

Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Федеральное государственное казенное
образовательное учреждение высшего образования
«Орловский юридический институт
Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В.В. Лукьянова»**

А.А. Бондарев, М.В. Барышников, О.А. Строева

**ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ
ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПРИ ВОЗНИКНОВЕНИИ
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

Учебное пособие

**Орел
ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова
2021**

УДК 351
ББК 67.99(2)116.1
Б81

Рецензенты:

В.А. Бессонов, кандидат юридических наук
(Нижегородская академия МВД России);

И.Б. Бороздин
(УМВД России по Орловской области)

Бондарев, А.А.

Б81 Организация управления территориальными органами внутренних дел при возникновении чрезвычайных ситуаций : учебное пособие / А.А. Бондарев, М.В. Барышников, О.А. Строева. – Орел : ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2021. – 50, [1] с. – 22 экз. – Текст : непосредственный.

Учебное пособие предназначено для оказания помощи курсантам и слушателям образовательных организаций МВД России в изучении дисциплин «Административная деятельность полиции», «Административное право», «Тактико-специальная подготовка», а также в рамках профессионального обучения (профессиональной подготовки) сотрудников, впервые принятых на службу в органы внутренних дел Российской Федерации, и профессиональной переподготовки сотрудников, включенных в кадровый резерв территориальных органов МВД России.

Издание представлено в авторской редакции.

УДК 351
ББК 67.99(2)116.1

ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2021

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение	4
§ 1. Понятие, виды чрезвычайных ситуаций и задачи органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при их возникновении	6
§ 2. Организация охраны общественного порядка и общественной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций	23
§ 3. Организационные основы управления территориальными органами МВД России в ходе обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций	34
Заключение	49

ВВЕДЕНИЕ

Стабильное существование и развитие общества и государства, создание достойных условий жизни и деятельности граждан неразрывно связаны с состоянием защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. История показывает, что угроза основным объектам безопасности возникает во время землетрясений, наводнений, ураганов, других опасных природных явлений, а также при крупных авариях, катастрофах, массовых беспорядках, террористических актах, пожарах, других чрезвычайных обстоятельствах, оказывающих негативное воздействие на всю систему сложившихся общественных отношений и создающих опасность жизни и здоровью людей, культурным и материальным ценностям общества, кардинально изменяющих условия жизни и деятельности населения и территорий целых регионов.

Особую категорию чрезвычайных ситуаций, парализующих нормальный процесс жизнедеятельности общества и серьезно осложняющих охрану общественного порядка и безопасности, составляют чрезвычайные ситуации, связанные с возникновением стихийных бедствий, аварий, катастроф на крупных предприятиях и транспортных объектах, а также чрезвычайные происшествия в санитарно-эпидемиологической сфере.

Обеспечение правопорядка и безопасности всегда считалось важной функцией государства, ее исполнение возложено законом на государственные органы, входящие в систему обеспечения безопасности Российской Федерации, в том числе на органы внутренних дел, которые при возникновении чрезвычайных обстоятельств решают сложные дополнительные задачи, успешное выполнение которых невозможно без специального комплекса правовых, организационных и тактических мер. Сложность и необычность складывающейся обстановки требуют изменения обычной системы управления силами и средствами ОВД, применения специальной тактики действий в новых условиях.

Органы внутренних дел призваны обеспечивать общественный порядок и безопасность, как в обычных условиях, так и в экстремальных ситуациях. В связи с этим значительно возрастает их значение в обеспечении общественного порядка и безопасности, в спасении жизни, здоровья людей, имущества, охране объектов в различных экстремальных условиях.

Составной частью охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в чрезвычайных ситуациях является развитие и совершенствование функционирования органов обеспечения общественной безопасности, поскольку они призваны проводить превентивную политику, охватывающую разнообразные меры: анализ положения дел в стране, контроль за соблюдением установленных стандартов и критериев, устранение причин, способствующих возникновению чрезвычайных ситуаций. Превентивные меры, однако, далеко не всегда эффективны, поэтому в их деятельности также важны продуманные, адекватные и эффективные меры по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

Анализ деятельности работы органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных ситуаций в последние годы показывает, что субъекты обеспече-

ния общественной безопасности недостаточно готовы к практической предметно-направленной деятельности в таких условиях. В этой связи проблема охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в особых условиях приобретает исключительно важное значение и органично входит в круг проблем совершенствования российской государственности.

§ 1. ПОНЯТИЕ, ВИДЫ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ И ЗАДАЧИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ ПО ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИЮ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ИХ ВОЗНИКНОВЕНИИ

Развитие естественных природных и технологических процессов, углубление внутриобщественных и социо-экологических противоречий нередко влекут за собой стихийные бедствия, социальные конфликты, крупномасштабные аварии и катастрофы, сопровождающиеся значительными людскими и материальными потерями, нарушением функционирования систем и объектов обеспечения жизнедеятельности населения и территорий и другими негативными последствиями. Следствием таких событий является возникновение на определенной территории чрезвычайной ситуации – особой обстановки, представляющей собой угрозу жизненно важным интересам личности, общества и государства.

При стихийных бедствиях (землетрясения, наводнения, горные обвалы, снежные заносы и др.), а также при возникновении эпидемий, эпизоотий социальная опасность неизмеримо возрастает: угрозе подвергаются жизнь и здоровье многих людей, их личное имущество, материальные ценности государственных предприятий и учреждений, общественных и кооперативных организаций, городов, районов, областей (краев) а иногда и более крупных регионов и даже целых государств. При этом нарушаются обычные хозяйственная деятельность, создаются условия для совершения правонарушений.

Суверенные государства, их центральные и местные органы осуществляют мероприятия по предупреждению, локализации и ликвидации стихийных бедствий, массовых инфекционных заболеваний, улучшению санитарного состояния городов и других населенных пунктов. Однако в некоторых случаях в результате действий природных, социально-биологических явлений, грубых нарушений технологических процессов возникают особые условия жизнедеятельности.

Среди научных и практических работников нет единства взглядов на понятие «особые условия». Одни рассматривают их как необычные условия, в которых приходится действовать исполнительным органам государственной власти, в том числе и органам внутренних дел, другие – как специальный правовой режим. И та, и другая точка зрения, на наш взгляд, не полностью отражают это понятие. Под особыми условиями следует понимать явления, существенно нарушающие обычный ритм жизнедеятельности в определенной местности, и совокупность организационно-правовых мер, осуществляемых полномочными органами в целях локализации и ликвидации негативных последствий. При этом явления и меры (правовой режим) рассматриваются в диалектическом единстве как причина и следствие и в наибольшей степени выражают суть особых условий.

Нарушения обычного ритма жизни, вызываемые стихийными бедствиями, эпидемиями, эпизоотиями, крупными авариями и другими явлениями, представляют собой события, которые приводят к возникновению, изменению или прекращению правовых отношений.

Проведение массовых мероприятий (демонстраций, митингов, шествий, эстафет и т.п.) связана также с изменением дорожного движения, режима работы некоторых зрелищных, торговых, коммунальных предприятий и др. Такие меро-

приятия носят организованный характер, но тем не менее они на некоторое время изменяют обычное течение жизни. Поэтому деятельность органов внутренних дел по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности при проведении массовых общественно-политических, спортивных и культурных мероприятий мы рассматриваем как деятельность в особых условиях.

Нарушения обычного ритма могут быть вызваны осложнениями оперативной обстановки различными криминогенными факторами (групповые нарушения общественного порядка, групповые побеги из ИВС и от конвоев милиции, активизация преступной деятельности, рост посягательства на жизнь, здоровье граждан, их имущество и т.п.).

В таких условиях применяются усиленные меры охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, которые выражаются в сосредоточении наличных, а в соответствующих случаях и приданных сил и средств на определенной территории в определенное время. Решения об усиленных мерах охраны общественного порядка и безопасности принимают исходя из оценки конкретно складывающейся обстановки начальники соответствующих органов внутренних дел.

Усиленные меры охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности в особых условиях могут включать:

- увеличение плотности нарядов за счет своих сил, выделяемых дополнительно, привлечения народных дружинников, других сил общественности;
- активное проведение профилактических мероприятий (операций), рейдов по выявлению и изъятию антиобщественных элементов, проверки чердачных и подвальных помещений, каналов тепловых трасс, вагонов в отстойных парках, притонов и других мест укрытия;
- усиление охраны помещений органов государственной и исполнительной власти, учреждений Центрального банка, радио и телецентров и других объектов;
- проведение дополнительных мероприятий по борьбе с преступностью (организация заслонов на транспортных магистралях, КПП на автомагистралях, групп сопровождения грузов, создание специализированных поисковых групп, общегородские операции под кодовыми наименованиями и др.);
- по решениям местных исполнительных органов власти введение ограничений в движение транспорта и пешеходов, введение пропускной системы на объекты или для въезда на определенную территорию, проведение досмотра, установление карантина;
- осуществление мер по усилению пожарной, радиационной безопасности и других мероприятий в соответствии с обстановкой.

В законодательных актах, специальной литературе и на практике для характеристики подобной обстановки используются различные термины: «особые условия», «экстремальные условия», «чрезвычайные обстоятельства», «чрезвычайные ситуации» и др. Многообразие терминов объясняется тем, что понятие такой обстановки длительное время не было законодательно закреплено.

Федеральный закон «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹ ввел в правовой оборот термин «чрезвычайная ситуация» (далее – «ЧС»), которым обозначается это обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих, 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 (ст. 1 ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»).

Вместе с тем, чрезвычайные ситуации возникают не только вследствие стихийных бедствий, эпидемий, технологических аварий и катастроф. Нормальная деятельность общественных и государственных институтов нередко нарушается негативными явлениями и событиями социального характера, к которым относятся: политические, межнациональные, этнические и религиозные конфликты, деятельность незаконных вооруженных формирований и террористические акты, массовые беспорядки, групповые насильственные действия, нарушающие работу организаций, транспорта и связи, захват заложников, воздушных судов, зданий, сооружений и т.п.

В соответствии с Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»² государственная политика в области обеспечения безопасности реализуется федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления на основе стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов, разрабатываемых Советом Безопасности и утверждаемых Президентом Российской Федерации. При осуществлении деятельности в условиях экстремальной обстановки они используют свои штатные, а также специально создаваемые органы управления, координации и взаимодействия, силы и средства, необходимые для своевременного предупреждения, пресечения и ликвидации последствий ЧС.

Чрезвычайные ситуации классифицируются по различным критериям. С учетом специфики источников возникновения чрезвычайные ситуации делятся на три основных вида:

- 1) *природного характера*, возникающие в результате непосредственного влияния природы на общество во время землетрясений, наводнений, ураганов, смерчей, цунами, схода лавин и оползней, снежных заносов, лесных, торфяных и сланцевых пожаров, эпидемий, эпизоотий и других опасных природных явлений;
- 2) *техногенного характера*, возникающие при прямом или опосредованном воздействии техники и технологий на социальную сферу при возникновении крупных промышленных пожаров, аварий и катастроф, влекущих значительное

¹ О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О безопасности [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 28 декабря 2010 г. № 390-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

осложнение обстановки. Сюда же следует отнести и экологические катастрофы технического (технологического) происхождения;

3) *социального характера*, являющиеся следствием социальных конфликтов внутри общества. К числу источников их возникновения относятся массовые беспорядки, диверсии и террористические акты, вооруженные и иные опасные конфликты на почве межнациональных, этнических и религиозных отношений, попытки насильственного изменения конституционного строя, захвата власти, деятельность незаконных вооруженных формирований, военные конфликты, иные подобные чрезвычайные события, создающие экстремальную обстановку¹.

При этом хотелось обратить внимание, что детальная классификация чрезвычайной обстановки, сложившаяся вследствие ЧС природного и техногенного характера, осуществляется по тяжести наступивших последствий. С учетом этого все чрезвычайные ситуации природно-техногенного характера могут подразделяться на локальные, муниципальные, межмуниципальные, региональные, межрегиональные, федеральные.

Локальной считается чрезвычайная ситуация, в результате которой территория, на которой сложилась чрезвычайная ситуация и нарушены условия жизнедеятельности людей (далее – зона чрезвычайной ситуации), не выходит за пределы территории объекта, при этом количество людей, погибших или получивших ущерб здоровью (далее – количество пострадавших), составляет не более 10 человек либо размер ущерба окружающей природной среде и материальных потерь (далее – размер материального ущерба) составляет не более 240 тыс. рублей.

Муниципальной считается чрезвычайная ситуация, в результате которой зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного поселения или внутригородской территории города федерального значения, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 12 млн рублей, а также данная чрезвычайная ситуация не может быть отнесена к чрезвычайной ситуации локального характера.

Межмуниципальной считается чрезвычайная ситуация, в результате которой зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более поселений, внутригородских территорий города федерального значения или межселенную территорию, при этом количество пострадавших составляет не более 50 человек либо размер материального ущерба составляет не более 12 млн рублей.

Региональной считается чрезвычайная ситуация, в результате которой зона чрезвычайной ситуации не выходит за пределы территории одного субъекта Российской Федерации, при этом количество пострадавших составляет свыше 50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 12 млн рублей, но не более 1,2 млрд рублей.

Межрегиональной считается чрезвычайная ситуация, в результате которой зона чрезвычайной ситуации затрагивает территорию двух и более субъектов Российской Федерации, при этом количество пострадавших составляет свыше

¹ Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононов, И.Ш. Килясханова. 5-е изд. переработ. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 693.

50 человек, но не более 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 12 млн рублей, но не более 1,2 млрд рублей.

