

УДК 34.09

В. В. Черных

ФГКУ ДПО «Тюменский Институт повышения квалификации сотрудников
МВД России», Тюмень, e-mail: blackvit775@gmail.com

**ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ СИЛАМИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
ПРИ УЧАСТИИ В ПРЕДУПРЕЖДЕНИИ И ЛИКВИДАЦИИ
ПОСЛЕДСТВИЙ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЯХ
ТЕХНОГЕННОГО ХАРАКТЕРА**

Ключевые слова: особые условия, чрезвычайная ситуация, техногенный характер.

В статье рассматриваются основные проблемы, возникающие в управлении силами органов внутренних дел при участии в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного характера. Для чего предлагается переходить к единому понятийному аппарату для исключения неверной трактовки происходящих событий, даются рекомендации и разъяснения по такому переходу. Описываются основные черты чрезвычайных ситуаций техногенного характера, имеющих значение для управления силами и средствами органов внутренних дел. Произведен анализ действующих нормативных правовых актов Российской Федерации регламентирующих организацию деятельности органов участвующих в защите населения от чрезвычайных ситуаций техногенного характера и входящих в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Даются рекомендации о внесении изменений в изученные нормативные правовые акты с целью повышения эффективности деятельности органов внутренних дел в указанных особых условиях деятельности.

V. V. Chernykh

Tyumen Institute for Advanced Qualifications of Employees of the Ministry
of Internal Affairs of Russia, Tyumen, e-mail: blackvit775@gmail.com

**PROBLEMS OF MANAGING THE FORCES OF INTERNAL
AFFAIRS BODIES WITH PARTICIPATION IN THE PREVENTION
AND ELIMINATION OF THE EFFECTS OF EMERGENCY
SITUATIONS OF A TECHNOGENIC NATURE**

Keywords: special conditions, emergency situation, man-made.

The article discusses the main problems arising in the management of the forces of internal affairs bodies with participation in the elimination of the effects of emergency situations of a technogenic nature. For which it is proposed to move to a single conceptual apparatus to exclude incorrect interpretation of occurring events, recommendations and explanations for such a transition are given. The main features of emergency ecological nature situations that are important to manage the forces and means of internal affairs bodies. An analysis of the current regulatory legal acts of the Russian Federation regulates the organization of the activities of bodies participating in the protection of the population from emergency situations of a technogenic nature and within a single state system of preventing and eliminating emergency situations. Recommendations are given to amendments to the studied regulatory legal acts in order to improve the effectiveness of the activities of the internal affairs bodies in these special conditions.

Осуществить переход к устойчивому развитию России невозможно без обеспечения приемлемого уровня техногенной безопасности государства. Для его достижения требуется проведение активных научных исследований, разработка необходимых организационных, экономических и правовых

механизмов по предупреждению и ликвидации возникающих опасностей. Применительно к настоящему времени большого внимания заслуживает проблемы управления риском возникновения опасностей и угроз жизненно важным интересам личности и общества в техногенной сфере.

Как представляется, изложение содержания темы следует начать с рассмотрения основных понятий, используемых в данном выступлении. Прежде всего, под «особыми условиями», применительно к содержанию темы, следует понимать участие органов внутренних дел в выполнении задач защиты населения от чрезвычайных ситуаций техногенного характера.

Во-вторых, следует выделить одну из основных и законодательно определенных дефиниций, – понятие чрезвычайной ситуации. Это понятие применительно к содержанию темы, нами трактуется как обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, катастрофы, акции технологического терроризма на потенциально опасном предприятии, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения.

В-третьих, под управлением нами понимается деятельность по руководству определенными процессами в соответствии с заранее разработанной программой и направленная на достижение защиты населения от чрезвычайных ситуаций. Сюда же относят и соответствующие организационные формы, в которых осуществляется указанная деятельность.

Техногенные катастрофы последних десятилетий, в том числе на Чернобыльской АЭС, а также опыт ликвидации их последствий показали, что указанные проблемы приобрели общенациональное значение и для защиты населения требуется иметь специальный орган государственного управления и единую общегосударственную систему сил и средств.

