнем.

В действующих законодательных актах задачи МВД России в условиях ЧС изложены в достаточно общем виде, де-факто без регулирования их специализированной деятельности в составе ФП ООП [4; 6; 9].

Задачи по организации и осуществлению мероприятий, сопряженных с защитой граждан и их имущества в условиях катастроф природного и техногенного характера и других ЧС; участием в изоляционных процедурах при эпизоотиях и эпидемиях; в зонах действия контртеррористических операций; разработкой и реализацией мер в условиях военного времени и подготовительным этапом к конкретному режиму с особым правовым статусом, а также при образовании в мирное время чрезвычайных ситуаций и обстоятельств, нуждаются в крайне специфическом обеспечении работы, особенно для поддержания в безопасном состоянии имеющихся ресурсов.

При угрозе и возникновении ЧС действия сотрудников МВД России регламентируются ведомственным нормативным правовым актом, в котором

перечисляются мероприятия для организации охраны общественного порядка и общественной безопасности [15].

Применительно к управлению РСЧС в вышеуказанном Приказе МВД России от 13 июля 2007 г. №633 перечисляются действия, реализуемые ФП ООП в условиях различных степеней готовности. Указанные действия определяют планирование, создание и поддержание в полной готовности систем управления, поддержание в достаточной степени необходимых ресурсов. Особенно широкий перечень действий, предписанный ФП ООП, устанавливается в условиях введения режима ЧС. Отметим наиболее важные:

- меры по получению первичной информации о ЧС, обновление плановых документов, установление приоритетов;
- порядок перевода в заданную степень готовности;
- перебазирование сил и средств в район ЧС;
- оперативное руководство группировкой в указанном районе при выполнении задач в зоне ЧС;
- мероприятия, связанные с обеспечением охраны общественного порядка, а также маршрутов движения подсистем РСЧС;
- выработка мер по недопущению паники среди населения, пресечению распространения ложной информации и провокаций;
- проведение оперативно-разыскных мероприятий и различных действий профилактического характера, необходимых в конкретной ситуации;
- выработка мер по поддержанию карантинных мероприятий в случае возникновения необходимости, а также обеспечение пропускного режима.

Организационно-правовые основы управления силами и средствами ФП ООП уже давно нуждаются в восполнении пробелов в сфере нормотворчества. Отметим, что в данной области обозначились препятствия при выполнении вышеперечисленных задач, во многом благодаря недостаточным организационно-правовым связям между субъектами управления РСЧС и органами внутренних дел.

В российском законодательстве достаточно подробно изложены правовые положения, сопряженные с функционированием аварийно-спасательных сил на профессиональной основе. После принятия специального Федерального закона [5] и нормативных правовых актов подзаконного порядка для профессиональных спасателей установлен правовой статус, закреплены основные принципы деятельности, положения о снабжении материальными ресурсами, проведения работ в условиях ЧС с соблюдением мер безопасности. Необходимо подчеркнуть, что основы поддержания безопасности в условиях ЧС предусмотрены и закреплены в федеральных законах и ведомственных актах посредством применения специализированных средств управления и связи, техники, оборудования, средств индивидуальной защиты, снаряжения, приборов, предназначенных для проведения работ.

В исследуемой области организационно-правовые основы, гарантии, формируемые на основе общественных отношений, требуют соответствующих изменений посредством внесения дополнений в действующее законодательство. С учетом рассмотренных правовых и организационных аспектов подтверждается:

во-первых, насущность внедрения некоторых упомянутых правовых норм и положений на сотрудников МВД России, которые так же, как и профессиональные спасатели выполняют задачи в аналогичных по степени опасности условиях ЧС;

во-вторых, необходимость подготовки межведомственного нормативного правового акта для осуществления порядка сотрудничества со всеми субъектами РСЧС на основании предварительно заключенных договоров и соглашений.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 №6-ФКЗ, от 30.12.2008 №7-ФКЗ, от 05.02.2014 №2-ФКЗ, от 21.07.2014 №11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – №31. – Ст. 4398.

2. О чрезвычайном положении: Федеральный конституционный закон Российской Федерации от 30.05.2001 №3 // Собрание законодательства РФ. – 2001. – №23. – Ст. 2277.
3. О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 №3-ФЗ. // Собрание законодательства РФ. – 2011. – №7. – Ст. 900.
4. О противодействии терроризму: Федеральный закон от 6 марта 2006 г. №35-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2006. – №11. – Ст. 1146.
5. Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей: Федеральный закон от 28 августа 1995 г. №151 // Собрание законодательства РФ. – 1995. – №35. – Ст. 3503.
6. О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Федеральный закон от 21 декабря 1994 №68-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 1994. – №35. – Ст. 3648.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 2003. – №40. – Ст. 3822.
8. О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера: Постановление Правительства РФ от 21 мая 2007 г. №304 // Собрание законодательства РФ. – 2007. – №22. – Ч. I. – Ст. 2640.
9. Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. №794 // Собрание законодательства РФ. – 2004. – №2. – Ст. 121.
10. Мелехин А.В. Чрезвычайное законодательство Российской Федерации: теоретические, правовые и организационные проблемы его реализации: Монография. – М.: Академия управления МВД России, 2013. – 301 с.
11. Северцев Н.А. Системный анализ теории безопасности / Н.А. Северцев, А.В. Бецков. – М.: ТЕИС, 2009. – 452 с.
12. Северцев Н.А. Введение в безопасность / Н.А. Северцев, А.В. Бецков. – М.: ТЕИС, 2008. – 176 с.

13. Пестов Н.Н. Организация антитеррористической деятельности на транспорте: монография. – М.: Академия управления МВД России, 2015. – 116 с.
14. Жаворонкова Н.Г. Характеристика современного законодательства в области обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях и тенденции его развития // Аграрное и земельное право. – 2008. – №2. – С. 120.
15. Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Приказ МВД России от 13 июля 2007 г. №633 // СПС КонсультантПлюс.
16. Государственный доклад «О состоянии защиты населения и территории Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2018 году». – М.: МЧС России; ВНИИ ГОЧС (ФЦ). – 2019. – С. 344.