Федеральной считается чрезвычайная ситуация, в результате которой количество пострадавших составляет свыше 500 человек либо размер материального ущерба составляет свыше 1,2 млрд рублей (п. 1 постановления Правительства РФ «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»)¹.

Вместе с тем подобные обстоятельства (ЧО) социального характера создают не менее сложную и опасную обстановку, имеющую свою специфику. Их опасность и негативные последствия не всегда можно определить размером и наличием материального или иного ущерба, поддающегося оперативной оценке. Здесь используются иные оценочные критерии, прежде всего, политико-правового характера. Это относится к ситуациям, угрожающим конституционному строю, суверенитету и территориальной целостности государства, основным институтам власти, вызывающим необходимость оперативного привлечения значительного количества сил и средств органов внутренних дел для обеспечения правопорядка, безопасности личности, общества и государства.

Социальные явления, которые в значительной степени определяют социально-политические события (войны, широкомасштабные репрессии, противостояние различных вооруженных формирований, межнациональные конфликты, массовые беспорядки и т.п.) относятся к разряду «экстремальных ситуаций».

В теоретических исследованиях и нормотворческой практике это выражение применяется довольно часто. Так, Р.Х. Макуев под экстремальной ситуацией применительно к общественному порядку понимает определенный уровень качественного состояния общественных отношений, носящих локальный и краткосрочный характер и значительно отличающийся по своему содержанию от общего, «эталонного» фона и требующий от компетентных государственных органов и должностных лиц принятия экстремальных мер по ликвидации этой нестандартной ситуации². Сами экстремальные ситуации Р.Х. Макуев рассматривает в зависимости от событий, связанных с общественным порядком и выделяет три их разновидности:

1. В условиях проведения митингов, собраний, демонстраций, шествий.
2. В условиях проведения крупномасштабных спортивных мероприятий.
3. В условиях массовых беспорядков.

Характеризуя «экстремальные условия» по факторам, влияющим на состояние оперативной обстановки, Д.П. Могилевский отмечает, что первую группу составляет криминогенная обстановка, обусловленная резким увеличением количества совершенных преступлений и ухудшением их раскрываемости, а также захват преступниками летательных аппаратов с целью побега. Вторая

¹ О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 21 мая 2007 г. № 304. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Макуев Р.Х. Проблемы правоприменительной деятельности милиции в экстремальных ситуациях. М.: Академия МВД РФ, 1992. С. 32.

группа факторов не имеет криминогенного характера (землетрясения, наводнения, селевые потоки, ураганы)¹.

Рассматривая ситуационные начала любых неординарных явлений в природной среде, техногенной и общественной сферах как экстремальные, можно с большой степенью вероятности утверждать, что они вносят в общественные отношения людей такие обстоятельства, которые по своей сути являются чрезвычайными. По нашему мнению, «экстремальные ситуации» могут существовать только при наступлении опасных событий в сфере общественных и внешнеполитических межгосударственных отношений, основными признаками которых являются возросшая опасность для жизни и здоровья людей, нормального функционирования институтов государственной власти и управления, территориальной целостности и независимости государства. Как следствие возникновения подобных событий может быть объявление чрезвычайного, военного или осадного положения. В случаях экстренного реагирования различных служб органов внутренних дел на резкое изменение оперативной обстановки личному составу придется выполнять задачи, которые по объему и содержанию можно отнести к особым, а условия функционирования, в зависимости от характера чрезвычайных ситуаций, будут особыми или сложными.

Такая категория как «особые условия» часто употребляется в некоторых нормативных актах и специальной литературе. В юридической науке «особые условия» подразделяются на три вида: военное, осадное и исключительное положение. Законодатель выделил два вида «особых условий»: чрезвычайное положение и военное положение.

Если обратиться к смысловому определению данного словосочетания, то увидим, что его смысловая нагрузка заключается в следующем: «особое» – это не такое как все остальное, то есть имеющее характерные, отличительные свойства, а «условия» рассматриваются как обстановка, в которой происходит что-нибудь, а также данные, требования, из которых следует исходить².

Таким образом, «обстановка повышенной опасности» влечет наступление «особых условий», которые, по мнению профессора А.Ф. Майдыкова, представляют «повышенную по степени опасности для жизни людей, деятельности предприятий, организаций и общественных формирований (в ряде случаев и государства), сохранности материальных и культурных ценностей обстановку»³.

Так как чрезвычайные обстоятельства вызываются различными причинами и не имеют четко выраженных признаков, влияющих на состояние окружающей среды и общественных отношений, их классификация может быть проведена по следующим основным параметрам:

¹ Могилевский Д.П. Штаб как орган координации деятельности структурных подразделений системы МВД, УВД: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М.: Академия МВД СССР, 1979. С. 134.

² Административное право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / под ред. В.Я. Кикотя, П.И. Кононов, И.Ш. Киясханова. 5-е изд. переработ. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2012. С. 695.

³ Майдыков А.Ф. Предмет, задачи и система курса «Управление органами внутренних дел в экстремальных условиях»: лекция. М.: Академия МВД СССР, 1989. С. 8.

Первый вид – это наиболее трудно прогнозируемые, наиболее распространенные и периодически повторяющихся ЧС: опасные природные явления и процессы. Анализ основных источников возникновения чрезвычайных обстоятельств, возникающих на территории Российской Федерации и за ее пределами, позволяет отметить следующие наиболее распространенные опасные явления и процессы природного, техногенного и смешанного характера. В основе большинства ЧС природного характера лежат геофизические, геологические, метеорологические, гидрологические, биологические, космические процессы и иные природные процессы и явления. Наиболее распространенными в последнее время выступают чрезвычайные ситуации, возникающие вследствие геофизических процессов и явлений. Рассмотрим основные из них.

К этой категории относятся стихийные бедствия, которые, в свою очередь включают:

- геологические природные явления (землетрясение, оползень, обвал, просадка земной поверхности, эрозия, абразия, извержение вулкана). Так, например, причину землетрясения обуславливает движение тектонических плит, располагающихся на внешней оболочке расплавленного ядра земли под воздействием под воздействием центробежных и центростремительных сил, возникающих в процессе вращения земли вокруг своей оси и одновременного движения ее по гелиоцентрической орбите, сопровождающиеся подземными толчками и колебаниями земной поверхности. В результате этого в коре земли возникают вертикальные и продольные упругие силы, измеряемые в магнитудах, а согласно шкале Рихтера – в баллах.

Вулканическая деятельность возникает в результате постоянных активных процессов, происходящих в глубине земли. На глубине от 10 до 30 км накапливаются расплавленные горные породы, или магма, которые по образовавшимся трещинам в земной коре с выделением раскаленных газов и тепла, паров воды, устремляются к поверхности. При выходе на поверхность часть магмы превращается в шлак, другая изливается в виде лавы. Вулканические шлаки, пемза, пепел, горные породы нагромождаются вокруг трещин в форме конуса, который и называется вулканом. Вулканы по степени своей активности делятся на действующие; уснувшие; потухшие. По времени извержения они могут быть длительные и кратковременные;

- метеорологические и агрометеорологические природные явления (крупный град; сильные дождь, снегопад, гололед, метель, мороз, жара; природные пожары, ураганный ветер, пыльная буря).

Ураган – ветер большой разрушительной силы и значительной продолжительности, скорость которого достигает около 30 м/с. Ураганы, как правило, сопровождаются сильными ливнями, которые служат причиной селевых потоков и оползней, других опасных явлений.

Буря – ветер большой разрушительной силы и значительной продолжительности, скорость которого достигает 20 м/с, т.е. меньше скорости урагана.

Шторм – сильная буря со скоростью ветра около 25 м/с, а также шквал – внезапное, кратковременное (от 10-20 мин) усиление ветра до скорости 20-30 м/с.

Смерч – атмосферный вихрь, возникающий в грозовом облаке и распространяющийся в виде темного рукава (хобота) по направлению к поверхности суши или моря; сопровождается грозой, дождем или градом.

Высота смерча – от 800 до 1500 м, скорость вращения воздуха в смерче – до 330 м/с, движется со скоростью 10-20 м/с, проходит путь длиной до 60 км, возникает обычно в теплом секторе циклона.

Смерч над сушей называют тромбами или торнадо.

Циклон – область пониженного давления в атмосфере с минимумом в центре. Антициклон – область высокого давления с максимумом в центре. Вызывают сильный ветер и осадки.

Довольно широкое распространение практически во всех регионах России получили природные пожары. Ситуации, в основе которых лежат природные пожары, характеризуются тем, что в основном они выступают следствием неразумной хозяйственной деятельности человека либо вторичным проявлением метеорологических явлений, а в отдельных случаях чрезвычайных событий техногенного характера.

Природный пожар – это неконтролируемый процесс горения, сопровождающийся уничтожением лесных угодий, культурных трав и хлебных массивов, а также запасов торфа, бурого угля. В зависимости от характера возгорания пожары лесные подразделяются на верховые, низовые, почвенные. В ходе пожара уничтожаются флора, фауна, жилые массивы, объекты экономики, гибнут люди;

- гидрологические природные явления и морские природные явления (наводнение, сель, снежная лавина, тропический циклон, цунами, изменение уровня моря, ранний ледостав, появление льда на судоходных водоемах, низкий либо высокий уровень воды и т.д.).

В последнее время данные явления участились, угрожая населенным пунктам, автомобильным и железным дорогам, сооружениям, линиям электропередачи, объектам промышленности и сельского хозяйства и т.д.

Оползень – это скольжение, смещение масс горных пород вниз по склону под влиянием сил тяжести. Такое движение становится возможным в случае изменения коэффициента трения между рыхлой и материнской скальной породой, формирующей склон горы, либо под воздействием упругих вертикальных толчков, возникающих при столкновении тектонических плит. В последнее время причиной многих оползней, кроме геологических процессов, на первое место выступают антропогенные (человеческие) факторы. Таким образом, причиной оползня могут быть: изменение вида насаждений на склоне горы; уничтожение растительного покрова; выветривание; сотрясения.

Сель (селевой поток) – это бурный грязевый или камнегрязевой поток, состоящий из смеси воды, обломков горных пород. Как правило, сель возникает внезапно в бассейнах небольших горных рек. Сель характеризуется резким подъемом уровня воды, волновым движением, кратковременностью действия и мощным разрушительным эффектом.

Лавина – снежный обвал, масса снега, сползающая (падающая) с горных склонов под влиянием какого-либо физического воздействия; увлекающая на своем пути новые массы снега. Она образуется при достаточном снегонакоплении на безлесных склонах гор, имеющих крутизну 15-50°.

Наводнение – значительное затопление водой местности в результате подъема уровня воды в реке, канале, озере, море, водохранилище, ином крупном естественном или искусственном водоеме, вызываемое различными причинами.

Паводок – сравнительно кратковременное и непериодическое поднятие уровня вод в реках и других водоемах.

Половодье – ежегодно повторяющееся в один и тот же сезон относительно длительное увеличение водоносности рек, сопровождающееся повышением уровня воды. Следующие друг за другом паводки образуют половодье, половодье – наводнение.

Нагонные наводнения – это наводнения, возникающие под действием ветров, которые нагоняют воду с моря и вызывают повышение уровня за счет задержки в устье приносимой рекой воды.

Затор – скопление льда в русле, ограничивающее течение реки, в итоге подъем воды и ее разлив. Образуется в конце зимы – начале весны, т.е. во время разрушения льда; состоит из различных по величине льдин.

Зажор – скопление льда в русле, ограничивающее течение реки, в результате чего происходит подъем воды и ее разлив. Образуется в начале зимы; состоит из скопления рыхлого льда.

Нагон – это подъем уровня воды, вызванный воздействием сильного ветра, направленного со стороны акватории большого водоема в сторону суши, и впадающий в русло реки. Такие явления происходят на больших озерах и водохранилищах, в морских устьях крупных рек. Главным условием возникновения нагонов является сильный, продолжительный ветер, характерный для циклонов; величина нагона – нагонный подъем уровня воды, который выражается в метрах, а также глубина распространения нагонной волны, площадь и продолжительность затопления. На величину нагонного уровня влияют скорость и направление ветра.

Цунами – это длинные морские или океанские волны, возникающие в результате сильных подводных землетрясений, вулканических извержений либо оползневых явлений, происходящих на дне этих водоемов. При этом основными характеристиками цунами служат: магнитуда цунами, интенсивность их появлений, а также скорость движения волны. Возможные масштабы последствий характеризуются в баллах (1-5 баллов). При этом мощность цунами и тяжесть наступивших последствий возрастают с количеством набранных баллов;

- массовые заболевания людей, животных и растений (эпидемия, эпизоотия, эпифитотия).

Эпидемия – широкое распространение инфекционной болезни среди людей, значительно превышающее обычно регистрируемый на данной территории уровень заболеваемости.

Пандемия – большое распространение заболеваемости как по уровню и по опасности последствий, так и по масштабам распространения (например, ряд стран, континент).

Эпизоотия – инфекционная болезнь животных. В последнее время участились и заболевания растений.

Эпифитотия – распространение инфекционных заболеваний на значительной территории в течение определенного времени¹.

Второй вид – чрезвычайные обстоятельства, складывающиеся в результате техногенных чрезвычайных ситуаций на транспорте, в промышленности, строительстве, жилищно-коммунальном, сельском и лесном хозяйствах. По качественным показателям данный вид чрезвычайных обстоятельств можно классифицировать по следующим категориям:

- первая – по скорости возникновения и распространения, которые делятся на мгновенно возникающие с опасными последствиями (взрыв, авария и т.д.) и достаточно быстро возникающие с тенденцией к распространению опасности (авария с выбросом ядовитых и радиоактивных веществ, эпидемия и т.п.);
- вторая – по масштабам распространения опасного явления.

