

СИНОДОВ Иван Анатольевич

кандидат юридических наук, доцент, Врио начальника кафедры УОВД в ОУ ЦКШУ, Академия управления МВД России

ДУДИН Анатолий Васильевич

слушатель 2-го Факультета, Академия управления МВД России, заместитель командира 2 батальона полка ДПС ГИБДД УВД по ЦАО ГУ МВД России по г. Москве

К ВОПРОСУ О ПРАВОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ УЧАСТИЯ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ЛИКВИДАЦИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Статья посвящена рассмотрению правовых аспектов деятельности органов внутренних дел Российской Федерации в условиях чрезвычайных ситуаций. Целью статьи явилось исследование действующего законодательства Российской Федерации, регламентирующего участие органов внутренних дел Российской Федерации при ликвидации чрезвычайных ситуаций, выявление нормотворческих упущений и разработка предложений по совершенствованию действующего законодательства. Авторами предлагаются варианты совершенствования предписаний нормативных правовых актов, в которых выявлены нормотворческие неточности. Отмеченные в работе неточности правового регулирования участия органов внутренних дел Российской Федерации в ликвидации чрезвычайных ситуаций направлены на обращение внимания заинтересованных лиц на необходимость совершенствования как самих нормативных правовых актов, так и организационного построения МВД России в целях повышения результативности ее функционирования в исследуемой области.

Ключевые слова: чрезвычайные ситуации, органы внутренних дел Российской Федерации, административно-правовые меры, правовое регулирование.

SINODOV Ivan Anatoljevich

Ph.D. in Law, associate professor, Acting Head of Internal affairs at the OU CCSHU sub-faculty, Academy of Management of the MIA of Russia

DUDIN Anatoliy Vasiljevich

student of the 2nd Faculty, Academy of Management of the MIA of Russia, Deputy Commander of the 2nd battalion of the Traffic Police regiment of the Department of Internal Affairs of the Central Administrative District of the Ministry of Internal Affairs of Russia in Moscow

ON THE ISSUE OF LEGAL SUPPORT FOR THE PARTICIPATION OF THE INTERNAL AFFAIRS BODIES OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE ELIMINATION OF EMERGENCY SITUATIONS

The article is devoted to the consideration of legal aspects of the activities of the internal affairs bodies of the Russian Federation in emergency situations. The purpose of the article was to study the current legislation of the Russian Federation regulating the participation of the internal affairs bodies of the Russian Federation in the liquidation of emergency situations, identify rule-making omissions and develop proposals for improving the current legislation. The authors propose options for improving the provisions of regulatory legal acts in which rule-making inaccuracies were identified. The inaccuracies in the legal regulation of the participation of the internal affairs bodies of the Russian Federation in the liquidation of emergency situations noted in the work are aimed at drawing the attention of interested parties to the need to improve both the regulatory legal acts themselves and the organizational structure of the Ministry of Internal Affairs of Russia in order to increase the effectiveness of its functioning in the area under study.

Keywords: чрезвычайные ситуации, органы внутренних дел Российской Федерации, административно-правовые меры, правовое регулирование.

Эволюция научного и технического прогресса, активно развивающегося на протяжении последних десятилетий, а также вовлеченность человека в систематическое использование и изменение природных ресурсов, как представляется, неизбежно приводит нашу планету к обстоятельствам, при которых неминуемо возникают климатические изменения, влекущие наводнения и землетрясения, лесные пожары и аномальные заморозки, и в результате которых происходят стихийные бедствия и аварии на промышленных объектах. Указанный процесс характерен как для Российской Федерации, так и для всего мира. Это подтверждается закреплением в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации государственной политики, направленной на повышение технического потенциала, оснащенности сил, участвующих в мероприятиях по предотвращению и ликви-

дации негативных экологических последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера¹.

Современная геополитическая и природно-техногенная обстановка обуславливает рост числа чрезвычайных ситуаций (далее – ЧС), требующих оперативного реагирования со стороны государства. В Российской Федерации ключевую роль в обеспечении правопорядка и безопасности при ликвидации последствий ЧС играют органы внутренних дел Российской Федерации (далее – ОВД). Деятельность их сотрудников в таких условиях требует четкой правовой регла-

¹ Указ Президента Российской Федерации от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://pravo.gov.ru>, 03.07.2021.

ментации, обеспечивающей баланс между оперативностью действий и соблюдением законности.