При решении проблем защиты населения необходимо учитывать, что характерными чертами современных техногенных опасностей и угроз для личности, общества и государства является их комплексный характер, появление специфических факторов, связанных с возможными террористическими воздействиями. Для эффективного противодействия новым угрозам, прежде всего, необходимо переформулировать цели существующей системы государственного реагирования на чрезвычайные ситуации и входящих в нее функциональных подсистем. Не-

обходимость учета угроз технологического терроризма требует по-новому взглянуть на проблему повышения защищенности населения, критически важных объектов и среды жизнедеятельности от чрезвычайных ситуаций.

В связи с этим возникает настоятельная необходимость в развитии законодательного обеспечения организации деятельности системы государственного реагирования на чрезвычайные ситуации. Анализ действующего законодательства, нормативных правовых актов Президента и Правительства Российской Федерации свидетельствует о наличии ряда пробелов, фрагментарности правового регулирования. Не имеют полного юридического закрепления управленческие функции и полномочия органов управления РСЧС в отношении функциональных и территориальных подсистем. Для развития и совершенствования правового регулирования указанной сферы правоотношений необходимо:

- систематизировать нормы правового регулирования, касающиеся целеполагающих, организующих, регулирующих управленческих воздействий со стороны государственных органов в области обеспечения защиты населения от чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

- в законодательной форме упорядочить совокупность управленческих функций системы государственного реагирования на чрезвычайные ситуации, ее функциональных и территориальных подсистем. В части, касающейся чрезвычайных ситуаций техногенного характера, инициированных террористическими воздействиями, юридически закрепить компетенцию государственных органов, формы и методы их деятельности по ликвидации последствий таких ситуаций;

- на федеральном уровне по основам социальной защиты населения от чрезвычайных ситуаций принять законодательные нормативные правовые акты. В таких актах следует предусмотреть полное и единообразное правовое регулирование мер социальной защиты граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций, а также лиц, привлекаемых к ликвидации их последствий;

- иметь заблаговременно разработанные правовые нормы, регулирующие организационный механизм, права и обязанности

группировки сил и средств РСЧС на случай введения особого правового режима на пострадавшей территории;

– учесть, что в связи с проводимой административной реформой и развитием законодательного регулирования указанной сферы следует уточнить вопросы об ответственности органов государственной власти, местного самоуправления за организацию работ по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Требуют законодательного регулирования также вопросы управления силами РСЧС в зоне чрезвычайных ситуаций, определения полномочий руководителя работ, а также соответствующей Комиссии по чрезвычайным ситуациям;

– в создаваемой нормативной правовой базе обеспечения безопасности и защиты населения от чрезвычайных ситуаций следует шире внедрять материальные нормы, использовать механизмы экономического воздействия на отношения в этой области.

Отдельного рассмотрения требует состояние правового регулирования по вопросам социальной поддержки граждан, пострадавших в результате террористических акций. Как представляется, акции технологического терроризма, приводящие к массовой гибели людей, значительному ущербу, по своей сути являются чрезвычайными ситуациями. В этой связи к ним можно применить существующие нормы права в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций, использовать потенциал РСЧС для ликвидации их последствий. Органы внутренних дел, как одна из подсистем РСЧС, в рассматриваемых условиях будут участвовать в спасении людей, в охране имущества, оставшегося без присмотра. Вместе с тем, в случае акций технологического терроризма на потенциально опасных объектах, органы внутренних дел будут принимать участие в усилении их охраны, осуществлении надзора за соблюдением режимных требований и обеспечением общественной безопасности в зоне чрезвычайной ситуации. Наконец, органы внутренних дел, как один из субъектов борьбы с терроризмом, будут принимать непосредственное участие в контртеррористических операциях. Указанная сфера деятельности регламентирована рядом нормативных правовых актов, не имеющих корреляции по целям, принципам и организационно-правовым связям государственных органов, осуществляющих ликвидацию

чрезвычайных ситуаций и борьбу с терроризмом. Таким образом, к настоящему времени существует настоятельная необходимость развития и совершенствования правового регулирования деятельности по защите населения от чрезвычайных ситуаций техногенного характера, инициированных террористическими воздействиями.