Классификация чрезвычайных обстоятельств относительно данного критерия может быть осуществлена исходя из ситуационного начала их образования и подразделяются на: частные (распространение ограничено помещением), местные (последствия ограничиваются городом, районом, областью, региональные (последствия распространяются на несколько областей, республику, крупный регион), глобальные (последствия захватывают значительную территорию государства и сопредельных стран).

Технический прогресс открыл не только грандиозные перспективы развития цивилизации, но и новые вселенские источники опасности человечества. После принудительного прерывания полета космической станции «Мир», участвовавших аварий на ракетных запусках, обнаружения новых комет и астероидов, специалисты стали рассматривать в качестве самостоятельного вида чрезвычайные ситуации, в основе которых лежат космические процессы. Этому виду явлений природного характера свойственно то, что планета Земля сталкивалась, сталкивается и имеет перспективу встречи с космическими телами, к числу которых относятся астероиды, кометы, болиды, искусственные космические объекты, а также электромагнитные излучения (источником является Солнце), солнечный ветер (истечение плазмы солнечной короны в виде потока нейтронов и электронов).

Многие чрезвычайные события техногенного характера связаны с производственной деятельностью человека и протекают на фоне аварий, катастроф, промышленных пожаров, обрушений, неконтролируемых взрывов, сопряженных с гибелью людей, разрушением зданий и сооружений, машин механизма, объектов экономики. Увеличивающееся количество таких событий оказывает негативное воздействие на социально-экономическую обстановку.

Часто чрезвычайные ситуации техногенного характера являются следствием антропогенных факторов, например, диверсий и террористических актов, а также интенсивной, порой варварской эксплуатацией технологических систем, машин, механизмов, равно как и вторичным проявлением опасных явлений природного характера. Они весьма разнообразны как по причинам их возникновения, так и по масштабам.

¹ Участие ОВД в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера [Электронный ресурс]. URL: <https://ppt-online.org/61114> (дата обращения: 16.10.2020).

К числу наиболее опасных относятся аварии с выбросом или угрозой выброса радиоактивных веществ, происходящие на атомных станциях, ядерных установках исследовательских центров, атомных судах, на предприятиях ядерно-оружейного комплекса, в результате которых возникает радиоактивное загрязнение.

Негативным последствием технического прогресса являются аварии с выбросом или угрозой выброса химически опасных веществ, вызывающие загрязнение территорий, поражение населения (например, аварии на химических объектах страны, на базах, складах временного хранения боевых химических отравляющих веществ), а также аварии с выбросом или угрозой выброса биологически опасных веществ, влекущие за собой заражение территорий биологически опасными веществами при выбросе их производственными предприятиями, исследовательскими учреждениями, осуществляющими разработку, изготовление, переработку, хранение и транспортировку бактериальных средств.

Третий вид – чрезвычайные обстоятельства, вызываемые социальными явлениями криминального и некриминального свойства. К этому виду можно отнести:

- массовые беспорядки;
- массовый переход гражданами государственных границ сопредельных стран;
- вынужденные миграционные процессы, вызванные нецивилизованным пересмотром существующих границ административно-территориальных образований РФ (бывшего СССР);
- другие социальные процессы и явления, сопряженные с большой вероятностью «взрыва общества».

Рассматривая наиболее распространенные причины возникновения чрезвычайных обстоятельств социального и социально-политического характера, необходимо отметить такие опасные действия, как перекрытие транспортных магистралей; групповые нарушения общественного порядка; массовые беспорядки; акции организаций и движений экстремистского толка; создание и действия незаконных вооруженных формирований; совершение террористических актов; проявления сепаратизма; действия, связанные с захватом заложников и транспортных средств, захватом мест лишения свободы, и т.п. Особенность социально-политической сферы во многом определяет специфику правового регулирования и организации деятельности МВД России, других правоохранительных органов и субъектов обеспечения безопасности при возникновении таких событий.

В настоящее время чрезвычайные обстоятельства социального характера предполагают также различные формы борьбы за ценности и претензии на определенный статус, власть, господство, в которых для достижения поставленных целей по нейтрализации, ослаблению или уничтожению соперника используются различные средства.

Четвертый вид – чрезвычайные обстоятельства, связанные с введением особого периода или объявления военного положения, которые по своей сути и содержанию не что иное, как предвоенное и военное время.

Военное положение вводится на всей территории страны или отдельных ее местностях с объявлением состояния войны, а также при наличии непосред-

ственной угрозы военного нападения другого государства или группы государств. В это время объявляется общая или частичная мобилизация и осуществляются мероприятия по переводу Вооруженных Сил РФ или их части на организацию и состав военного времени, а также по переводу предприятий, учреждений и организаций или их части с мирного на военное время.

Решение основных задач по предупреждению, пресечению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций природно-техногенного характера возложено на МЧС России и другие государственные органы, входящие в единую государственную систему предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее – РСЧС). Органы внутренних дел выполняют в этой системе вспомогательную функцию обеспечения охраны общественного порядка, в качестве функциональной подсистемы. При возникновении чрезвычайных обстоятельств социального характера решение основных задач законом возлагается на МВД России, ФСБ России, силы и средства других правоохранительных органов, территориальные органы МЧС России и другие службы в этом случае выполняют обеспечивающие и вспомогательные функции.

Деятельность органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности в чрезвычайных ситуациях включает в себя практическое осуществление комплекса правовых, организационных и тактических мер по восстановлению нарушенного общественного порядка и его охране, обеспечению личной безопасности граждан и общественной безопасности в целях стабилизации системы сложившихся общественных отношений и создания нормальных условий жизнедеятельности населения и территорий.

Обеспечение общественного порядка и безопасности в чрезвычайных ситуациях в широком смысле можно рассматривать как самостоятельный вид государственной деятельности, т.е. функцию государственного управления, имеющую особую направленность и обособленный характер, осуществляемую при существующих ее формах и методами¹.

Правовую основу деятельности ОВД при чрезвычайных ситуациях составляют Конституция Российской Федерации, федеральные законы и иные правовые акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, правовые акты МВД России, министерств внутренних дел, главных управлений (управлений) министерства внутренних дел субъектов Российской Федерации, территориальных органов МВД РФ на региональном уровне, а также акты органов местного самоуправления по вопросам обеспечения общественного порядка и безопасности, принятые в пределах их полномочий.

Основные задачи, обязанности, права, организационное построение, порядок финансирования, материально-технического обеспечения и взаимодействия с другими субъектами обеспечения безопасности при чрезвычайных ситуациях определяются Федеральным конституционным законом «О чрезвычайном положении» от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ, Федеральными законами РФ «О полиции», «О безопасности», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», Федеральным законом РФ от 22 ав-

¹ Участие ОВД в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера [Электронный ресурс]. URL: <https://ppt-online.org/61114> (дата обращения: 16.10.2020).

густа 1995 г. № 151-ФЗ «Об аварийно-спасательных службах и статусе спасателей», Федеральным законом РФ «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ, а также другими федеральными законами и иными нормативными актами.

Указанные законодательные акты составляют ядро правовой основы деятельности ОВД по обеспечению общественного порядка и безопасности. Они содержат совокупность правовых норм, закрепляющих конституционность создания и законность осуществляемой деятельности, определяют статус и компетенцию ОВД, других субъектов обеспечения безопасности.

1. К числу важных актов, содержащих правовые и организационные основы деятельности ОВД в рассматриваемых условиях, относятся: Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции», Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации», Указ Президента Российской Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699 «Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации», постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», постановление Правительства Российской Федерации от 21 мая 2007 г. № 304 «О классификации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и другие нормативные правовые акты федеральных органов государственной власти. Эта группа подзаконных правовых актов конкретизирует функции и полномочия служб и подразделений органов внутренних дел, устанавливает порядок их создания, реорганизации и ликвидации, определяет круг субъектов взаимодействия при возникновении чрезвычайных ситуаций.

2. Основные вопросы внутриорганизационной деятельности ОВД – конкретные задачи служб, подразделений и должностных лиц по подготовке сил и средств к действиям при чрезвычайных ситуациях, организация управления ими, а также порядок несения службы и тактика действий нарядов полиции по непосредственной охране общественного порядка и обеспечению безопасности в особых условиях регулируются ведомственными нормативными правовыми актами – положениями, наставлениями, уставами, инструкциями, утвержденными приказами МВД России, такими как приказ МВД России от 6 октября 2008 г. № 861 «Об утверждении Положения по организации и ведению гражданской обороны в системе МВД России»; приказ МВД России от 13 июля 2007 г. № 633 «Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»; приказ МВД России от 24 марта 2015 г. «Об организации деятельности территориальных органов МВД России и внутренних войск МВД России при возникновении чрезвычайных обстоятельств»; приказ МВД России от 24 марта 2015 г. № 364 дсп «О некоторых вопросах обеспечения готовности к действиям при возникновении чрезвычайных обстоятельств».

Решение сложных задач при возникновении чрезвычайных ситуаций требует объединения усилий и координации действий различных субъектов системы обеспечения безопасности Российской Федерации. В этих случаях использу-

ются инструкции, наставления и иные нормативные акты межведомственного характера, которые утверждаются совместными приказами МВД, ФСБ, МЧС России и другими заинтересованными субъектами безопасности.

Непосредственная охрана общественного порядка, подготовка, расстановка и порядок действий нарядов при проведении специальных мероприятий по пресечению, ликвидации чрезвычайных ситуаций и их последствий в городах, районах и на объектах транспорта осуществляются в соответствии с заблаговременно разработанными планами, приказами, распоряжениями и указаниями руководителей МВД России, УМВД России на транспорте и территориальных органов МВД России на районном уровне.

Общие задачи, возложенные на систему органов внутренних дел федеральными законодательными актами, детально конкретизируются в нормативных правовых актах МВД России, определяющих основные функции служб и подразделений ОВД (полиции) при возникновении чрезвычайных обстоятельств.

Кроме того, при введении чрезвычайного положения силы и средства органов внутренних дел, в соответствии со ст. 17 Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении», привлекаются для выполнения следующих задач:

- поддержание особого режима въезда на территорию, на которой введено чрезвычайное положение, и выезда с нее;
- охрана объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения и функционирование транспорта, и объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей, а также для окружающей природной среды;
- разъединение противоборствующих сторон, участвующих в конфликтах, сопровождающихся насильственными действиями с применением оружия, боевой и специальной техники;
- участие в пресечении деятельности незаконных вооруженных формирований;
- участие в ликвидации чрезвычайных ситуаций и спасении жизни людей в составе сил Единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Отдельной группой правовых актов, регламентирующих деятельность ОВД, других государственных органов, организаций и общественных объединений по обеспечению общественного порядка и безопасности, являются законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации по вопросам защиты населения и территорий при чрезвычайных ситуациях. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации совместно с органами местного самоуправления принимают предусмотренные законом меры, связанные со спасением людей, защитой их жизни, здоровья и прав, охраной собственности и поддержанием порядка в случае стихийных бедствий, катастроф, эпидемий, эпизоотии, пожаров, массовых нарушений общественного порядка и других чрезвычайных событий.

При возникновении чрезвычайных ситуаций нарушаются сложившиеся социально-экономические связи и отношения, нормальная работа организаций, транспорта и связи, разрушаются объекты и жизнеобеспечения населения, коммуникации, возникает необходимость принятия экстренных мер по спасению и

защите населения, восстановлению порядка и нормальных условий жизнедеятельности.

В этих условиях перед органами внутренних дел возникают новые задачи, исполнение которых возлагается на службы и подразделения полиции.

Для эффективного реагирования и оперативного принятия мер по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций законодателем закреплена правовая норма, обязывающая полицию принимать и регистрировать (в том числе в электронной форме) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; выдавать заявителям на основании личных обращений уведомления о приеме и регистрации их письменных заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; осуществлять в соответствии с подведомственностью проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и принимать по таким заявлениям и сообщениям меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации, информировать заявителей о ходе рассмотрения таких заявлений и сообщений в сроки, установленные законодательством Российской Федерации (п. 1 ч. 1 ст. 12 Закона «О полиции»)¹.

Тем самым на полицию возлагается обязанность оперативно реагировать и принимать предусмотренные законом меры при получении информации обо всех случаях возникновения угрозы личной безопасности граждан и общественной безопасности независимо от источников их возникновения.

Важное значение имеет закрепление законодателем в самостоятельной правовой норме обязанностей полиции 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, участвовать в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях (п. 7, п. 29 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»). Данные обязанности полиции вытекают из ст. 45, 56 и 72 Конституции Российской Федерации, регламентирующих осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидации их последствий, гарантирующих государственную защиту жизни, здоровья, собственности, прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях.

Принятие неотложных мер по спасению людей – обязанность сотрудника полиции выполнять срочные, не терпящие отлагательства необходимые действия по устранению реальной угрозы жизни и здоровью людей при чрезвычайных ситуациях и несчастных случаях. Спасением людей являются не только действия по устранению угрозы пострадавшим или лицам, оказавшимся в беспомощном или ином состоянии, опасном для их жизни и здоровья в сложившейся обстановке (извлечение людей из-под обломков разрушенных зданий, из воды, удаление из горящих помещений, транспорта и т.д.), но и меры по эвакуации

¹ О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

людей из зданий, сооружений, транспортных средств или участков местности, где их дальнейшее пребывание опасно для жизни.

