

Научная статья
УДК 34
DOI 10.18101/2658-4409-2022-3-16-22

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПРИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ

© **Махаков Буян Доржиевич**

кандидат юридических наук, доцент,
кафедры управления органами внутренних дел в особых условиях
Центра командно-штабных учений,
Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации
Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8
m9168156166@yandex.ru

© **Романовский Игорь Валентинович**

заместитель министра — начальник полиции,
Министерство внутренних дел по Республике Северная Осетия-Алания
Россия, 362001, г. Владикавказ, ул. Пушкинская, 10В
igomv@yandex.ru

© **Давыдов Евгений Александрович**

слушатель,
Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации
Россия, 125993, г. Москва, ул. Зои и Александра Космодемьянских, 8
evqenijdavuydov465@qmail.com

Аннотация. В статье рассматривается деятельность органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях, где работа сопряжена с увеличением объема выполняемых функций. Поскольку деятельность сотрудников органов внутренних дел обязана строиться на основополагающих началах-принципах, в которых отражаются роль, как руководителя, так и сотрудника ОВД, авторами предложены ряд принципов, необходимых при реализации мероприятий при чрезвычайных ситуациях.

Ключевые слова: органы внутренних дел, чрезвычайные ситуации, законодательство, силы, средства, задачи, принципы.

Для цитирования

Махаков Б. Д., Романовский И. В., Давыдов Е. А. О деятельности органов внутренних дел при чрезвычайных ситуациях // Вестник Бурятского государственного университета. Юриспруденция. 2022. Вып. 3. С. 16–22.

Современная Россия, как отмечается в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, не застрахована от угроз от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, вследствие изменения климата, пожаров, наводнений, износа инфраструктуры, распространения опасных инфекционных заболеваний»¹.

¹ О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 г. № 400 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 27, ч.2. Ст. 5351. Текст: непосредственный.

Конституция РФ (ст. 56) закрепляет нормы о чрезвычайной ситуации, которая связана с реальными обстоятельствами, влекущими введение чрезвычайных мер, режима чрезвычайного положения¹.

Чрезвычайные меры и чрезвычайное положение — это различные правовые институты, где первичны чрезвычайные ситуации. Именно они составляют объективную реальность, определяя систему специфических мер, осуществляемых органами власти всех уровней, способствующих нейтрализации и устранению угрозы безопасности. В этой связи, в целях защиты населения и территорий, Стратегия конкретно указывает (п. 19. ст. 47) на повышение эффективности принимаемых мероприятий по минимизации последствий чрезвычайных ситуаций.

Современный трагический реализм, сложное экономическое положение в стране, требуют от всех институтов российского общества постоянной готовности по устранению дестабилизирующих ситуаций различных направленностей, принятия соответствующих чрезвычайных мер для нормализации жизнедеятельности, восстановления законности и правопорядка при чрезвычайных ситуациях.

Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» устанавливает круг субъектов, силы и средства органов власти и организаций, полномочия по аварийно-спасательным и другим неотложным работам, проводимым при возникновении ЧС. Они направлены на спасение жизни людей, снижение материальных потерь, локализацию зон чрезвычайных ситуаций. Названный Закон определяет социальные институты, их полномочия в экстремальных условиях².

В стране функционирует Единая государственная система предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧС), объединяющая силы и средства органов власти уровней субъектов Российской Федерации. В структуре сил и средств РСЧС, значимая роль принадлежит подразделениям МВД России³.

В условиях ЧС, на МВД возлагается ряд важных задач, которые выполняются в интересах МВД и носят ведомственный характер, а также, особые задачи, выполняемые ОВД в системе ГО и РСЧС, носящие государственный характер.

На систему МВД России, в том числе и территориальные органы, возложена важнейшая государственная функция — охрана общественного порядка при ЧС⁴.

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // КонсультантПлюс: сайт. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/?ysclid=lb7md3934q74159693 (дата обращения: 10.11.2022). Текст: электронный.

² О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера : Федеральный закон 11.11.1994 г. №68-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 35. Ст. 3648. Текст: непосредственный.

³ О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций: Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2003 № 794 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 2. Ст. 121. Текст: непосредственный.

⁴ Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 21.12.2016 №699 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 52, ч.1-6. Ст. 7614. Текст: непосредственный.