Правовое обеспечение участия ОВД в ликвидации ЧС на сегодняшний день сформировано на трех уровнях:

1) Конституция Российской Федерации в ст. 72 относит защиту прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режима пограничных зон – к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов;

2) федеральное законодательство:

а) Федеральным законом от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» закреплены права и обязанности полиции, обусловленные введением специальных административно-правовых режимов (принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий и т.п.); п. 42 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции» закрепляет обязанность полиции осуществлять контроль за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса;

б) Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в ст. 17 устанавливает применение сил и средств ОВД в соответствии с возложенными на них задачами законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и ее субъектов;

3) подзаконные нормативные правовые акты:

а) п. 17 Постановления Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» дублирует предписание об использовании сил и средств ОВД при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций;

б) Постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»;

в) Приказ МВД России от 19 января 2024 г. № 20 «Об утверждении Положения об организации и ведении гражданской обороны в органах внутренних дел Российской Федерации»;

г) Приказ МВД России от 1 апреля 2021 г. № 191 «Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» регламентирует вопросы деятельности функциональной подсистемы охраны общественного порядка на различных уровнях территориальных единиц;

д) иные межведомственные и ведомственные нормативные правовые акты, в том числе документы для служебного пользования и содержащие сведения, составляющие государственную и иную охраняемую тайну, регламентирующие вопросы организации и порядок действий ОВД при возникновении ЧС.

Разумеется, ведущая роль в ликвидации последствий таких ситуаций отводится МЧС России. Вместе с тем, ОВД привлекаются к обеспечению специальных административно-правовых режимов, связанных с негативными последствиями указанных явлений.

В рамках функционирования Единой государственной системы предупреждения и ликвидации ЧС (далее – РСЧС)

ОВД реализуют следующие направления деятельности, общие и специальные права и исполняют обязанности:

1) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, в том числе путем реализации мер административного принуждения (оцепление и блокирование территории – ст. 19 Федерального закона «О полиции»);

2) обеспечение безопасности дорожного движения путем организации объездов, ограничений движения и эвакуации транспорта (приказ МВД России от 2 мая 2023 г. № 264 «Об утверждении Порядка осуществления надзора за соблюдением участниками дорожного движения требований законодательства Российской Федерации о безопасности дорожного движения»);

3) обязанность принимать при ЧС неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб (ст. 12 Федерального закона «О полиции»);

Межведомственное взаимодействие ОВД при ЧС, как правило, осуществляется именно в рамках РСЧС, между восемнадцатью федеральными органами исполнительной власти, двумя госкорпорациями и Федеральным медико-биологическим агентством, где одну из ключевых позиций занимает именно МВД России.

В науке административного права нередки исследования отдельных специалистов, по смыслу которых ряд аспектов нормативной регламентации деятельности ОВД при ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций формируются ситуационно, стихийно, в результате чего наступают негативные последствия, что в свою очередь подтверждается наличием отрицательной практики при реализации субъективных прав и обязанностей, а также правоприменительных ошибок [1, с. 150-152]. В частности, речь идет о выполнении полицией задачи по охране имущества, оставшегося без присмотра (далее – ОИОБП), механизм реализации которой нормативно не установлен, хотя п. 7 ст. 12 Федерального закона «О полиции» предусматривает такую обязанность. Во-первых, нормативно не регламентируются конкретные меры, которые должны приниматься ОВД. Во-вторых, перечень имущества, которое может находиться как в частной, так и государственной, и муниципальной собственности, быть движимым и недвижимым – не является исчерпывающим. По смыслу гражданского законодательства Российской Федерации вопросы отнесения конкретного объекта к имуществу могут быть разрешены исключительно судом. Разумеется, оперативно разрешить вопрос об этом, принимая экстренные и неотложные меры по спасению имущества, полиция не может. Принятие решения о спасении всего без исключения имущества не позволит ОВД решать другие задачи, поставленные перед ними в рамках ликвидации последствий ЧС. Некоторые из описанных выше вопросов уже были обнаружены отдельными специалистами, но до сих пор не урегулированы отечественным законодателем [3, с. 51-54]. Реалии таковы, что при возникновении чрезвычайной ситуации руководителем ликвидации ее последствий назначается руководитель от МЧС России, который, как представляется, и должен разрешать вопросы привлечения и координации сил и средств в рамках указанной деятельности. В настоящее время полиция не выполняет задачи по охране имущества и объектов на договорной основе в связи с передачей подразделения ФГУП «Охрана» Федеральной службе войск национальной гвардии² (далее – Роставардия).

² Указ Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 г. № 157 «Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2016. - № 15. - Ст. 2072.

Проанализированные выше нормативные правовые акты характеризуются отсутствием конкретики в части определения и разделения полномочий правоохранительных органов. В частности, налицо дублирование обязанностей касательно ОИОБП. Решение указанного вопроса, как представляется, заключается в необходимости разграничения обязанностей и ответственности за исследуемый вид деятельности. Иными словами, на ОВД должны быть возложены обязанности по содействию в вопросах принятия экстренных и неотложных мер по ОИОБП, а основная задача должна возлагаться на Росгвардию. Названное предложение требует соответствующих изменений п. 7 ст. 12 Федерального закона «О полиции». Кроме того, перечень неотложных и экстренных мер с их соответствующей классификацией и дифференциацией следует установить в рамках межведомственного нормативного правового акта Росгвардии и МВД России, а реестр имущества, подлежащего охране, либо его сущностные характеристики должны быть установлены законодателем Российской Федерации или органами государственной власти субъектов.