В целом, деятельность системы государственного реагирования на чрезвычайные ситуации, представляющей собой объединение самостоятельных государственных органов, решающих специфические задачи в области защиты населения, должна осуществляться в строгом соответствии с юридическими нормами. Однако на практике довольно остро возникают вопросы организации деятельности системы государственного реагирования при широкомасштабных чрезвычайных ситуациях. В подобной обстановке крайне важно иметь единый орган управления, возглавляющий и координирующий деятельность всех сил, привлекаемых к ликвидации чрезвычайной ситуации. На наш взгляд, такой орган управления должен создаваться на основе органов управления МЧС России, с привлечением представителей территориальных и функциональных подсистем. Неясность в ряде случаев объема компетенции указанного органа, как главного органа управления в зоне чрезвычайной ситуации, требует разработки подробного положения о нем. Соответственно, рамки компетенции субъектов рассматриваемой деятельности сверху донизу должны быть прописаны юридически, включая сюда и правовой статус МВД России, как одной из функциональных подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Как уже отмечалось, деятельность органов внутренних дел как функциональной подсистемы единой государственной системы реагирования на чрезвычайные ситуации не получила развернутого законодательного обеспечения. Важность юридического оформления этой работы вызвало необходимость правового закрепления рассматриваемых функций в ведомственных и межведомственных подзаконных актах, как в системе МВД России, так и в органах исполнительной власти различного уровня. Так, в новом Положении о МВД РФ в рассматриваемой сфере выделены следующие функции:

- участие в обеспечении режима чрезвычайного и военного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях, а также в проведении мероприятий военного времени и мероприятий в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

- обеспечение выполнения мероприятий ГО, повышение устойчивости работы органов внутренних дел в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время [1].

Следует отметить, что в данном нормативном акте функции органов внутренних дел по защите населения от чрезвычайных ситуаций сформулированы в самом общем виде. Более предметно рассматриваемая деятельность органов внутренних дел прописана в Типовом положении об органах внутренних дел субъектов Федерации [2]. В данном документе перечислены следующие функции:

– организация и осуществление силами органов внутренних дел неотложных мер по спасению людей, оказанию им первой медицинской помощи, по охране имущества, оставшегося без присмотра, при авариях, катастрофах и других чрезвычайных ситуациях;

– участие в обеспечении охраны общественного порядка и обеспечении общественной безопасности на территории субъекта Российской Федерации, на которой введено чрезвычайное положение, в районах карантинных мероприятий при эпидемиях и эпизоотиях, а также в зоне проведения контртеррористических операций;

– разработка и реализация мер по выполнению мобилизационных заданий и мероприятий ГО, повышению устойчивости работы органов внутренних дел в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных обстоятельств и ситуаций в мирное время.

Кроме того, Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. N 794 (с изменениями на 23 октября 2021 года), на органы внутренних дел возложены функции охраны общественного порядка. Наиболее подробно основные направления рассматриваемой деятельности органов внутренних дел изложены в Положении о функциональной

подсистеме «Охрана общественного порядка» единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [3]. В Положении отмечено, что функциональная подсистема «Охрана общественного порядка» входит в структуру РСЧС, создается на базе существующих органов управления и подразделений МВД России, в целях обеспечения общественного порядка, охраны культурных и материальных ценностей при угрозе и возникновении чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. В документе определено, что основу данной подсистемы составляют силы и средства полиции общественной безопасности. Основными задачами функциональной подсистемы являются: охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в зонах чрезвычайных ситуаций; охрана культурных и материальных ценностей в зонах чрезвычайных ситуаций.

В рассматриваемом документе определено, что силы, и средства органов внутренних дел могут быть привлечены к защите населения от чрезвычайных ситуаций в соответствии с территориальными планами предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. В зависимости от обстановки и масштабов бедствия привлечение органов управления и подразделений функциональной подсистемы к выполнению возложенных задач осуществляется по решению соответствующих комиссий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Анализируя практику решений соответствующих комиссий, возглавляемых руководителями органов власти, о привлечении сил и средств органов внутренних дел к ликвидации чрезвычайных ситуаций, важно отметить, что до настоящего времени не разработан правовой статус руководителей органов государственной власти и местного управления в указанной сфере. Такое положение предопределяет, что, как правило, в случае возникновения чрезвычайных ситуаций руководители соответствующих комиссий дают указания о выполнении задач по их ликвидации всеми имеющимися силами и средствами органов внутренних дел. По данным проведенного исследования к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного характера территориального и местного масштабов при-