Сотрудники полиции обязаны оказывать первую помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также гражданам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья (п. 1 ч. 2 ст. 27 Федерального закона «О полиции»). Согласно статье 38 Федерального закона «О полиции» граждане Российской Федерации, принятые на службу в полицию, проходят профессиональное обучение (профессиональную подготовку) в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел, где получают необходимые знания и навыки оказания первой помощи. В экипировку нарядов полиции, заступающих на службу, включается индивидуальный пакет (аптечка) для оказания первой помощи.

Для выполнения возложенных обязанностей полиции предоставлено право осуществления необходимых мер по обеспечению общественного порядка и безопасности в чрезвычайных ситуациях.

Наряду с мерами, широко применяющимися и повседневной практической деятельности полиции, ей предоставлено право в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации входить беспрепятственно в жилые помещения, в иные помещения и на земельные участки, принадлежащие гражданам, в помещения, на земельные участки и территории, занимаемые организациями (за исключением помещений, земельных участков и территорий дипломатических представительств и консульских учреждений иностранных государств, представительств международных организаций), а также для спасения жизни граждан и (или) их имущества, обеспечения безопасности граждан или общественной безопасности при массовых беспорядках и чрезвычайных ситуациях (п. 3 ст. 15 ФЗ «О полиции») ¹.

Во время выполнения основных и дополнительных задач, возникающих при чрезвычайных ситуациях, полиция имеет право по решению руководителя территориального органа или лица, его замещающего, оцепление (блокирование) участков местности при ликвидации последствий аварий, катастроф природного и техногенного характера и других чрезвычайных ситуаций, при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и (или) эпизоотий, при проведении мероприятий по пресечению массовых беспорядков и иных действий, нарушающих движение транспорта, работу средств связи и организаций, при розыске лиц, совершивших побег из-под стражи, и лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступления, при проведении контртеррористической операции, проверке сведений об обнаружении взрывчатых веществ или взрывных устройств либо ядовитых или радиоактивных веществ ².

Во время проведения этих мероприятий полиции предоставлено право производить остановку и досмотр транспортных средств. При этом полицией

¹ О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Там же. Ч. 2 ст. 16.

принимаются меры к обеспечению нормальной жизнедеятельности населения и функционирования народного хозяйства в данной местности.

Сотрудники полиции имеют право временно ограничивать или запрещать движение транспорта и пешеходов на улицах и дорогах, если это необходимо для обеспечения безопасности граждан и общественного порядка, проведения следственных действий, оперативно-разыскных мероприятий, охраны места совершения преступления, административного правонарушения, места происшествия, а также для защиты объектов собственности, которым угрожает опасность (ч. 3 ст. 16 Федерального закона «О полиции»). Применение данных правовых норм получило широкое распространение при чрезвычайных ситуациях.

Во время выполнения служебных обязанностей в экстремальных условиях сотрудники полиции имеют право использовать транспортные средства организаций, общественных объединений и граждан для проезда к месту стихийного бедствия, доставления в лечебные учреждения граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи, преследования лиц, совершивших преступление, и доставления их в полицию, а также для транспортировки поврежденных при авариях транспортных средств и проезда к месту происшествия или сбора личного состава полиции по тревоге в случаях, не терпящих отлагательства, с отстранением при необходимости водителей от управления этими средствами (п. 37 ч. 2 ст. 13 Федерального закона «О полиции»), а также пользоваться средствами связи в служебных целях, принадлежащие указанным субъектам.

Во время ликвидации чрезвычайной ситуации осложняется криминогенная обстановка, в которой осуществляется деятельность полиции, повышается общественная опасность совершаемых в этих условиях правонарушений, повышаются физические и психологические нагрузки на личный состав, увеличивается риск личной безопасности сотрудников.

В этих условиях важное значение приобретают правовые нормы, закрепляющие право применения полицией специальных мер административного пресечения – физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. Основания и порядок их применения регламентируются Федеральным законом «О полиции» (главой 5), ст. 37–39 УК РФ¹ и другими федеральными законами. При возникновении чрезвычайных ситуаций, угрожающих пограничной безопасности Российской Федерации, в случае привлечения полиции к выполнению задач по защите и охране Государственной границы сотрудники полиции наделяются правом применения специальных средств и огнестрельного оружия в пределах приграничной территории на основании и в порядке, установленными Законом РФ «О Государственной границе Российской Федерации»².

Деятельность ОВД при подготовке к действиям по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, включая вопросы планирования и организации управления силами и средствами, их обеспечения, тактики действий под-

¹ Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О Государственной границе Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон Рос. Федерации от 1 апреля 1993 г. № 4730-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

разделений и нарядов, регламентируется законами и ведомственными нормативными правовыми актами МВД России.

Таким образом, деятельность органов внутренних дел по охране общественного порядка и безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций осуществляется на основе нормативно-правовой базы, обеспечивающей ей необходимую правовую оснащенность, достаточную для выполнения сложных задач и многочисленных правоохранительных функций

§ 2. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ МВД РОССИИ ПРИ ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В СЛУЧАЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Неблагоприятные факторы чрезвычайных ситуаций, негативно влияющие на состояние общественного порядка и безопасности, обуславливают введение в необходимых случаях особого правового режима обеспечения общественного порядка и безопасности, осуществление мер экономического, организационного и иного характера, адекватных угрозе жизненно важных интересам личности, общества и государства. Для органов внутренних дел воздействие указанных факторов определяет организацию и тактику действий ее подразделений и нарядов по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Негативные факторы экстремальных условий обуславливают применение комплекса мер по стабилизации обстановки. Эти меры выражаются в таких особенностях деятельности как:

правовой аспект

- в установлении особого правового режима;
- в изменении приоритетов ценностей правоприменения;
- в структурных изменениях правоприменительной практики;
- в появлении новых видов правонарушений и усиленных санкций;
- в потребности частого использования правовых институтов крайней необходимости и необходимой обороны;

организационный аспект

- возникновение дополнительных задач и увеличение объема функций;
- формирование новых структурных единиц (специальных сводных отрядов, маневренных групп, резерва и др.);
- создание новых органов управления силами и средствами (оперативных штабов, комендатур);

тактический аспект

- изменение режима несения службы;
- в использовании новых тактических форм и методов;
- в применении новых видов нарядов и специальной тактики действий;
- в проведении специальных мероприятий (операций);

психологический аспект

- в повышении риска личной безопасности сотрудников полиции;

– увеличение психологических и психических перегрузок, их влияние на мотивацию поведения участников охраны общественного порядка в чрезвычайных ситуациях¹.

В Федеральном законе «О полиции», Положении о МВД Российской Федерации, Типовом положении о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации² закреплены организационные основы, система управления, задачи и функции органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности в чрезвычайных ситуациях.

К числу их основных функций отнесены:

- организация и осуществление неотложных мероприятий при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и иных чрезвычайных ситуациях направленных на спасение людей, охрану имущества, оставшегося без присмотра;
- обеспечение общественного порядка;
- участие в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории РФ или в отдельных ее местностях;
- осуществление мероприятий единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, а также участие в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;
- осуществление комплекса мер по выполнению мобилизационных заданий и мероприятий гражданской обороны, повышению устойчивости работы органов внутренних дел в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время.

Федеральным законом от 21 декабря 1994 г. № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» определены принципы построения, состав сил и средств и порядок функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (далее по тексту – РСЧС).

Силы и средства органов внутренних дел входят в состав сил и средств РСЧС на всех уровнях управления и применяются при ликвидации чрезвычайных ситуаций в соответствии с задачами и возложенными на них функциями.

ОВД выполняют специфические задачи:

1. Обеспечение охраны общественного порядка и общественной безопасности в зоне чрезвычайной ситуации, в местах эвакуации и местах временного размещения населения. Осуществляется в целях недопущения различных проти-

¹ Участие ОВД в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера [Электронный ресурс]. URL: <https://ppt-online.org/61114> (дата обращения: 16.10.2020).

² Об утверждении Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации и Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 21 декабря 2016 г. № 699. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

воправных действий и беспорядков среди граждан для обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности.

2. Обеспечение сохранности и размещение вывезенных материальных и культурных ценностей.

3. Принятие неотложных мер по спасению людей и оказание им первой помощи до прибытия специалистов. Под неотложными мерами подразумеваются действия, совершаемые незамедлительно после произошедшего, для спасения людей, попавших в затруднительное положение в условиях ЧС. Данная реакция сотрудников может спасти жизни многих людей, так же как и оказание первой помощи.

4. Оказание всевозможной помощи в аварийно-спасательных спецоперациях. Под всевозможной помощью подразумеваются различные мероприятия и действия, осуществляемые сотрудниками в целях обеспечения безопасности граждан. Данные мероприятия могут включать в себя и организационные проблемы, и оказание медицинской помощи гражданам.

5. Оказание помощи в подвозе продуктов в труднодоступные места.

6. Участие в организации и проведении дополнительных эвакуационных мероприятий. Со стороны ОВД подобная помощь может осуществляться в форме предоставления транспортных средств для быстрой реализации эвакуационных мероприятий.

7. Контроль ограничения доступа людей в зону ЧС. Реализуется за счет расставления сил и средств на определенных местах (пунктах) для недопущения прохода гражданских и иных лиц в зону ЧС¹.

В чрезвычайных ситуациях ОВД используют особые формы, методы деятельности и тактические приемы; привлекают не только все свои силы и средства, но также дополнительные силы для ликвидации последствий и восстановления нормальных условий. Они действуют в условиях, связанных с риском для жизни сотрудников, быстрого и непредвиденного изменения обстановки, возникающих сложностей с обеспечением связью, получением информации, дефицита времени для принятия решений. В этих условиях возникает необходимость создания оперативных штабов, через которые руководители территориальных органов МВД России непосредственно управляют силами и средствами подчиненных и приданных сил. Они вводят специальные планы по ликвидации последствий чрезвычайной ситуации.

Оперативные планы деятельности органов внутренних дел определяются спецификой каждого вида экстремальных ситуаций. Однако, помимо перечисленных ранее задач, сосредоточенных в планируемых мероприятиях, ОВД привлекаются к оповещению населения о грозящей опасности, осуществлению контроля за соблюдением режимных ограничений, оцеплению пораженных зон и обезвреживанию очагов опасности, физической защите и охране режимных объектов и территорий, эвакуации населения, животных и имущества из опасных зон, охране мест их временного размещения, розыску и спасению пострадавших, учету погибших, борьбе с паникой, ложными слухами, мародерством и т.д.

¹ Участие органов внутренних дел в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера: учебно-методическое пособие / сост.: И.В. Подпорин, П.С. Пухно. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2020. С. 19.

Таким образом, необычная, неординарная обстановка, складывающаяся в результате чрезвычайной ситуации, влияет на изменения характера общественных отношений, требует изменения форм и методов государственного управления в создавшихся экстремальных условиях и, как следствие, установление специального административно-правового режима жизнедеятельности¹.

Деятельность ОВД зависит от вида административно-правового режима экстремальной ситуации, введение которого всегда является временной мерой, продиктованной наличием чрезвычайной ситуации. С одной стороны, в законодательстве содержатся ограничения по срокам их действия экстраординарных режимов, а с другой – государственные органы, устанавливающие режим, обязаны периодически возвращаться к вопросу о целесообразности его функционирования.

При введении того или иного административно-правового режима важно соблюдать принцип адекватного реагирования, призванный предотвратить чрезмерное вмешательство государственных органов в конституционный статус личности.

Каждому типу чрезвычайной ситуации соответствует свой вид чрезвычайного (административно-правового) режима; в рамках одного режима перечень используемых мер может быть уже или шире, а по характеру более жестким или умеренным.

Выбор того или иного административно-правового режима зависит от степени кризисности экстренной ситуации и характеристики ее элементов: степени и вида угрозы безопасности; характера поражающих факторов; масштабности и временного аспекта протекания чрезвычайной ситуации; разнорядковости последствий, их цепного характера².

Действующее законодательство РФ предусматривает три основных вида режима, связанных с чрезвычайной ситуацией: чрезвычайного, военного положения и особых условий.

Рассмотрим более подробно эти административно-правовые режимы и особенности деятельности ОВД по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности в зависимости от вида режима.

Правовой режим чрезвычайного положения (далее – ЧП) – это особый правовой режим деятельности органов государства, предприятий и организаций, допускающий установленные законом ограничения прав и свобод граждан и юридических лиц и возложение на них дополнительных обязанностей с целью предотвращения угрозы безопасности граждан, оказания им необходимой помощи и охраны конституционного строя. Чрезвычайное положение вводится на всей или части территории Российской Федерации.

¹ Анисимов В.С. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях техногенного характера: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 40–41.

² Коблов Ф.Ч. Роль органов внутренних дел в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности при возникновении чрезвычайных ситуаций // Альманах современной науки и образования. 2016. № 5 (107). С. 43.

Основываясь на положениях Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О чрезвычайном положении»¹, представляется возможным констатировать, что цель введения режима чрезвычайного положения – обеспечение защиты государственного и общественного строя, прав и интересов граждан от угрожающих им различного рода внутренних посягательств. Эта цель во многом определяет содержание режима чрезвычайного положения.

Поэтому в экстремальных условиях, вызванных природными, техногенными или социальными факторами, органы государственной власти принимают чрезвычайные меры.

В ст. 88 Конституции Российской Федерации говорится: «Президент Российской Федерации при обстоятельствах и в порядке, предусмотренным федеральным конституционным законом, вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе».