Далее, ведомственные нормативные правовые акты, определяющие порядок действий ОВД при возникновении ЧС, закрепляют лишь перечень функциональных групп, не описывая их качественный и количественный состав. Как результат, их определение находится в ведении руководителей органов оперативного управления ОВД (далее – ООУ). Кроме того, используемый вариант определения количественного и качественного состава функциональных групп руководителем групп ОШ ОВД, как отмечают отдельные специалисты, основывается на их профессиональной компетенции и исходя из оперативной обстановки [2, с. 139-144]. Правоприменительная практика показывает, что формирование и совершенствование таких профессиональных компетенций осуществляется только в ходе различных учений, тренировок, занятий и иных мероприятий, которые проводятся самостоятельно ОВД и, к сожалению, в некоторых территориальных органах МВД России – формально [2, с. 139-144]. Как представляется, исключение формализма возможно лишь при осуществлении систематических учебных мероприятий во взаимодействии с отдельными функциональными подсистемами РСЧС, путем отработки до автоматизма действий при возникновении различных ЧС.

Так, с 2023 г. МЧС России в Ежегодном государственном докладе «О состоянии защиты населения и территорий Российской Федерации от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» отражается статистика о проведенных МВД России учебных и учебно-тренировочных мероприятиях. В частности, принято участие в 1 114 учебных мероприятиях иных федеральных органов исполнительной власти, в том числе проведенных под руководством МЧС России – 254, ФСВНГ – 36, Минобороны России – 20, ФСБ России – 477, ФСИН России – 93, иных – 234»³.

Как представляется, именно совместные учебно-тренировочные мероприятия несут больший эффект для подготовки ОВД к участию в ликвидации ЧС в рамках функционирования РСЧС. По нашему мнению, указанные совместные учения и тренировки должны дополнить проводимые самостоятельно ОВД соответствующие учения, тренировки и за-

нятия, что требует соответствующих изменений ведомственных нормативных правовых актов.

Кроме того, на сегодняшний день широкое применение находит использование методик, программ и алгоритмов расчета сил и средств в зависимости от характеристик чрезвычайной ситуации (характерно для МЧС России)⁴, а также реализация риск-ориентированного подхода к определению вариантов действий в зависимости от складывающихся характеристик оперативной обстановки, установления соответствующих индикаторов, способствующих оперативному определению характеристик произошедшего негативного явления. Для МВД России применение указанных методик, подходов и алгоритмов не характерно. Большую часть информации при возникновении ЧС о ее сущностных характеристиках и потенциальных негативных последствиях ОВД получают именно от МЧС России. Вариантом совершенствования такого упущения выступает внедрение в деятельность МВД России системы оценки рисков⁵, методик, программ и алгоритмов расчета сил и средств ОВД при полной адаптации к вариативной обстановке чрезвычайных ситуаций и особенностям задач, решаемых полицией при ликвидации их последствий.

Подводя итоги, следует подчеркнуть, что отмеченные в работе неточности правового регулирования участия ОВД в ликвидации ЧС направлены на обращение внимания заинтересованных лиц на необходимость совершенствования как самих нормативных правовых актов, так и организационного построения МВД России в целях повышения результативности ее функционирования в исследуемой области.

Пристатейный библиографический список

1. Константинов А. В. Нормативная правовая регламентация деятельности полиции при чрезвычайных обстоятельствах // Вестник экономической безопасности. - 2018. - № 1. - С. 150-152.
2. Майдыков А. Ф., Майдыков А. А., Синодов И. А. О правомочиях органов оперативного управления (оперативных штабов) органов внутренних дел Российской Федерации и их руководителей в особых условиях (при возникновении чрезвычайных обстоятельств) // Труды Академии управления МВД России. - 2022. - № 2 (62). - С. 139-144.
3. Синодов И.А. К вопросу охраны имущества, оставшегося без присмотра в условиях чрезвычайной ситуации // Академическая мысль. - 2021. - № 1 (14). - С. 51-54.

4 Методика организации учета сил и средств функциональных и территориальных подсистем РСЧС, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и организаций, не входящих в РСЧС, при введении различных режимов функционирования. // МЧС России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://clck.ru/3GAtAE> (дата обращения: 04.02.2025).

5 ГОСТ Р ИСО 31000-2019. Национальный стандарт Российской Федерации. Менеджмент риска. Принципы и руководство (утв. и введен в действие приказом Росстандарта от 10 декабря 2019 г. N 1379-ст). // СПС «Консультант Плюс».

³ Итоги деятельности МЧС России. // МЧС России. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mchs.gov.ru/deyatelnost/itogi-deyatelnosti-mchs-rossii> (дата обращения: 19.01.2025).