влекаются до 80% сил и средств полиции общественной безопасности в субъектах федерации, а для решения первоначальных задач на местном уровне – практически все имеющиеся силы горрайорганов внутренних дел. Нам представляется не совсем рациональным такой способ решения задач ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, с помощью только подсистемы охраны общественного порядка. Согласно Постановлению Правительства РФ, к указанной деятельности необходимо привлекать силы и средства других подсистем, способных с помощью присущих им форм и методов деятельности осуществлять аварийно-спасательные и неотложные работы. Для организации использования указанных сил их деятельность целесообразно планировать заранее. По-видимому, разработка таких планов должна быть вменена в обязанности постоянно действующих органов управления единой системы реагирования на чрезвычайные ситуации. Следовательно, существует настоятельная необходимость правовой упорядоченности организации управленческой деятельности в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций, разработки и внедрения в практику единой нормативной правовой базы. Она должна включать нормативные правовые акты по определению функций, полномочий, ответственности и взаимоотношений управленческих органов субъектов федерации, органов местного самоуправления, а также функциональных подсистем РСЧС в указанной сфере. Так, опыт учений свидетельствует о необходимости нормативного определения положения, касающиеся соподчинения и взаимодействия между органами внутренних дел, МЧС и другими функциональными подсистемами. Создание единой нормативной базы требуется и для руководства объединенной группировкой различных ведомств, регламентации порядка взаимодействия подсистем, их вертикальных и горизонтальных организационных связей. Как представляется, технологию управления, модель организационной структуры целесообразно отрабатывать на совместных командно-штабных учениях субъектов рассматриваемой деятельности. Прежде всего, имеется в виду отработка порядка взаимодействия и координации, постоянно действующих

и повседневных органов управления ГО и ЧС с функциональными подсистемами РСЧС.

При этом специфика выполняемых задач вызывает необходимость обеспечения безопасности сотрудников, а также координации и взаимодействия с соответствующей комиссией по чрезвычайным ситуациям, органами управления, специально уполномоченными решать задачи в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций. В соответствии с законодательством, на МЧС возложены функции обеспечения функционирования и дальнейшего развития системы предупреждения и действий в чрезвычайных ситуациях. В этой связи система управления МЧС России должна строиться как основа РСЧС с обеспечением информационного обмена и взаимодействия с функциональными подсистемами, в том числе и с МВД России. Однако, как показал анализ работы органов оперативного управления, созданных на базе структур МЧС, при широкомасштабных чрезвычайных ситуациях, они не способны в полном объеме обеспечивать руководство функциональной подсистемой органов внутренних дел. Опыт свидетельствует о необходимости совершенствования, как организационных структур, так и технического обеспечения управления. В частности, при строительстве системы управления необходимо опираться на структурные звенья ГО и ЧС местного уровня. Следует усилить данное звено управления необходимыми средствами связи, современной аппаратурой оповещения, техническими средствами управления. Очевидно, что перечисленные средства или их аналоги необходимо иметь и функциональной подсистеме органов внутренних дел. Только в этом случае появляется возможность отработки практических мер и процедур по координации действий сил, привлекаемых к ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, на местном уровне, в ходе проведения учений и тренировок. На этой основе, как представляется, должна быть продолжена работа по оптимизации места и роли органов внутренних дел в системе государственного реагирования на чрезвычайные ситуации, определен порядок внешнего и внутреннего взаимодействия.

Библиографический список

1. Указ Президента РФ от 21.12.2016 № 699 (ред. от 25.08.2021) «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.09.2021) // Собрание законодательства РФ. 26.12.2016. № 52 (Часть V). Ст. 7614.
2. Типовое Положение о МВД, ГУВД, УВД субъектов федерации, утвержденное Приказ МВД РФ от 25.10.2006 N 846 «Об утверждении Типового положения о Министерстве внутренних дел, главном управлении, управлении внутренних дел по субъекту Российской Федерации» // Российская газета. 30.11.2006. № 269.
3. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 (ред. от 23.10.2021) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства РФ. 12.01.2004. № 2. Ст. 121.
4. Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Собрание законодательства РФ. 26.12.1994. № 35. Ст. 3648.
5. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 11.06.2021) «О полиции» (с изм. и доп., вступ. в силу с 24.08.2021) // Собрание законодательства РФ. 14.02.2011. № 7. Ст. 900.