С момента введения режима чрезвычайного положения на соответствующей территории начинают действовать меры государственного управления. В частности, на время действия режима чрезвычайного положения изменяется компетенция органов государственной власти. В соответствии со ст. 9 Федерального Конституционного закона РФ «О чрезвычайном положении» срок действия чрезвычайного положения, вводимого на всей территории России, не может превышать 30 суток, а вводимого в ее отдельных местностях – 60 суток.

По истечении срока, указанного в части первой указанной статьи, чрезвычайное положение считается прекращенным. В случае если в течение этого срока цели введения чрезвычайного положения не были достигнуты, срок его действия может быть продлен указом Президента Российской Федерации с соблюдением требований, установленных настоящим Федеральным конституционным законом для введения чрезвычайного положения.

В Российской Федерации указанные процессы характеризуются увеличением объема полномочий органов власти федерального центра в отношении органов субъектов Российской Федерации.

Это правило действует в том случае, если режим чрезвычайного положения будет введен на территории субъекта Российской Федерации. В качестве примера можно привести ситуацию с введением чрезвычайного положения в г. Москве в октябре 1993 года. В этой связи уместно отметить, что в ст. 11 Федерального конституционного закона РФ «О чрезвычайном положении» говорится, что Президент Российской Федерации вправе приостановить деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления на территории, где введено чрезвычайное положение. То есть с момента введения режима чрезвычайного положения на соответствующей территории начинают действовать меры государственного управления.

Органы исполнительной власти территории, на которой введено чрезвычайное положение, могут быть поставлены в прямое подчинение федеральному

¹ О чрезвычайном положении [Электронный ресурс]: Федер. конституционный закон Рос. Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

органу управления, назначенному Президентом Российской Федерации (ст. 25). На территории, на которой введено чрезвычайное положение в соответствии со ст. 22 Федерального конституционного закона РФ «О чрезвычайном положении», может вводиться особое управление этой территорией путем создания временного специального органа управления или федерального органа управления территорией, на которой введено чрезвычайное положение.

Могут быть образованы специальные временные органы (комендатуры). Им могут быть переданы полностью или частично распорядительные и исполнительные полномочия органов власти и управления на территориях, где введено чрезвычайное положение (ст. 24)¹.

На период чрезвычайного положения могут устанавливаться меры и временные ограничения, которые условно можно разделить на меры общего характера, т.е. действующие в не зависимости от причин, послуживших основаниями введения чрезвычайного положения.

В ст. 11 Федерального конституционного закона РФ «О чрезвычайном положении» перечислены меры и временные ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения, к которым относятся:

- приостановление полномочий органов исполнительной власти и местного самоуправления;
- особый режим въезда и выезда, а также ограничение свободы передвижения по территории;
- усиление охраны общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения;
- установление особого порядка продажи, приобретения и распределения продовольствия;
- введение запрета на проведение собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, а также иных массовых мероприятий и забастовок;
- ограничение движения транспортных средств и их досмотр и др.

И специального характера, дополняющие первые и зависящие от обстоятельств введения чрезвычайного положения (ст. 12, 13). Так, в ст. 12 Федерального конституционного закона РФ «О чрезвычайном положении» говорится, что при попытке насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации, захвата или присвоения власти, вооруженных мятежах, массовых беспорядках и других подобных противоправных актах, создающих непосредственную угрозу жизни и безопасности граждан, нормальной деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления могут быть применены следующие меры и ограничения:

- установление комендантского часа;
- проверка документов в местах скопления граждан, а в отдельных случаях, при имеющихся данных о наличии у граждан оружия – личный досмотр, досмотр их вещей, жилища и транспортных средств;
- введение цензуры, ограничение свободы печати и других средств массовой информации и др.

¹ О чрезвычайном положении [Электронный ресурс]: Федер. конституционный закон Рос. Федерации от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Кроме этого о чрезвычайности ситуации, послужившей основанием для введения чрезвычайного положения, говорят и следующие меры, применяемые государственными органами для нормализации обстановки. Так за нарушение правил комендантского часа граждане задерживаются до его окончания, а не имеющие при себе документов – до установления их личности, но не более трех суток. Задержанные и их вещи могут подвергаться досмотру.

За нарушение всех остальных требований и ограничений режима чрезвычайного положения в соответствии со ст. 20.5 КоАП РФ (за исключением правил комендантского часа) предусмотрена административная ответственность, влекущая за собой наказание в виде штрафа или административного ареста на срок до 30 суток (если они не влекут уголовную ответственность). Дела об административных правонарушениях предусмотренных данным составом рассматриваются народными судьями в срок до трех суток, при этом нарушители могут задерживаться до рассмотрения дела судьей. Административные наказания налагаются в порядке, установленном КоАП РФ¹.

Согласно ст. 63 УК РФ совершение преступления в условиях чрезвычайного положения, стихийного или иного общественного бедствия, а также при массовых беспорядках является обстоятельством, отягчающим наказание.

При возникновении чрезвычайной ситуации и введении чрезвычайного положения для ОВД, особенно для полиции, усложняются задачи и увеличивается объем их функций, которые условно можно разделить на:

- обеспечение безопасности граждан и общественной безопасности, охрана общественного порядка во время крупных производственных аварий, катастроф; при стихийных бедствиях (землетрясениях, ураганах, наводнениях); радиационных, токсических заражениях местности; крупных пожарах (промышленных, торфяных, лесных); обнаружении взрывоопасных предметов, боеприпасов и разминирование местности; проведении карантинных и других мероприятий, во время эпидемий и эпизоотий, экологических катастроф;
- участие в предупреждении, пресечении и устранении массовых нарушений общественного порядка (массовых беспорядков);
- розыск и задержание особо опасных преступников (в том числе совершивших побег из мест лишения свободы); преступников, захвативших заложников;
- пресечение деятельности (разоружение и ликвидация) незаконных военных формирований;
- участие в мероприятиях по разблокированию местности;
- организация спасения людей и принятие неотложных мер по обеспечению их безопасности;
- оказание пострадавшим и находящимся в беспомощном состоянии первой помощи;
- участие в проведении эвакуации населения и ценностей; охране имущества, оставшегося без присмотра; охране важных объектов и систем жизнеобеспечения населения районов, пострадавших от чрезвычайных ситуаций.

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Согласно ст. 87 Конституции Российской Федерации в случае агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории России или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе. Режим военного положения определяется Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении».

В соответствии со ст. 1 данного Закона под режимом военного положения понимается особый правовой режим, вводимый на территории России или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ в случае агрессии против России или непосредственной угрозы агрессии¹.

Целью введения военного положения является создание условий для отражения или предотвращения агрессии против России.

К функциям ОВД РФ в этот период относится: участие в организации территориальной обороны России совместно с Вооруженными силами и другими войсками и воинскими формированиями, организация разработки, и осуществление комплекса мер по выполнению мобилизационных заданий и мероприятий гражданской обороны, повышение устойчивости работы ОВД и Росгвардии России в условиях военного времени.

Особые условия – это обстановка, вызванная чрезвычайными природными и социально-биологическими явлениями, влекущая установление специального правового режима, характеризующаяся введением в действие мероприятий, усиливающих полномочия органов государственной власти (создание чрезвычайных органов, издание специальных правовых актов, применение «усиленных» мер охраны общественного порядка), в целях восстановления и поддержания должного порядка общественной жизни, защиты населения и его здоровья, охраны собственности, оказания помощи пострадавшим и обеспечения перехода к нормальному функционированию государственных органов и общественных организаций².

В соответствии со ст. 102 Водного кодекса РФ³ осуществление мер по ликвидации стихийных бедствий, вызванных вредным воздействием вод, проводится противопаводковыми и другими специальными органами. В соответствии с Законом РФ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»⁴ для оперативного руководства и координации деятельности организаций, предприятий и граждан по предупреждению и ликвидации массовых заболеваний образуются чрезвычайные эпидемические комиссии.

¹ О военном положении [Электронный ресурс]: Федер. конституционный закон Рос. Федерации от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы: монография. М., 2010. С. 123–124.

³ Водный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 30 марта 1999 г. № 52-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

В целях повышения готовности к действиям в чрезвычайных ситуациях повсеместно действуют постоянные, чрезвычайные комиссии на всех уровнях государственного управления.

Особые условия – это специальный правовой режим, включающий необходимость применения особых мер, которые по жесткости и объему правоограничений значительно уступают мерам, используемым при режиме чрезвычайного положения. Иными словами, об особых условиях можно говорить тогда, когда присутствуют определенные ограничения и запреты, но чрезвычайное положение не объявляется.

Чрезвычайная ситуация, дающая основания установить «особые» условия, характеризуется потенциальной угрозой жизнедеятельности населения, нарушением обычных процессов хозяйственной деятельности, невозможностью органов государственной власти и управления нормально выполнять свои функции без расширения их административно-властных полномочий.

Законодатель не определяет перечень режимных мер «особых» условий, объясняя это значительным разнообразием экстремальных ситуаций. Однако, анализ различных нормативных актов позволяет создать перечень мер, необходимых для ликвидации угрозы безопасности и нормализации обстановки в период режима особых условий:

- установление особого режима въезда и выезда (п. 1 ст. 3 Федерального закона «О закрытом административно-территориальном образовании»)¹;
- усиление охраны общественного порядка и объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения;
- ограничение движения транспортных средств и их досмотр;
- закрытие промышленных предприятий, установление особого режима их деятельности, ограничение предпринимательства;
- долгосрочное отселение граждан с территорий, на которых невозможно дальнейшее проживание;
- временное выселение (эвакуация) граждан;
- мобилизация трудоспособного населения;
- мобилизация материально-технических ресурсов предприятий и организаций;
- особый порядок распределения продуктов питания и предметов первой необходимости;
- установление карантина (ст. 6 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения»).

Для МВД России при возникновении режима особых условий актуальны следующие основные задачи:

- обеспечение охраны общественного порядка и борьбы с преступностью;
- оказание содействия другим структурам жизнеобеспечения людей в осуществлении своих функций;
- участие в спасении граждан и материальных ценностей.

Каждое из указанных направлений может быть поделено на более мелкие.

¹ О закрытом административно-территориальном образовании [Электронный ресурс]: Закон Рос. Федерации от 14 июля 1992 г. № 3297-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2003 г. № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» основные функции, которые включены в функциональную подсистему охраны общественного порядка (далее – ФП ООП) РСЧС по предупреждению и ликвидации ЧС, разделены на три этапа: режим повседневной деятельности, режим повышенной готовности и режим чрезвычайной ситуации.

В соответствии с приказом МВД России «Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»¹ в функции ФП ООП на первом этапе (режим повседневной деятельности) входят:

1. Разработка планов ЧС, их корректировка и согласование в установленном порядке. Подразумевается разработка плана сбора личного состава в кратчайшие сроки при возникновении ЧС.

2. Создание и поддержание в готовности систем и пунктов управления, а также систем оповещения и связи для действий при ликвидации ЧС. Для быстрого оповещения всего личного состава следует тщательно проверять всю систему в целях недопущения сбоя в работе всех элементов.

3. Поддержание ресурсов для обеспечения деятельности ФП ООП через подразделения МВД России. Под данными ресурсами подразумевается обеспечение ФП ООП материальными средствами, медицинским обеспечением (проведение лечебно-профилактических, санитарно-гигиенических, противоэпидемических мероприятий и ветеринарно-санитарного надзора), поддержание в финансировании обеспечения ФП ООП и мероприятий в области предупреждения и ликвидации ЧС².

4. Оказание помощи в разработке законодательных проектов или иных нормативных актов Российской Федерации при защите от ЧС и ликвидации последствий.

5. Создание нормативных правовых актов МВД России, регламентирующих деятельность ФП ООП.

6. Организация слежения и контроля за оперативной обстановкой и своевременного информирования федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований при ее осложнении.

7. Прогнозирование обстановки и выявление опасности в случае возникновения ЧС. Осуществляется в процессе оперативно-служебной деятельности для своевременного выявления источников опасности.

8. Разработка плана мероприятий по охране общественного порядка и обеспечение общественной безопасности при возникновении ЧС.

¹ Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 13 июля 2007 г. № 633. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Участие органов внутренних дел в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера: учебно-методическое пособие / сост.: И.В. Подпорин, П.С. Пухно. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2020. С. 20.

9. Подготовка личного состава к условиям ЧС. Это комплекс мероприятий, направленный на снижение сроков приведения в готовность личного состава, повышение уровня эффективности проводимых мероприятий и практическая отработка действий личного состава в условиях ЧС.

Функции ФП ООП на втором этапе (режим повышенной готовности):

1. Приведение органов управления, сил и средств ОВД в соответствующую степень готовности.

2. Сбор и проверка информации о ЧС, разбор планов и уточнение расчетов, а также установление предварительных задач руководителями подразделений.

3. Принятие мер, направленных на обеспечение жизнедеятельности личного состава ОВД в условиях ЧС. Включает в себя отработку нормативов по использованию средств индивидуальной защиты органов дыхания и кожи, доведение мест расположения и правил пользования коллективными средствами защиты¹.

Функции ФП ООП на третьем этапе (режим ЧС):

1. Приведение органов управления, сил и средств в соответствующую степень готовности.

2. Сбор и проверка информации о ЧС, разбор планов и уточнение расчетов, а также установление предварительных задач руководителями подразделений.

3. Направление сил и средств в зону ЧС (выдвижение оперативных групп, спецтехники и т. д.).