Статья 17 вышеназванного закона, регламентирует применение при ликвидации чрезвычайных ситуаций органов внутренних дел. В соответствии с Федеральным законом от 07.02.2011 г. № 3 «О полиции» (ст.12 «Обязанности полиции»), сотрудники ОВД проводят оперативно-розыскные мероприятия, по предотвращению, выявлению, задержанию злоумышленников; поисково-спасательные работы природного, характера и так далее¹.

Данные мероприятия находят отражение в специальном плане, согласованном с соответствующими органами власти. Данный план корреспондируется с Основами государственной политики Российской Федерации в области защиты от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года².

На законодательном уровне, на ОВД возложены обязанности по принятию мер, связанных с: ликвидацией последствий аварий, катастроф, пожаров, стихийных бедствий и других чрезвычайных событий; спасением людей и оказанию им помощи; охрану имущества, оставшегося без присмотра; обеспечение правового режима чрезвычайного положения; проведение карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотии; оцепление (блокированием) районов местности, отдельных строений при чрезвычайных обстоятельствах и ситуациях, угрожающих общественной безопасности³. ОВД осуществляют реализацию задач в условиях различных ЧС, в соответствии с правовыми нормами и в пределах их компетенции. На наш взгляд, задачи и компетенции органов внутренних дел необходимо классифицировать следующим образом:

- компетенции, определяемые обязанностями, установленными Федеральным законом от 07.02.2011 № 3 «О полиции»;
- компетенции, складывающиеся при массовых противоправных действиях;
- компетенции, связанные с оказанием действенной помощи федеральным органам исполнительной власти по реализации мероприятий, проводимых ТОВД, во взаимодействии с органами власти всех уровней, общественными организациями при возникновении ЧС.

Приоритетной задачей, возложенной на ОВД, законодатель называет защиту личности, общества, государства от противоправных посягательств. Данное направление предполагает обязанность принимать меры к снижению угрозы, вызываемой преступными, административно наказуемыми деяниями, а также предупреждение и пресечение преступлений. Под предупреждением преступлений понимается обнаружение причин и условий, способствующих их совершению, а также лиц, готовых к совершению противоправных действий, а пресечение — принуждение к прекращению преступных деяний.

К решению задач в условиях ЧС привлекаются практически все службы органов внутренних дел: уголовного розыска, профилактики правонарушений среди

¹ О полиции: Федеральный закон 28.01.2011 г. №3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900. Текст: непосредственный.

² Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 11 января 2018 г. № 12 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 3. Ст. 515. Текст: непосредственный.

³ О полиции: Федеральный закон 28.01.2011 г. №3-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 7. Ст. 900. Текст: непосредственный.

несовершеннолетних и молодежи МВД и др. Каждая из данных служб решает специфические задачи. Сотрудники ОВД проводят мероприятия правового, организационного, силового характера, направленные на защиту прав и свобод граждан, обеспечение безопасности общества в условиях ликвидации ЧС природного и техногенного характера.

Деятельность ОВД при ЧС осуществляется со следующими особенностями:

Во-первых, сотрудники полиции работают в интенсивном режиме несения службы. Во-вторых, усиление охраны особо важных объектов, с переводом на круглосуточную систему. В-третьих, сотрудники ОВД, совместно с органами власти, проводят соответствующие меры по ликвидации последствий ЧС. В-четвертых, сотрудники ОВД обязаны оперативно и комплексно решать ряд сложных задач, с учётом разнохарактерных факторов. Следует отметить, что алгоритм действий сотрудников ОВД зависит от конкретных чрезвычайных ситуаций.

Однако, осуществление оперативно-служебных задач, правоприменительной деятельности сотрудников ОВД, требует от руководства, задействованного личного состава, адекватного ориентирования в нестандартных ситуациях, при осложнении оперативной обстановки. Поэтому их деятельность обязана строиться на основополагающих началах-принципах, в которых отражаются роль, как руководителя, так и сотрудника ОВД.

В условиях ЧС, помимо принципов, установленных Федеральным законом от 07.02.2011 г. № 3 «О полиции», Федеральным законом от 21.12.1994 г. №68 «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федеральным законом от 30.11.2011 г. №342 «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹, считаем необходимым выделение дополнительных принципов:

Принцип повышенной исполнительской дисциплины, наличие ситуационного лидерства под поставленную задачу и гибкое изменение стиля собственного поведения, в соответствии с особенностями выполнения специфических задач. То есть, дисциплинированность, осознание динамики действий ОВД, необходимы для максимально эффективной деятельности при ликвидации последствий ЧО.