4. Управление подразделениями ФП ООП при выполнении задач в зоне ЧС. Обеспечение общественного порядка в городах и других населенных пунктах, на охраняемых объектах, на объектах железнодорожного, воздушного и водного транспорта, на маршрутах эвакуации, охрана материальных и культурных ценностей.

5. Участие в профилактических работах и в оперативно-розыскных мероприятиях. Выполнение данных мероприятий необходимо в сложившейся обстановке, а также в предупреждении, пресечении и раскрытии преступлений, розыске лиц, совершивших преступления, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных случаях, предусмотренных законодательством.

6. Предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, помощь в розыске лиц, совершивших преступления или без вести пропавших.

7. Участие в разработке и проведении мероприятий по предупреждению и пресечению возможных массовых беспорядков и паники среди населения, а также подавление распространения ложных и провокационных слухов.

8. Участие в пропускном режиме, введение (крайние меры) режима карантина. Ограничение или запрещение дорожного движения на разрушенных и опасных для движения участках улиц и дорог, организация установки необходимых технических средств обеспечения дорожного движения.

9. Оказание помощи при транспортировке погибших и пострадавших людей из зоны ЧС.

10. Контроль движения транспортных средств на опасных участках дорог, осуществление пропускного пункта на объекты. Обеспечение общественного

¹ Там же. С. 21.

порядка и общественной безопасности (в том числе безопасности дорожного движения) в зоны ЧС (очаги поражения) при проведении там аварийно-спасательных и других неотложных работ, а также при выводе из этих зон (очагов) пострадавших.

11. Установление мер, направленных на обеспечение жизнедеятельности личного состава ОВД в условиях ЧС. Контроль за техническим состоянием автотранспортных средств, предназначенных для перевозки людей и грузов при эвакуационных и других мероприятиях.

12. Обеспечение мероприятий по учету потерь населения совместно с органами записи актов гражданского состояния, органами местного самоуправления и медицинскими учреждениями, а также участие в установлении личности погибших и пострадавших¹.

Таким образом, под деятельностью органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка и безопасности в чрезвычайных ситуациях понимается базирующийся на законах и подзаконных нормативных актах комплекс правовых, режимных, оперативно-розыскных, следственных, специальных войсковых и иных мероприятий, проводимых во взаимодействии с другими правоохранительными и иными органами по единому плану, под единым руководством в целях нормализации обстановки, охраны жизни, здоровья граждан, материальных, культурных и иных ценностей.

При этом именно организация взаимодействия дает возможность объединять действия сил и средств, привлекаемых к обеспечению общественного порядка и безопасности, правильно расставлять и использовать их в соответствии с требованиями оперативной обстановки, возможностями системы связи и управления.

§ 3. ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ МВД РОССИИ В ХОДЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ ВОЗНИКНОВЕНИИ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ

Организация деятельности органов внутренних дел при возникновении чрезвычайных ситуаций имеет ряд особенностей, обусловленных резким осложнением оперативной обстановки и необходимостью принятия своевременных организационных и практических мер реагирования на ее изменения.

Особенности управления силами и средствами охраны общественного порядка заключаются в том, что органы внутренних дел заблаговременно разрабатывают планы действий на случай возникновения чрезвычайных ситуаций, создают оперативные штабы (группы) для управления силами и средствами, проводят обучение и тренировки личного состава, а при несении службы предъявляют повышенные требования к четкому выполнению служебных обязанностей

¹ Об утверждении Положения о функциональной подсистеме охраны общественного порядка единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 13 июля 2007 г. № 633. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

всеми нарядами, задействованными на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности.

Подготовка (обучение) органов управления и группировки сил и средств всех уровней должна осуществляться, начиная с простых форм и заканчивая более сложными.

Обучение проводится:

1. Органов управления на методических занятиях, групповых упражнениях – ежемесячно; на штабных тренировках – ежеквартально; на командно-штабных учениях – один раз в полугодие.

2. Элементов группировки сил и средств (групп оперативно-служебного, служебно-боевого применения) на тренировках – ежемесячно; на тактико-специальных занятиях (тактико-строевых занятиях) – ежеквартально¹.

В образовательных учреждениях системы МВД России слаживание элементов группировки сил и средств осуществляется на практических занятиях подразделением мобилизационной подготовки, мобилизации и гражданской обороны (подразделениями служебно-боевой подготовки) совместно с соответствующей кафедрой.

Подготовка подразделений ОВД к действиям при возникновении ЧС осуществляется для обеспечения оперативно-служебной готовности. Управление территориальными органами МВД России осуществляется в рамках единой системы управления.

Данная цель достигается:

1. Планировкой действий сил и средств территориальных органов МВД России.

2. Устранением недостатков, выявленных после проверок готовности к действиям в ходе возникновения ЧС.

3. Подготовкой личного состава к действиям при возникновении ЧС.

Подготовка личного состава осуществляется в нескольких сферах: в рамках профессиональной служебной и физической подготовки сотрудников территориальных органов МВД России. Мероприятия, проводимые в ходе подготовки сил и средств территориальных органов МВД России, включены в планы основных организационных мероприятий. В подготовку к действиям при ЧС входит одиночная подготовка личного состава (сотрудников) ОВД и подготовка сил и средств различных групп.

При подготовке личного состава применяются различные методы обучения. Например, для обучения теоретическому материалу применяется лекционный метод, куда входит также самостоятельное изучение дополнительного материала, тогда как для практических навыков – практические занятия.

В условиях ЧС в управлении деятельностью территориальных органов МВД России выделяют три этапа:

1. Оперативное управление.

2. Чрезвычайное управление.

3. Ликвидация ЧС.

¹ Участие органов внутренних дел в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера: учебно-методическое пособие / сост.: И.В. Подпорин, П.С. Пухно. Краснодар: Краснодарский университет МВД России, 2020. С. 23.

Основными задачами и функциями оперативного управления являются анализ и оценка состояния использования сил и средств подразделений ОВД в условиях ЧС. На данном этапе происходит определение приоритетных направлений деятельности, необходимой в сложившихся условиях. Следует помнить о том, что на протяжении всех стадий перед ОВД ставятся различные задачи, начиная со сбора и оповещения личного состава и заканчивая организацией мероприятий по нормализации обстановки в районе ЧС. Одним из самых важных считается управленческий этап, характеризующийся выработкой различных решений, направленных на подготовку и применение сил и средств ОВД, а также предварительное планирование их использования.

В обстановке, сложившейся в результате ЧС, особое внимание стоит уделять задаче по обеспечению охраны и общественной безопасности населения. При подобных ситуациях учащаются преступления. Исходя из этого, еще одной из важнейших задач ОВД в ЧС – оказание незамедлительной помощи пострадавшим. При ликвидации последствий ЧС силы и средства ОВД используются на основании задач, поставленных перед ОВД, регламентированные законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации и субъектами¹.

Одной из особенностей управления силами и средствами органов внутренних дел в чрезвычайных ситуациях является создание специальных органов управления – оперативных штабов. Создание таких штабов обусловлено быстрым изменением оперативной обстановки, сложностью выполняемых задач, концентрацией большого количества сил и средств различных отраслевых служб ОВД и других ведомств, увеличением объема и потребностью срочной переработки информации, требуемой для принятия управленческих решений, необходимостью быстрого их доведения до исполнителей и организации их четкого исполнения, выполнением в короткие сроки большого объема управленческих функций, а также подготовкой докладов для вышестоящих органов внутренних дел и органов государственной власти.

Основными задачами оперативного штаба ОВД являются:

- 1) заблаговременное обеспечение готовности сил и средств к действиям в чрезвычайных ситуациях;
- 2) обеспечение оперативного управления силами и средствами при проведении специальных мероприятий;
- 3) контроль за ходом выполнения поставленных задач;
- 4) организация взаимодействия с другими органами управления силами обеспечения безопасности.

Руководителем оперативного штаба является начальник территориального органа МВД России. Заместителями могут быть начальник полиции, начальник штаба территориального органа МВД России, уполномоченные представители управлений (отделов) МВД России на транспорте и образовательных учреждений МВД России, командования округов, соединений, частей и подразделений Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Членами штаба назначаются руководители структурных подразделений и служб органов внутренних дел (ППС, ГИБДД, УР и др.). Назначение на долж-

¹ Там же. С. 25.

ность начальника оперативного штаба руководителя органа территориального МВД России, а также включение в состав штаба представителей иных сил обеспечения безопасности, придают штабу властные полномочия, способствуют устранению разобщенности в деятельности отраслевых служб и сосредоточению их усилий на решении основных задач.

Рабочий аппарат штаба формируется на базе штатного штабного подразделения, которое усиливается за счет представителей всех самостоятельных подразделений и служб и может состоять из следующих групп: организации оперативного управления, связи, разведки и прогнозирования; тылового обеспечения и других. В зависимости от конкретных условий в состав рабочего аппарата могут входить и другие подразделения (организационно-аналитическая группа, группа эвакуации, войсковая оперативная группа и т.д.).

Персональный состав рабочих групп определяется стоящими задачами и возложенными функциями и формируется за счет личного состава соответствующих служб МВД, УМВД по субъектам РФ.

Деятельность оперативного штаба территориального органа МВД делится на два этапа: подготовка территориального органа внутренних дел к действиям при чрезвычайных ситуациях и оперативное управление силами и средствами в указанных условиях.

На первом этапе оперативный штаб разрабатывает план действий ОВД при чрезвычайных ситуациях. Планирование осуществляется на основании решения руководителя ОВД. Принятию решения предшествуют сбор и анализ исходных данных, оценка оперативной обстановки и заслушивание предложений руководителей служб и подразделений. Таким образом, все службы и подразделения ОВД, а также члены оперативного штаба участвуют в разработке плана.

Специальные планы действий ОВД в чрезвычайных ситуациях. Разработка специальных планов организуется лично руководителями МВД России, территориальных органов МВД России, образовательных учреждений МВД России. Для организации работы по планированию создается специальная группа, возглавляемая, как правило, руководителем штабного подразделения. План действий в чрезвычайных ситуациях предусматривает комплекс специальных мероприятий, определяет задачи конкретного органа (подразделения) внутренних дел, разрабатываемые с учетом общих задач вышестоящего органа внутренних дел. Для организации взаимодействия планы согласовываются в части, их касающейся, с территориальными подразделениями МЧС России, ФСБ России, органами государственной власти, другими субъектами обеспечения безопасности.

Структура плана включает в себя две основные части – описательную и графическую (карты, схемы).

Содержание описательной части отражает конкретные задачи органа внутренних дел (согласно установленным сигналам), первоочередные типовые действия руководителя и других членов оперативного штаба, организацию оповещения и сбора личного состава, расчет сил и средств, порядок их обеспечения, систему организации оперативного управления, взаимодействия и связи, другие данные.

На карту (план, схему) графически наносятся данные оперативной обстановки, пункты управления силами и средствами, тылового и боевого обеспече-

ния, основные и дополнительные маршруты движения колонн при передислокации подразделений, схемы охраны и обороны пунктов дислокации сил и средств, рубежи их сосредоточения, другие сведения, необходимые для проведения и обеспечения специальных мероприятий.

Мероприятия, осуществляемые по планам проведения специальных операций, подразделяются на самостоятельные и вместе с тем тесно связанные друг с другом виды действий, такие, как блокирование, поиск, оцепление, эвакуация, психологическое воздействие, боевые действия, конвоирование и др. Разделение специальных мероприятий на указанные виды позволяет оперативно и эффективно реагировать на любое происшествие.

Для проведения специальных мероприятий и выполнения других оперативно-служебных задач при возникновении чрезвычайных ситуаций создаются специальные группировки сил и средств органов внутренних дел. В зависимости от масштабов и сложности поставленных задач определяется численность и структура сил и средств обеспечения общественного порядка и безопасности. В их состав включаются сотрудники МВД, ГУ(У)МВД по субъектам РФ, территориальных органов МВД России, образовательных учреждений МВД России. Порядок привлечения сил и средств других министерств и ведомств определяется совместными приказами МВД России и соответствующих субъектов системы обеспечения безопасности, регламентирующих проведение мероприятий при ЧС.

Сложность, многообразие и объем проводимых подготовительных мероприятий, необходимость их своевременного и качественного выполнения обязывают штаб осуществлять действенный контроль за точностью исполнения принимаемых решений. Главная цель контроля заключается в определении готовности органа внутренних дел к действиям при чрезвычайных ситуациях. В ходе контроля и оценивается фактическое положение дел в ОВД, подводятся итоги деятельности исполнителей, оказывается им практическая помощь, изучаются моральные и деловые качества личного состава, обобщается и распространяется передовой опыт работы.

С возникновением чрезвычайных ситуаций наступает второй этап деятельности оперативного штаба. Вводится в действие специальный план, объявляется сбор членов оперативного штаба, и организуется его работа. Для непосредственного руководства привлеченными силами и средствами по охране общественного порядка на место чрезвычайной ситуации направляется оперативная группа штаба.

Руководитель оперативного штаба организует сбор дополнительной информации о состоянии оперативной обстановки. Выполнение этой работы он возлагает на группы разведки, анализа и прогнозирования. В сборе информации участвуют руководители служб и подразделений органа внутренних дел по своим линиям работы. Полученная информация передается в организационно-аналитическую группу, которая осуществляет ее обобщение и анализ, наносит данные на оперативную карту, производит расчет сил и средств органа внутренних дел для проведения специальных мероприятий. На эту группу возлагаются подготовка проектов приказов, распоряжений, донесений, предложений по обеспечению общественного порядка и безопасности, доведение их до исполнителей и организация контроля.