Принцип единоначалия. Это принципиальная основа руководства, при котором, по мнению Т.В. Макаровой, руководитель, наделён правом единоличного решения вопросов руководства органом или системой — единоначальник-руководитель [1].

Руководитель, решая важные задачи, наделённый всей полнотой распорядительной власти, несёт полную ответственность за принятые решения. При данных обстоятельствах руководитель ответственен за всю деятельность своих подчинённых. Единоначалие, как один из основных принципов в руководстве привлекаемых сил и средств, предусмотрено при ликвидации последствий чрезвычайной ситуации. Принцип единоначалия заслуживает особо важного внимания в

¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 30.11.2011 г. № 342-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 49, ч.1-5. Ст. 7020. Текст: непосредственный.

условиях ЧС, режима чрезвычайного положения, когда могут возникнуть и возникают обстоятельства, при которых руководство ОВД, в силу складывающихся обстоятельств, субъективных причин, либо иной личной мотивации, могут отдавать подчинённым приказы, нарушающие морально-этические нормы, правила ведения мероприятий, уголовное законодательство поскольку практика показывает, что руководитель ОВД, при выборе важного решения, подвержен человеческому фактору.

Принцип централизации управления характеризуется невозможностью предоставления, подчинённым инициативы в выборе способов выполнения поставленных задач, с учётом специфики ЧО. В руководстве силами и средствами при ЧС требуется жёсткая централизация управления, чтобы обеспечить в короткие сроки решение поставленной цели.

Принцип точного позиционирования, т. е. знание своего определённого места и роли при выполнении поставленных задач. То есть, служебная деятельность сотрудников ОВД требует от каждого особого рода знаний, умений, владения профессиональными навыками, в том числе и силового задержания правонарушителя, с применением оружия.

Принцип конструктивного взаимодействия, создания слаженности взаимодействия и сотрудничества, заключающийся в том, что, выполняя задачи, сотрудники полиции, органы власти всех уровней, общественные объединения, организации, граждане не могут не быть заинтересованы в обеспечении безопасности в регионе.

Взаимодействие выражается в обмене информацией, совместном планировании мероприятий, совместном их осуществлении и в иных формах. Формирование данного принципа означает соединение и сосредоточение ресурсов, как полицейских, так и гражданских властей для успешного решения промежуточных задач, основных целей при чрезвычайных ситуациях. Во взаимодействии с сотрудниками МЧС, Нацгвардии, с использованием техники повышенной проходимости, обеспечивается эвакуация граждан и т.д.

Опыт высокоэффективных совместных действий в урегулировании чрезвычайных ситуаций, режима ЧП, при сохранении руководства МЧС, способствует эффективности выполнению поставленных задач.

Принцип совокупности психологических феноменов, характеризует неформальные отношения сотрудников ОВД с коллегами, с представителями иных общественных институтов. Реализация данного принципа позволяет разрешать внутриличностные проблемы, требующие психологической коррекции, поскольку сотрудники ОВД, выполняющие оперативно-служебные задачи в зоне чрезвычайной ситуации, нередко сталкиваются с нестандартными ситуациями.

Принцип законности в деятельности ОВД следует понимать, как безусловное и точное соблюдение законов и иных нормативных актов всеми без исключения сотрудниками.

Второй аспект касается правоприменительной деятельности сотрудников ОВД и заключается в выполнении служебных обязанностей, ссылаясь на интересы службы, экономическую целесообразность, незаконные требования, приказы вышестоящих должностных лиц, или какие-либо иные обстоятельства. В случае получения явно незаконного приказа или указания, сотрудник ОВД руководствуется общим правилом о приоритете закона над ведомственными актами. По-

этому, в случае противоречия закону полученных им приказаний или указаний, сотрудник ОВД обязан руководствоваться именно законом, если незаконность полученных указаний для него очевидна. Выполнение заведомо незаконных приказов или указаний может повлечь ответственность, вплоть до уголовной. Если же такой очевидности нет, ответственность за возможные последствия выполнения незаконного приказа или указания, несёт лицо, их отдавшее.

Очевидно, что основной компонентой при чрезвычайной ситуации выступает управление силами и средствами. Это объясняется формированием временных специальных групп, их расстановкой, мобилизацией имеющихся и дополнительных сил и средств и др. Так, к примеру, в Республике Северная Осетия-Алания, при возникновении ЧС, предусматривается развёртывание объединённой группировки сил МВД РФ, МО РФ и МЧС¹. Данной группировкой не только оповещается о ЧС, но и контролируются территории с возникшей негативной ситуацией, функционирование жизнеобеспечивающей инфраструктуры и т. д.