Важная задача штаба – обеспечение сбора, экипировки и подготовки к выдвигению в зону чрезвычайной ситуации группировки сил и средств ОВД. Решение ее руководитель штаба поручает начальнику оперативной группы (командиру группировки сил и средств) и дежурной части, который организует выполнение этой задачи через своих заместителей и соответствующих руководителей отраслевых служб и подразделений органа внутренних дел.

При проведении органами внутренних дел специальных мероприятий не последняя роль принадлежит материально-техническому, боевому, финансовому, вещевому, продовольственному, медицинскому и другим видам обеспечения. Организация этой работы возлагается на группы тылового обеспечения и защиты личного состава.

Период оперативного реагирования нарядов (подготовка, следование и развертывание) значительно сокращается с введением в систему управления силами и средствами комплекса мер, основанных на заблаговременной их подготовке к действиям в чрезвычайных ситуациях.

В зависимости от оперативной обстановки органы внутренних дел могут функционировать в режимах постоянной, повышенной и полной готовности.

Постоянная готовность органов внутренних дел обеспечивается надлежащим решением повседневных задач по охране общественного порядка, укомплектованностью штатов подразделений, их достаточной оснащенностью техникой, индивидуальными средствами защиты, вооружением и специальными средствами, успешным выполнением программ физической, боевой и служебной подготовки (в том числе тактико-специальной и морально-психологической), приобретением личным составом твердых знаний, навыков и умений выполнения служебных обязанностей в сложной обстановке, готовностью сил и средств к действиям в чрезвычайной ситуации.

Повышенная готовность органов внутренних дел означает приведение их сил и средств в состояние, обеспечивающее переход к решению задач по охране общественного порядка и безопасности в сложной оперативной обстановке в наиболее короткие сроки.

С целью приведения сил и средств полиции в состояние повышенной готовности осуществляются следующие меры:

- вводится усиленный вариант несения службы по охране общественного порядка и безопасности;
- проводится работа по обеспечению готовности системы управления силами и средствами к действиям в особых условиях;
- осуществляется корректировка (уточнение) планов действий на случай возникновения чрезвычайных ситуаций, проводятся необходимые расчеты сил и средств, возможных вариантов тактических действий;
- организуется круглосуточное дежурство руководящего (командного) состава аппаратов, частей и подразделений;
- проверяется состояние средств связи, автотранспорта, вооружения, спецсредств и средств индивидуальной защиты, а также готовность систем оповещения и сбора личного состава по установленным сигналам;
- усиливается сбор и незамедлительно проводится анализ информации о состоянии оперативной обстановки;

- проводятся комплексные, а при необходимости – дополнительные, специальные или индивидуальные инструктажи;
- изменяется система контроля за несением службы;
- создается резерв, организуется активное и целевое патрулирование усиленными нарядами полиции;
- проводятся мероприятия по отработке совместных действий с другими субъектами обеспечения общественного порядка и безопасности;
- организуется материально-техническое (тыловое) обеспечение сил и средств, предназначенных для действий при осложнении обстановки¹.

Полная готовность органов внутренних дел включает приведение их сил и средств в состояние, обеспечивающее немедленное выполнение задач по охране общественного порядка и безопасности в условиях чрезвычайных ситуаций.

Поддержание бесперебойной связи с подразделениями и нарядами, осуществление непрерывного обмена информацией между ними являются основой оперативного управления силами и средствами в процессе несения службы. От состояния и надежности связи между подразделениями, нарядами и дежурной частью или оперативным штабом фактически зависит успех выполнения поставленных задач. Самое верное управленческое решение может оказаться невыполненным, если оно не будет своевременно и точно доведено до исполнителей.

В обычных условиях основными средствами связи служат проводные средства – городские и специальные телефоны, применяемые для связи со стационарными и подвижными нарядами, не имеющими радиосвязи. Подвижные средства связи применяются для уточнения или дублирования отданных распоряжений. Они устанавливаются и используются на автомобилях, мотоциклах, катерах и других транспортных средствах. Эффективность связи между подразделениями и нарядами остается важным вопросом при организации действий сил и средств в экстремальных условиях, когда выходит из строя система электроснабжения, нарушаются каналы связи, применяемые в обычной обстановке. В таких случаях управление наилучшим образом обеспечивается комплексным использованием всех средств и способов связи и обмена информацией.

Особенности обеспечения связи обуславливаются характером и масштабами (распространенностью) чрезвычайных ситуаций, уровнем обеспеченности и техническими возможностями используемых средств.

Важным условием успешного выполнения оперативно-служебных задач органов внутренних дел в условиях чрезвычайных ситуаций является организация эффективного взаимодействия с другими субъектами обеспечения общественного порядка и безопасности. Взаимодействие обеспечивается:

- непрерывным и оперативным обменом информации между субъектами взаимодействия, совместным анализом состояния складывающейся оперативной обстановки;
- разработкой и утверждением документов совместного пользования: приказов, правил, инструкций, распоряжений и т.п.;

¹ Участие ОВД в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций техногенного и природного характера [Электронный ресурс]. URL: <https://ppt-online.org/61114> (дата обращения: 16.10.2020).

- совместным планированием и проведением мероприятий по обеспечению общественного порядка и безопасности;
- проведением совместных инструктажей личного состава частей и подразделений, привлекаемых к несению службы и проведению иных мероприятий;
- разработкой и внедрением предложений по совершенствованию взаимодействия в процессе обеспечения общественного порядка и безопасности;
- обсуждением общезначимых вопросов на совместных совещаниях, заседаниях, рабочих встречах;
- совместным контролем за выполнением намеченных мероприятий и др.

Анализ многообразных источников показывает, что чрезвычайные ситуации, независимо от причин возникновения, оказывают негативное влияние на всю сферу социальных отношений, создавая угрозу основным субъектам безопасности. Наиболее существенное негативное воздействие они оказывают на состояние общественного порядка, личную безопасность граждан и общественную безопасность. Это воздействие вызывается совокупностью следующих факторов:

- создается реальная угроза личной безопасности граждан, безопасности общества и государства;
- резко нарушаются общественный порядок, нормальный ритм жизни граждан и деятельность институтов государственной власти;
- наносится материальный ущерб собственности граждан, государственных, муниципальных и общественных организаций;
- снижается защищенность основных объектов безопасности, материальных и культурных ценностей;
- возникает особая психологическая атмосфера, создающая опасность возникновения паники, слухов, стрессовых ситуаций и депрессии;
- осложняется криминогенная обстановка, в которой осуществляется деятельность органов внутренних дел;
- повышается общественная опасность совершаемых в этих условиях преступлений и административных правонарушений;
- возрастают физические и психологические нагрузки на личный состав ОВД, увеличиваются угроза личной безопасности сотрудников и количество ситуаций, требующих применения правовых норм законодательства о необходимой обороне, крайней необходимости и других правовых институтов.

Перечисленные и другие факторы, возникающие при чрезвычайных ситуациях, негативно влияющие на состояние общественного порядка и безопасности, обуславливают введение в необходимых случаях специального правового режима – чрезвычайного положения – и осуществление неотложных мер экономического, организационного и иного характера, адекватных угрозе жизненно важным интересам личности, общества и государства.

В практической деятельности органов внутренних дел применяются обычный и усиленный виды охраны общественного порядка. При осложнении оперативной обстановки ОВД применяется усиленная охрана общественного порядка, имеющая два основных вида:

Усиленная охрана общественного порядка в сложных (особых) условиях. Такие условия возникают при осложнении оперативной обстановки во время проведения общественно-политических, спортивных, культурно-зрелищных и

других массовых мероприятий, а также вследствие значительного увеличения числа совершенных преступлений и резкого осложнения криминогенной обстановки, возникновения экстремальных ситуаций локального характера и при иных обстоятельствах, обуславливающих необходимость усиления мер по поддержанию общественного порядка и обеспечению безопасности на определенной территории.

Усиленная охрана общественного порядка в условиях чрезвычайных ситуаций. При возникновении массовых беспорядков, групповых насильственных действий и других чрезвычайных ситуаций социального, природного или техногенного характера в МВД, УМВД, УМВД на транспорте и территориальных органах МВД России вводятся специальные планы, предусматривающие комплекс необходимых мер обеспечения общественного порядка и безопасности. В соответствии с планами создаются оперативные штабы, основные, дополнительные и приданные силы приводятся в готовность к выполнению поставленных оперативно-служебных задач, формируются специальные виды нарядов, уточняются их особые обязанности и меры безопасности личного состава, привлекаемого к несению службы по охране общественного порядка и обеспечению безопасности в районе чрезвычайных ситуаций.

Оперативный штаб организует работу служб и подразделений ОВД по выполнению поставленных задач при возникновении чрезвычайных ситуаций, обеспечивает взаимодействие с силами МЧС, ФСБ, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, местного самоуправления и аварийно-спасательными формированиями единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Отличительной особенностью усиленных мер охраны при чрезвычайных ситуациях является применение разнообразных форм и методов обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. Для выполнения основных и дополнительных задач, возникающих при чрезвычайных ситуациях, активно используются как обычные формы охраны общественного порядка (дислокация, рейды, целевые оперативно-профилактические мероприятия, комплексные профилактические мероприятия, заслоны, тактическая отработка отдельных участков местности), так и специальные.

К числу специальных организационных форм обеспечения общественного порядка и безопасности при возникновении массовых беспорядков, групповых действий насильственного характера, нарушающих работу транспорта, связи, организаций, и других опасных правонарушений относятся специальные операции, которые проводятся в целях предупреждения, пресечения и ликвидации ЧС, восстановления и поддержания общественного порядка и безопасности, выполнения других задач.

Порядок проведения специальных операций определяется нормативными правовыми актами МВД России.

Постоянная готовность органов внутренних дел обеспечивается надлежащим решением повседневных задач по охране общественного порядка, укомплектованностью штатов подразделений, их достаточной оснащенностью техникой, индивидуальными средствами защиты, вооружением и специальными средствами, успешным выполнением программ физической, боевой и служебной

подготовки (в том числе тактико-специальной и морально-психологической), приобретением личным составом твердых знаний, навыков и умений выполнения служебных обязанностей в сложной обстановке, готовностью сил и средств к действиям в чрезвычайной ситуации.

В условиях стихийных бедствий, эпидемий, эпизоотии органы внутренних дел незамедлительно принимают меры по:

- усилению охраны зданий органов власти и управления, важных государственных объектов, а также мест содержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений;
- пересмотру дислокации постов и маршрутов патрульно-постовой службы полиции, внесению изменений в режим работы других подразделений и служб органов внутренних дел. Личный состав может быть переведен на казарменное положение;
- осуществлению круглосуточной охраны мест временного размещения государственных, общественных организаций, а также лиц, лишившихся крова, прибывших на спасательные и строительные работы, пунктов оказания медицинской помощи, эвакуации населения;
- выявлению и пресечению распространения панических слухов, привлечению к ответственности виновных; проведению профилактической работы среди личного состава и населения с целью недопущения распространения ложных слухов;
- выставлению оперативных заслонов, созданию контрольно-пропускных пунктов на путях движения транспорта, чтобы не допустить проникновения в район бедствия лиц, склонных к совершению административных правонарушений и преступлений;
- организации оперативных и фильтрационных групп по выявлению, задержанию и проверке лиц без определенного места жительства, занимающихся кражей строительных материалов, материальных ценностей из разрушенных зданий;
- организации сбора, учета и охраны имущества и документов лиц, погибших, умерших в результате стихийного бедствия, эпидемий;
- формированию специальных групп по уничтожению бешеных и бездомных домашних животных;
- созданию в организациях и на предприятиях всех форм собственности штабов и отрядов по самообороне.

С наступлением особых условий в зависимости от степени опасности, характера конкретного стихийного бедствия или иного чрезвычайного обстоятельства, угрожающего общественному порядку, соответствующими органами государства принимаются различные меры охраны общественного порядка. В одних случаях достаточно использовать обычные силы и средства полиции с наибольшим сосредоточением их в угрожающих местах, а в других случаях требуется принятие дополнительных мер охраны общественного порядка.

В соответствии с п. 7 ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О полиции»¹ на полицию, возлагается обязанность 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, участвовать в обеспечении режима военного положения и режима чрезвычайного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях.

Несмотря на отличительные признаки различных экстремальных условий, в содержании деятельности сотрудников полиции, в этот период имеют много общего, что позволяет сгруппировать их в следующие *типовые тактические действия*:

- при получении и уточнении информации о чрезвычайном происшествии сотрудники полиции немедленно докладывают об этом оперативному дежурному по территориальному органу МВД России, вызывают специальные службы (скорую медицинскую помощь, пожарные команды, аварийно-восстановительные бригады), дополнительную помощь от ОВД;
- организуют трудоспособное население и лично участвуют в спасении людей, оказании им неотложной медицинской помощи;
- локализируют источник повышенной опасности, оказывают содействие специальным службам в мероприятиях по ликвидации пожаров, аварий, наводнений и других негативных явлений, привлекая для этого дополнительные наряды полиции и трудоспособных граждан, а также технические и другие доступные средства;
- проводят разъяснительную работу среди граждан, выявляют свидетелей и очевидцев чрезвычайной ситуации, пресекают распространение ложных слухов и паники;
- осуществляют охрану бесхозного имущества;
- не допускают в горящие и аварийные здания, к другим источникам повышенной опасности людей, кроме лиц, участвующих в ликвидации последствий чрезвычайного происшествия;
- организуют охрану важных объектов, эвакуацию в безопасные места граждан и материальных ценностей.
- с прибытием лиц, ответственных за производство аварийно-спасательных работ, действуют по их указанию, и немедленно докладывают им обо всех изменениях в оперативной обстановке.

Наряду с типовыми тактическими действиями участковые уполномоченные полиции применяют тактические способы и приемы, характерные для определенных видов чрезвычайных ситуаций.

При возникновении пожара

Пожар – неконтролируемое горение вне специального очага, наносящее ущерб, повлекшее смерть или создающее опасность для жизни и здоровья людей.

¹ О полиции [Электронный ресурс]: Федер. закон Рос. Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Материальный ущерб пожара определяется величиной только прямых фактических потерь, связанных с уничтожением или повреждением огнем, водой, дымом, высокой температурой основных фондов, строений и другого имущества предприятий, учреждений, организаций и граждан, если эти потери находятся в прямой причинной связи с пожаром.

При обнаружении пожара сотрудники полиции обязаны:

- немедленно сообщить в ближайшую пожарную часть, дежурному по территориальному органу МВД России и оповестить при необходимости население, организовать тушение пожара, спасение людей и имущества;
- принять меры к установлению причин возникновения пожара, охране места происшествия и задержанию подозреваемых, установлению свидетелей, очевидцев;
- при наличии пострадавших вызвать медицинскую помощь или направить их в лечебные учреждения;
- не допускать в горящие здания никого, кроме лиц, привлеченных к ликвидации пожара;
- оказывать содействие пожарным частям в ликвидации пожара, эвакуации людей и имущества из зданий, которым угрожает опасность загорания, организовать охрану спасенного имущества;
- в необходимых случаях оказывать содействие в мобилизации трудоспособного населения, транспорта и других средств для ликвидации пожара.

При возникновении крушений, катастроф и аварий¹ наряд полиции обязан:

- доложить о случившемся дежурному, должностным лицам;
- принять меры к спасению людей, имущества, оказанию помощи пострадавшим и направлению их в лечебные учреждения;
- организовать тушение пожара;
- не допускать посторонних к месту происшествия, кроме лиц, привлеченных к ликвидации его последствий;
- обеспечить охрану места происшествия до прибытия лиц, назначенных для расследования;
- в необходимых случаях организовать привлечение населения, транспорта и других средств для ликвидации последствий чрезвычайного происшествия.

При наводнении, паводке

Наводнения относятся к числу наиболее распространенных стихийных бедствий. При угрозе наводнения, паводка производится усиление патрульно-постовой службы путем выставления нарядов в наиболее опасных местах – на мостах, у дамб, переправ и т.д.

¹ Авария – опасное происшествие на объекте народного хозяйства или транспорте, представляющие угрозу жизни и здоровью людей, либо приводящие к разрушению производственных помещений, повреждению или уничтожению оборудования, механизмов, транспортных средств, сырья и готовой продукции, а также к нарушению производственного процесса; катастрофа – крупная авария на объекте народного хозяйства или транспорте, повлекшая за собой человеческие жертвы или ущерб здоровью людей, либо разрушение или уничтожение материальных ценностей в значительных размерах.

При непосредственном обнаружении наводнения участковый уполномоченный полиции обязан:

- доложить дежурному и запросить решение, оповестить должностных лиц и население об угрозе затопления;
- принять меры к спасению людей и имущества, при необходимости организовать эвакуацию населения (в первую очередь детей, женщин, престарелых и больных) и имущества, оказать помощь пострадавшим;
- обеспечить порядок при переправе населения из затопленных районов;
- организовать охрану имущества, вывезенного или оставшегося без присмотра в зоне затопления.

При эпидемиях и эпизоотиях

Эпидемия – широкое массовое распространение какого-либо инфекционного (заразного) заболевания человека в определенной местности, значительно превышающее обычный уровень заболеваемости. Она объявляется противоэпидемической комиссией местного органа власти соответствующего уровня. Этот же орган направляет сообщение (уведомление) о наличии эпидемии в ОВД.

Эпидемия представляет собой серьезную угрозу для жизни и здоровья многих людей и может парализовать целые экономические районы страны.

Эпизоотия – это широкое массовое распространение какого-либо инфекционного (заразного) заболевания среди животных в определенной местности (туберкулез крупного рогатого скота, сибирская язва и др.). Эпизоотия приносит огромный вред животноводству.

Установив случаи заразного заболевания в той или иной местности, участковые уполномоченные полиции немедленно ставят об этом в известность соответствующие органы власти. При администрации городов, районов создаются чрезвычайные комиссии по борьбе с эпидемиями и эпизоотиями. Комиссию, как правило, возглавляет глава администрации. Чрезвычайная комиссия в очаге поражения устанавливает карантинный режим.

По внешней границе зоны для блокирования очага поражения выставляется оцепление из сотрудников полиции и общественности. В целях недопущения въезда в карантинную зону и выезда из нее организуются КПП и посты.

Кроме этого наряды полиции обязаны:

- запрещать выезд и выход из очага заражения без установленного пропуска чрезвычайной комиссии (в том числе на автомобильном, железнодорожном, водном, воздушном и др. транспорте);
- запрещать вывоз и вынос какого-либо имущества, продуктов питания из очага поражения без специального разрешения;
- бдительно нести службу по блокированию этого очага пока не будет отменен или снят карантин;
- в случае внезапного заболевания вызвать установленным сигналом старшего, продолжая нести службу до момента смены;
- в постовой книге регистрировать номера проходящих машин, время прохождения, номер пропуска и кем подписан;
- всех посторонних лиц, приблизившихся на расстояние видимости и слышимости к условной границе оцепления останавливать и требовать возвращения, в случае невыполнения требования этих лиц задерживать;

- выявлять и задерживать лиц подозреваемых в совершении преступлений, а также паникеров, распространителей провокационных слухов;
- обо всех случаях группового нарушения гражданами карантинного режима и общественного порядка немедленно докладывать дежурному по территориальному органу МВД России.

Органы внутренних дел при возникновении эпидемии оказывают содействие учреждениям и должностным лицам санитарно-противоэпидемиологической службы в установлении и поддержании карантинного режима, в проведении массовых прививок населения, дезинфекции, обсервации и других профилактических мероприятий.

Во время эпидемии и эпизоотии охрана общественного порядка и безопасности, а также обеспечение режимных мероприятий на территории, объявленной в карантине, осуществляется, как правило, теми силами и средствами, которые оказались на этой территории к моменту объявления карантина.

Порядок и продолжительность несения службы в очаге заражения устанавливается начальником территориального органа МВД России по согласованию с медицинской, ветеринарной службой. Каждому сотруднику полиции делаются профилактические прививки, выдаются необходимые средства защиты и дезинфекции и разъясняются правила пользования ими.

Для внешнего оцепления территории, объявленной в карантине, а также обеспечение карантинных мероприятий непосредственно в очаге заражения могут привлекаться силы полиции и Росгвардии России из других районов и городов.

При землетрясении

Землетрясения являются одним из распространенных и наиболее опасных видов стихийных бедствий. Внезапность землетрясения исключает проведение каких-либо предупредительных мероприятий. Чаще всего землетрясения бывают в нашей стране на Дальнем Востоке, Закавказье. На территории Камчатской области землетрясения довольно частое явление.

Наряды полиции при землетрясении обязаны:

- выяснить обстановку, установить связь с дежурным, другими нарядами полиции;
- обозначить места, опасные для движения транспорта и пешеходов;
- принять меры к спасению людей и имущества, оказанию помощи пострадавшим и направлению их в пункты медицинской помощи;
- а также принять меры к локализации пожара.

Личный состав, находящийся вне службы, при землетрясении обязан немедленно явиться к дежурному и действовать по его указанию.

Во время метелей, ураганов и снежных заносов

Снежные заносы ежегодно наблюдается в различных районах Российской Федерации. Снежные заносы и бури могут повлечь гибель людей, застигнутых вдали от населенных пунктов, гибель скота, остановку движения транспорта на железнодорожных и шоссейных дорогах, перебои в работе промышленных предприятий и другие тяжелые последствия.

Для предотвращения несчастных случаев во время снежных бурь участковые уполномоченные полиции через администрацию предприятий и учреждений

оповещают о наступлении опасности и принимают меры по предупреждению выхода или выезда людей из отдаленных населенных пунктов.

Если стало известно, что снежной бурей вдали от населенных пунктов застигнуты люди, то с помощью местных органов власти, руководителей хозяйственных организаций организуется спасение людей. В этих целях создаются поисковые группы из числа охотников, лыжников и общественного актива, которым указываются предполагаемое место нахождения людей, застигнутых бурей, маршрут движения и ориентиры.

Поисковые группы обеспечиваются охотничьими ружьями, сигнальными ракетницами и достаточным количеством боеприпасов для подачи звуковых и световых сигналов, а также продуктами питания и медикаментами.

Во время метелей, ураганов, снежных заносов при необходимости усиливаются наряды полиции на оживленных магистралях и дорогах, ведущих к населенным пунктам, создается резерв сотрудников полиции и дружинников.

Во время метелей, ураганов, снежных заносов наряд полиции, в который может входить и участковый уполномоченный, обязан:

- доложить обстановку дежурному;
- усилить наблюдение за движением транспорта и пешеходов, предупреждать водителей и граждан об опасности и необходимых мерах предосторожности;
- оказать помощь пострадавшим, находящимся в беспомощном состоянии;
- содействовать в мобилизации трудоспособного населения и транспортных средств для расчистки улиц, дорог и занесенных домов.

Действия нарядов полиции после ликвидации стихийных бедствий, чрезвычайных обстоятельств, аварий и катастроф указанных чрезвычайных обстоятельств нарядами полиции проводятся следующие мероприятия:

- оцепление района чрезвычайных ситуаций для обеспечения ликвидаций последствий;
- организации охраны общественного порядка по усиленному варианту патрульными группами;
- создание мобильных оперативных групп на случай повторного возникновения чрезвычайных ситуаций;
- организация оперативно-розыскных мероприятий по выявлению и задержанию скрывшихся лиц, подозреваемых в совершении преступлений и правонарушений.

Таким образом, нами рассмотрен достаточно широкий спектр обязанностей сотрудников органов внутренних дел при возникновении различных чрезвычайных ситуаций.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение следует отметить, органами государственного управления накоплен большой опыт по руководству органами внутренних дел в решении оперативно-служебных задач в чрезвычайных обстоятельствах различного вида. Бесспорно, что полиция является одним из основных звеньев в системе экстренного реагирования на события и явления, вызывающие чрезвычайные обстоятельства различного вида. Вместе с тем, ее место и роль в указанной системе во многом предопределяются возникшими задачами и способностью личного состава осуществлять охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности присущими им способами.

Провозглашенная в ст. 2 Конституции Российской Федерации правовая норма свидетельствует о том, что «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства», повышает ответственность полиции по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, которая должна в полной мере защищать конституционные права и свободы граждан, не всегда адекватно реагирует на преступления и административные правонарушения, совершаемые в общественных местах.

При этом обеспечение общественного порядка при возникновении чрезвычайных ситуаций, в отличие от обычных условий, требует значительного количества сил и средств, а также введения определенного режима ограничений, так как обычными способами и методами обеспечить должный общественный порядок не представляется возможным. Организация охраны общественного порядка и безопасности в этих условиях включает в себя целый комплекс мероприятий подготовительного и исполнительного характера, направленных на обеспечение прав и свобод граждан, порядка и безопасности участников мероприятия, недопущение и своевременное пресечение антиобщественных проявлений, массовых беспорядков.

В условиях чрезвычайной ситуации органы внутренних дел должны незамедлительно принимать меры по:

- усилению охраны зданий органов власти и управления, важных государственных объектов, а также мест содержания лиц, подозреваемых в совершении преступлений,
- пересмотру дислокации постов и маршрутов патрульно-постовой службы полиции, внесению изменений в режим работы других подразделений и служб органов внутренних дел. Личный состав может быть переведен на казарменное положение,
- осуществлению круглосуточной охраны мест временного размещения государственных, общественных организаций, а также лиц, лишившихся крова, прибывших на спасательные и строительные работы, пунктов оказания медицинской помощи, эвакуации населения,
- выявлению и пресечению распространения панических слухов, привлечению к ответственности виновных; проведению профилактической работы среди личного состава и населения с целью недопущения распространения ложных слухов,

- выставлению оперативных заслонов, созданию контрольно-пропускных пунктов на путях движения транспорта, чтобы не допустить проникновения в район бедствия лиц, склонных к совершению административных правонарушений и преступлений,
- организации оперативных и фильтрационных групп по выявлению, задержанию и проверке лиц без определенного места жительства, занимающихся кражей строительных материалов, материальных ценностей из разрушенных зданий,
- организации сбора, учета и охраны имущества и документов лиц, погибших, умерших в результате стихийного бедствия, эпидемий.

Учебное пособие

Авторы:

кандидат юридических наук, доцент
Бондарев Александр Александрович;

кандидат юридических наук
Барышников Максим Валерьевич;

кандидат юридических наук
Строева Оксана Александровна

**ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ
ТЕРРИТОРИАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ
ДЕЛ ПРИ ВОЗНИКНОВЕНИИ
ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ**

Свидетельство о государственной аккредитации
Рег. № 2660 от 02.08.2017.

Подписано в печать 24.05.2021. Формат 60х90¹/₁₆.
Усл. печ. л. – 3,13. Тираж 22 экз. Заказ № 174.

Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова.
302027, г. Орел, ул. Игнатова, 2.