Тем не менее, руководствуясь государственным принципом многовекторности сотрудничества, в рамках своих полномочий, дополнительно созданные структуры, осуществляют мероприятия в сфере минимизации последствий ЧС.

Анализ имеющихся материалов о чрезвычайных ситуациях в 2019-2021 гг., позволяет авторам обозначить формализованный подход к планируемым мероприятиям, поскольку они носят переходяще-дублирующий характер. В свою очередь, в стратегическом документе на период до 2030 года², указывают на ежегодную корректировку действий при ЧС, проведению контроля готовности систем оповещения населения, повышение квалификации работников; уточнение перечня и задач при прогнозируемых опасностях и возможных угрозах.

Следует отметить, что к 2022 г. в 46 субъектах РФ, отмечена «готовность к выполнению задач». В 37 субъектах Российской Федерации — «ограниченно готовы к выполнению задач», в двух субъектах (Еврейская автономная область и Оренбургская область) — «не готовы к выполнению задач».

Хотя о неготовности к выполнению задач системы оповещения в Республиках Дагестан, Ингушетия и Северная Осетия (Алания), Кабардино-Балкарской, Чеченской, Ставропольский край отмечают материалы комплексных проверок³.

По нашему мнению, в настоящее время, ни одна из государственных структур, согласно нормативным документам, не отвечает непосредственно, за руководство деятельностью, по оценке рисков опасностей. Государственная система

¹ Постановление Правительства Республики Северная Осетия — Алания от 01.10.2007 г. №223 «Об обеспечении общественного порядка в зоне чрезвычайной ситуации на территории Республики Северная Осетия — Алания» // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов: сайт. URL: <https://docs.cntd.ru/document/473301830?ysclid=lauz07cc78225738780> (дата обращения: 24.11.2022). Текст: электронный.

² Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 11 января 2018 г. № 12 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 3. Ст. 515. Текст: непосредственный.

³ О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в 2019 г.: государственный доклад. Москва: МЧС России; ФГБУ ВНИИ ГОЧС (ФЦ), 2020. 259 с. Текст: непосредственный.

России по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, координационные органы недостаточно полно внедряются в секторальные сегменты.

Однако, каждый сотрудник ОВД, обязан быть готовым встретить любую ожидаемую и не ожидаемую обстановку, и действовать максимально эффективно.

Литература

1. Макарова Т. В. К вопросу о сущности единоначалия и коллегиальности в управлении уголовно-исполнительной системой // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2012. № 3. С. 73–76. Текст: непосредственный.

Статья поступила в редакцию 10.09.2022; одобрена после рецензирования 15.11.2022; принята к публикации 05.10.2022.

ON THE ACTIVITIES OF INTERNAL AFFAIRS BODIES IN EMERGENCY SITUATIONS

Buyan D. Makhakov

PhD in Law, Associate Professor of the Department of
Management internal affairs bodies in special conditions
Center for command and staff exercises,
Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia,
Russia, 125993, Moscow, 8 Zoya and Alexander Kosmodemyanskikh St.
m9168156166@yandex.ru

Igor V. Romanovsky

Deputy Minister — Chief of Police,
Ministry of Internal Affairs of the Republic of North Ossetia-Alania
Russia, 362001, Vladikavkaz, 10V Pushkinskaya St.
iromv@yandex.ru

Evgeniy A. Davydov

Listener,
Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation
Russia, 125993, Moscow, 8 Zoya and Alexander Kosmodemyanskikh St.
evqenijdavuydov465@gmail.com

Abstract. The article examines the activities of the internal affairs bodies in emergencies, where the work is associated with an increase in the volume of functions performed. Since the activities of employees of internal affairs bodies must be based on fundamental principles-principles that reflect the role of both the head and the police officer, the authors propose a number of principles necessary for the implementation of measures in emergencies.

Keywords: internal affairs bodies, emergencies, legislation, forces, means, tasks, principles.

For citation

Makhakov B. D., Romanovsky I. V., Davydov E. A. On the Activities of Internal Affairs Bodies in Emergency Situations. *Bulletin of the Buryat State University. Law.* 2022; 3: 16–22 (In Russ.).

The article was submitted 10.09.2022; approved after reviewing 15.11.2022; accepted for publication 05.10.2022.